

UC100: słuszny cel, niegotowy projekt

6.6.2026 - | Polska Izba Gospodarki Odpadami

Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, znany jako UC100, miał być odpowiedzią na wieloletni problem niewdrożenia w Polsce pełnego systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. Miał uporządkować finansowanie gospodarki odpadami opakowaniowymi, dostosować polskie przepisy do wymogów unijnych, w tym rozporządzenia PPWR, oraz realnie wdrożyć zasadę „zanieczyszczający płaci”. Dziś coraz trudniej jednak mówić o nim jako o projekcie gotowym do dalszego procedowania.

Historia UC100 jest historią zmieniających się koncepcji, rosnących oczekiwań i narastających sporów. W 2024 r. prace MKiŚ nad nowym modelem ROP szły w kierunku rozwiązania opartego na istotnej roli producentów i organizacji odpowiedzialności producenta. Ten kierunek był przez część rynku określany jako model „producencki” – zakładający, że skoro to producenci mają ponosić koszty zagospodarowania odpadów opakowaniowych, powinni mieć również realny wpływ na organizację, efektywność i rozliczanie systemu.

W sierpniu 2024 r. reprezentatywne organizacje samorządowe oraz organizacje sektora gospodarki odpadami wypracowały wspólną propozycję pod nazwą „Sprawiedliwy ROP”. Model ten jest konsekwentnie promowany przez największe organizacje branży odpadowej: Polską Izbę Gospodarki Odpadami oraz Izbę Branży Komunalnej.

Jego istotą jest kompromis oparty na synergii odpowiedzialności producentów, roli samorządów jako gospodarzy systemu komunalnego oraz udziału przedsiębiorców odpadowych i recyklerów funkcjonujących na rynku. Zgodnie z tymi założeniami znacząca część środków z opłat ponoszonych przez producentów powinna trafiać do gmin, przy ustawowej gwarancji przeznaczenia ich na obniżenie opłat ponoszonych przez mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Taki mechanizm daje mieszkańcom czytelną gwarancję, że pieniądze pobrane od producentów nie staną się wyłącznie kolejnym kosztem ukrytym w cenach produktów, lecz realnie wrócą do mieszkańców w postaci niższych opłat za odpady.

Sygnatariusze modelu „Sprawiedliwy ROP” podkreślają, że to założenie ma zasadnicze znaczenie dla społecznej akceptowalności reformy. Środki z opłat ROP nie pojawią się bowiem w systemie znikąd. W praktyce zostaną wkalkulowane w ceny produktów na sklepowych półkach. Jeżeli więc konsumenci zapłacą więcej przy zakupie towarów, powinni jednocześnie odczuć realną ulgę w opłatach śmieciowych. Bez takiego mechanizmu ROP może zostać odebrany nie jako sprawiedliwa reforma środowiskowa, lecz jako kolejny koszt przerzucony na obywateli.

Na początku 2025 r. nastąpiła jednak zasadnicza zmiana. Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaprezentowało nowe założenia modelu ROP, w którym centralną rolę powierzono Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. To NFOŚiGW miałyby stać się centralnym operatorem przepływów finansowych w systemie ROP.

13 sierpnia 2025 r. projekt UC100 został opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Od tego momentu rozpoczął się najważniejszy etap testu społecznej i gospodarczej akceptowalności proponowanych rozwiązań. Test ten trudno uznać za zdany. W konsultacjach publicznych, opiniