

Warszawa, dnia 2 września 2025 r.

Pani
Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu

Pan
Marek Goleń
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Odpadami

Pani
Izabela Wereśniak-Marsi
Dyrektor Departamentu Prawnego

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

Dotyczy: projektu ustawy *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych* (nr UC100)

Szanowna Pani Minister, Szanowni Państwo,

W związku ze skierowaniem do konsultacji publicznych projektu ustawy *o opakowaniach i odpadach opakowaniowych*, przedkładamy niniejszym swoje stanowisko względem przedmiotowego projektu.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że wdrożenie postanowień:

- a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów
- b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych
- c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (PPWR)

jest przedsięwzięciem wielkiej wagi dla gospodarki odpadami w Polsce. Rekopol Organizacja Odzysku Opakowań S.A. tak jak i wprowadzający opakowania oraz produkty w opakowaniach w pełni podzielają potrzebę takiej implementacji wierząc w jej pozytywny wpływ na środowisko, pożądane zachowania konsumentów oraz w impuls do zmian, jakie te akty prawne Unii Europejskiej przynoszą dla wielu sektorów gospodarczych. Z tym większą uwagą stosowny projekt ustawy poddany został wieloobszarowej analizie.

Niestety, zmuszeni jesteśmy wyrazić nasze głębokie rozczarowanie i konsternację treścią przedstawionego projektu ustawy. Projekt, którego kwintesencją ma być wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów, koncentruje się głównie na administracyjnym poborze i podziale oraz wypłacie środków wpłacanych przez wprowadzających produkty w opakowaniach, marginalizując cel dla którego zasada ROP została stworzona: ustanowienie ram prawnych umożliwiających systemową poprawę gospodarki odpadami opakowaniowymi przy zapewnieniu maksymalnego przywrócenia materiału z odpadów opakowaniowych do obiegu. Liczne organizacje gospodarcze, w tym nasza, od wielu miesięcy przedstawiały Ministerstwu swoje postulaty i propozycje umożliwiające nie tylko prawidłowe wdrożenie przepisów prawa UE, ale przede wszystkim

gwarantujące znaczącą i tak potrzebną poprawę w zakresie budowy nowego systemu gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Tak, aby wdrożenie do polskiego porządku prawnego zasady Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów przyczyniło się do pozytywnych zmian jakościowych, mających przede wszystkim pozytywny wpływ na środowisko, a nie tylko stanowiło transfery środków pieniężnych od przedsiębiorców do budżetu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „Funduszu”) i dalszą redystrybucję tych środków do rozmaitych beneficjentów.

Ponadto, w naszej opinii, zapisy proponowane w Projekcie są **niezgodne zarówno z przepisami polskimi jak i europejskimi**.

W zakresie przepisów polskich, propozycje Projektu są:

a) niezgodne z art. 2 Konstytucji:

- w zakresie m.in. pominięcia zasady dwuinstancyjności w przypadku postępowań prowadzonych przez Fundusz (m.in. weryfikacja wniosków beneficjentów) czy w zakresie wprowadzenia mechanizmu nienależnej weryfikacji realizacji obowiązków przez Fundusz, a także
- poprzez obciążanie obowiązkami, których zakres (przede wszystkim w okresie przejściowym 2026-2027) nie jest wystarczająco jasno sprecyzowany, co stoi w sprzeczności z zasadą praworządności oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;

b) niezgodne z art. 9 Konstytucji, z uwagi na propozycję niepoprawnego wdrożenia aktów prawa UE, przede wszystkim w zakresie implementacji poszczególnych obowiązków wynikających z Dyrektywy Ramowej i jej nowelizacji, PPWR, a także TFUE w odniesieniu do implementacji „zasady zanieczyszczający płaci” oraz TUE w kontekście niezastosowania zasady proporcjonalności;

c) niezgodne z art. 20 Konstytucji, w zakresie, w którym nie uwzględnia zasady partnerstwa społecznego (dialogu i współpracy partnerów) przy kształtowaniu procesu gospodarczego, którym jest system ROP, a także poprzez pozbawienie realnego wpływu na kształt i efektywność tego systemu oraz niewysłuchanie interesów wszystkich stron objętych systemem;

d) niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji:

- w zakresie przedstawionego w Projekcie mechanizmu wprowadzającego ryzyko ponoszenia przez przedsiębiorców podwójnego obciążenia finansowego, które naraża ich na potencjalnie nieproporcjonalnie wysokie koszty, nieadekwatne do zamierzonego celu; a także
- w zakresie zróżnicowanych celów selektywnej zbiórki wszystkich odpadów, który w przypadku przedsiębiorców realizujących samodzielnie obowiązki z tytułu ROP są nadmierne i nieproporcjonalne, oraz przewidzianych w Projekcie nadzwyczajnie surowych sankcji finansowych, które godzą w konstytucyjną zasadę proporcjonalności;

e) niezgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji:

- w zakresie naruszenia zasady równości wobec prawa poprzez uznaniowe uprzywilejowanie określonych grup przedsiębiorców, w tym w odniesieniu do wymaganych poziomów selektywnej zbiórki opakowań, możliwości wyboru sposobu realizacji obowiązków ROP (dla producentów środków ochrony roślin); a także
- poprzez wyłączenie niektórych organizacji samorządu gospodarczego, które zawarły porozumienia z marszałkami województw, z obowiązku odprowadzenia daniny w latach 2026 i 2027. Obowiązek ten ma bowiem spoczywać wyłącznie na organizacjach odzysku opakowań;

- f) **niezgodne z art. 217 ust. 1 Konstytucji**, w zakresie w jakim ministrowi właściwemu ds. klimatu nadawane są kompetencje do określania istotnych elementów konstrukcyjnych daniny publicznej w akcie rangi podstawowej;
- g) **niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**, gdyż pozostawia ministrowi właściwemu ds. klimatu zbyt szeroką swobodę dotyczącą wprowadzenia tak kluczowej kwestii, jaką jest określenie wysokości wkładów wnoszonych przez uczestników mechanizmu ROP.

W zakresie przepisów europejskich, propozycje Projektu są:

- a) **niezgodne z art. 8a ust. 1a znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określają jasno ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych podmiotów w systemie ROP. W szczególności Projekt nie przewiduje realnego wpływu przedsiębiorców (m.in. producentów, odbierających, recyklerów, gmin) na funkcjonowanie systemu ROP, oddając wszelkie działania operacyjne i organizacyjne Funduszowi, działającego jako publiczny monopol, nadzorowany przez MKiŚ. Nie jest jasne, w jaki sposób przedsiębiorcy mają działać w okresie przejściowym, w szczególności kto i jakie opłaty będzie ponosił, i za jakie działania. Dodatkowo organ doradczy – Rada ROP, ze względu na zaproponowaną konstrukcję i skład, nie realizuje wymagań Dyrektywy Ramowej w zakresie współdziałania, a jej działania są zależne od MKiŚ i pozostałych instytucji administracji publicznej;
- b) **niezgodne z art. 8a ust. 1b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie określa jasno celów gospodarowania odpadami. Projekt nie ustala celów, jakie Fundusz jako państwowa osoba prawna zarządzająca systemem ROP, obowiązkowo musi zrealizować (np. corocznie) w zakresie utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, nie wskazuje minimalnych środków finansowych jakie musi na ten cel przeznaczyć z wkładów producenckich, nie ustala sankcji dla Funduszu w przypadku nieosiągnięcia ww. celów; Projekt nieprecyzyjnie i niekiedy zamiennie posługuje się koniecznością wypełnienia obowiązku selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych oraz osiągnięcia poziomów recyklingu przez Fundusz (w przypadku poz. 5 – 10 z załącznika nr 1);
- c) **niezgodne z art. 8a ust. 1d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie, w jakim nie zapewniają równego traktowania poszczególnych producentów produktów, niezależnie od ich pochodzenia czy wielkości. W szczególności brak równego traktowania dotyczy producentów samodzielnie wykonujących obowiązki w zakresie ROP, którzy mają obowiązek nie tylko uzyskania zezwolenia (a Fundusz zezwolenia nie musi uzyskiwać), bardzo wysoki próg ich realizacji i dotkliwe sankcje w wypadku nie tylko braku realizacji obowiązku w postaci zapłaty opłaty opakowaniowej, lecz także niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych. Ponadto, preferencyjne zasady uczestnictwa w systemie ROP dotyczą producentów, wykonujących działalność w zakresie środków ochrony roślin w opakowaniach, którzy mają wybór, mogąc samodzielnie realizować zadania ROP lub poprzez organizację ROP (mają wpływ na wkłady finansowe, działanie organizacji przedsiębiorców etc.). Zgodnie z art. 32 Konstytucji, zakazana jest także dyskryminacja w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny;
- d) **niezgodne z art. 8a ust. 3b znowelizowanej Dyrektywy Ramowej** w zakresie braku zagwarantowania dostępności systemów zbierania odpadów. Sama możliwość ubiegania się o zwrot kosztów z Funduszu nie wpływa na dostępność systemów zbierania odpadów (takie systemy gminy mają obowiązek tworzyć same, na podstawie Ustawy Czystościowej, bez względu na złożenie wniosku); Fundusz nie tworzy też zachęt finansowych i organizacyjnych, nie wspiera powszechności składania wniosków zarówno przez gminy jak i przedsiębiorców. Istnieje ryzyko, że część przedsiębiorców nie zdecyduje się wnioskować o dofinansowanie, a w rezultacie przerzuci koszty utrzymania systemu gospodarowania odpadami na mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcy wnioskujący o dofinansowanie z Funduszu, w szczególności instalacje komunalne, nie mają w ogóle prawnego obowiązku pomniejszać

stawek obciążających mieszkańców z tytułu uzyskania zwrotu kosztów (po pozytywnym rozpatrzeniu ich wniosku i zawarciu umowy);

- e) **niezgodne z art. 8a ust. 3c i 3d znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz Motywem 130 Preambuły do PPWR, art. 3 ust. 66 PPWR, art. 47 ust. 1-3 PPWR**, w zakresie braku zaproponowania rozwiązań prawnych dających możliwość zweryfikowania czy Fundusz, zarządzając systemem ROP, posiada i w kolejnych latach będzie posiadał środki finansowe i organizacyjne niezbędne do wypełnienia swoich obowiązków; a także czy zarządzając systemem ROP ma odpowiedni mechanizm samokontroli. Wymaganiem zarówno Dyrektywy Ramowej, jak i PPWR, jest weryfikacja zdolności prowadzenia systemu ROP przez wskazany organ lub niezależnych ekspertów (zezwolenie, niezależny audyt etc.), natomiast Projekt przewiduje ujęcie powyższych kwestii w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań, które ustalane są wspólnie przez Fundusz oraz MKiŚ (organ nadzorczy i nadzorowany; ponadto te zasady nie stanowią zezwolenia w rozumieniu art. 43 PPWR, nie są jawne i nie będą udostępniane publicznie). Bez względu na indywidualny czy zbiorowy, prywatny czy publiczny charakter organizacji zarządzających ROP tylko taki system niezależnej weryfikacji daje rękojmię efektywnego działania i realizacji celów recyklingu; powyższe rozwiązanie budzi także wątpliwości natury konstytucyjnej, będąc niezgodne z zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa;
- f) **niezgodne z art. 8a ust. 3e znowelizowanej Dyrektywy Ramowej oraz art. 46 ust. 4 PPWR** w zakresie, w jakim Fundusz poza sprawozdaniem, o którym mowa w art. 194 ust. 14 Projektu, nie ma obowiązku udostępniać publicznie informacji o realizacji swoich celów w zakresie gospodarowania odpadami, a także informacji o wkładach finansowych wnoszonych przez producentów produktów od każdej sprzedanej sztuki lub od każdej tony produktu wprowadzonego do obrotu; oraz procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami; sam Fundusz nie będzie podmiotem gospodarującym odpadami w rozumieniu art. 46 PPWR dlatego nie będzie musiał tych informacji udostępniać, przy czym Projekt nie wskazuje kto zatem je udostępni publicznie (por. 46 ust.4 PPWR, por. art. 8a ust. 3e pkt 1 znowelizowanej Dyrektywy Ramowej); ponadto pomimo jasnych postanowień w art. 46 ust. 4 PPWR, Projekt nie posługuje się precyzyjnie dwoma pojęciami (stosuje je wymiennie): podmiotu publicznego odpowiedzialnego za organizację gospodarowania odpadami i organizacji zarządzającej ROP, co wynika z zaproponowania monopolistycznej i państwowej struktury zarządzania ROP;
- g) **niezgodne z art. 8a ust. 4 a) znowelizowanej Dyrektywy Ramowej, art. 5 ust. 4 TUE (zasada proporcjonalności) oraz art. 67 Prawa Przedsiębiorców** w zakresie, w jakim nie gwarantuje by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta pokrywała koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów;
- h) **niezgodne z Motywem 115 Preambuły do PPWR oraz art. 46 PPWR** nie gwarantując wyznaczenia organu, który zapewniałby przestrzeganie przez producentów i organizacje odpowiedzialności producenta obowiązków w zakresie ROP dotyczących zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z ich produktów; Projekt nie przewiduje niezależnego od Funduszu podmiotu, który w praktyce weryfikowałby działanie Funduszu pod kątem efektywności zarządzania systemem ROP; MKiŚ nie pełni takiej roli odpowiadając także za m.in. za strukturyzowanie działania Funduszu;
- i) **niezgodne z Motywem 112 Preambuły do PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje pokrywania pełnych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przez system ROP. Projekt zakłada, że docelowo Fundusz otrzyma środki z wpływu z opłaty opakowaniowej jakie będzie miał zagospodarować na zarządzanie systemem ROP; w przypadku jednak w którym przedsiębiorcy, o których mowa w art. 60 ust. 3 Projektu, nie zdecydują się składać wniosków o dofinansowanie lub ich wnioski nie uzyskają akceptacji (vide art. 69, 70 Projektu), to wówczas Fundusz posiadać będzie wpływy z tytułu opłaty opakowaniowej natomiast nie będą one

wykorzystane na pokrycie kosztów m.in. utrzymania systemu gospodarowania odpadami opakowaniowymi, które w wypadkach j.w. poniosą mieszkańcy;

- j) **niezgodne z art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy Ramowej oraz art. 45 PPWR** w zakresie, w jakim nie gwarantuje, że wkłady finansowe producentów pokrywają koszty niezbędne, a także niezgodne z art. 42 ust. 2 PPWR w zakresie zaproponowania mechanizmu uznaniowego co do wysokości stawek opłaty opakowaniowej a nie mechanizmu ustalającego koszty w sposób przejrzysty, proporcjonalny, niedyskryminujący i efektywny;
- k) **niezgodne z art. 6 pkt 5 a) Dyrektywy SUP** w zakresie uchylenia przez art. 219 Projektu z dniem 1 stycznia 2027 roku przepisu art. 14a Ustawy Opakowaniowej, implementującego Dyrektywę SUP w tym zakresie.

Najważniejszym skutkiem wdrożenia Projektu będzie jednak całkowita zmiana systemowa w zakresie zagospodarowania odpadami opakowaniowymi. Projekt wprowadza nie tylko klasyczny system fiskalno-redystrybucyjny, polegający na poborze daniny publicznej i transferowanie jej do szeroko rozumianego systemu komunalnego poprzez NFOŚiGW, ale **nadaje administracji publicznej wszechwładzę nad całym systemem**, podporządkowując go decyzjom polityków i urzędników:

- a) Ministerstwo będzie określało w drodze rozporządzenia: koszty dla producentów (stawki opłaty opakowaniowej), które opakowania nie są zbierane w systemie komunalnym, podział środków przez NFOŚiGW do beneficjentów a nawet rodzaje opakowań, które mają negatywną wartość rynkową i wymagają dofinansowania w procesie recyklingu,
- b) Ministerstwo i NFOŚiGW uzgodnią pomiędzy sobą Zasady Działania Organizacji ROP, które określać będą m.in. sposób zbierania, odbioru, i zagospodarowania odpadów opakowaniowych oraz kreślenie warunków umów zawieranych przez NFOŚiGW z beneficjentami z pominięciem procedury administracyjnej (zapewniającej jawność procesu podejmowania decyzji) i bez ujawnienia / publikacji tego dokumentu. Owe niejawne zasady będą jednak podstawą dla umów z beneficjentami,
- c) zanim każdy z beneficjentów otrzyma zwrot kosztów (za wyjątkiem samorządów, ale tylko w przypadku rekompensaty za prowadzenie zbiórki odpadów), będzie musiał co roku składać wnioski i przeprowadzać badanie atestacyjne biegłego rewidenta. Od odmowy zatwierdzenia wniosku czy obciążenia środków beneficjent nie będzie mógł się odwołać ani nawet pozwać NFOŚiGW do sądu (odnowa zatwierdzenia wniosku nie jest decyzją administracyjną). Żaden z beneficjentów składając wniosek nie będzie więc wiedział, czy dostanie zwrot kosztów i w jakiej wysokości.
- d) IOŚ-PIB będzie miał prawo żądać od wszystkich podmiotów gospodarujących odpadami informacji i danych, w tym stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Jeśli takich danych nie dostanie lub uzna, że są one niewystarczające, będzie mógł nałożyć na taki podmiot grzywnę. Będzie to pierwszy przypadek w Polsce, gdy placówka naukowa (instytut badawczy) będzie mogła kogokolwiek karać grzywnami,
- e) każdy producent będzie musiał składać co kwartał sprawozdanie o wprowadzeniu opakowań do obrotu poprzez BDO i obliczyć kwotę opłaty podatkowej. Jeśli tego nie zrobi lub poda złe dane (w tym pomyli się zaniżając wprowadzenie), Urząd Marszałkowski automatycznie nałoży na niego opłatę w wysokości 150% stawki bez możliwości miarkowania kary wynikającej np. z błędu we wprowadzaniu danych do BDO. W przypadku braku sprawozdania lub zaniżenia danych, Urząd Marszałkowski sam też wyznaczy jakie powinno być prawidłowe wprowadzenie np. w postaci oszacowania i od tej „prawidłowej” wielkości nakaże zapłacić owe 150% stawki,
- f) na 22 członków Rady ROP aż 13 reprezentować ma administrację publiczną (Ministerstwo, NFOŚiGW, IOŚ, Inspekcje Handlowa, GIOŚ i Urzędy Marszałkowskie). Umożliwi to Ministerstwu uzyskanie w każdej sytuacji korzystnej opinii Rady nawet przy ewidentnej krzywdzie innych interesariuszy, w szczególności płatników opłaty opakowaniowej.

Zagospodarowanie odpadów opakowaniowych przestanie być częścią procesów gospodarczych. Stanie się częścią biurokracji, która będzie mogła ręcznie, a niekiedy całkowicie uznaniowo zarządzać środkami finansowymi pochodzącymi od producentów.

Co zaś wymaga szczególnego podkreślenia, projekt **ustawy nie spełnia jakichkolwiek celów oraz wymagań, jakie stawia przed naszym krajem znowelizowana dyrektywa w sprawie odpadów czy PPWR.** Wdrożenie ustawy w zaproponowanym kształcie nie spowoduje jakiegokolwiek poprawy gospodarki odpadami opakowaniowymi. Zaproponowany w niej model nie przewiduje żadnych narzędzi mających na celu podnoszenie efektywności poszczególnych etapów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w celu osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu, nie mówiąc już o podwyższonych wymaganiach związanych z koniecznością osiągnięcia recyklingu skali i to w wysokiej jakości. **Wprowadzający produkty w opakowaniach mają biernie obserwować, czy zasilany ich środkami system komunalny zrealizuje wyśrubowane wymagania nakładane przez PPWR** i mieć nadzieję, że za kilka lat nie będą musieli wycofywać ze stosowania opakowań, dla których centralno-biurokratyczny system fiskalno-redystrybucyjny „nie podolał” europejskim wymaganiom.

Ponadto **jako organizacja odzysku opakowań**, ze względu na fakt odebrania przez Państwo (reprezentowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska) prawie 99% przychodów co będzie równoznaczne z likwidacją działalności od 2028 roku w dzisiejszym rozumieniu, chcielibyśmy się również odnieść do uzasadnień tego faktu, które ze zrozumiałych względów nie znalazły się w tekście projektu ustawy natomiast wątek został rozwinięty w ocenie skutków regulacji (dalej „OSR”). Informacje na ten temat znalazły się na końcu naszego stanowiska, w „Uwagach o charakterze systemowym”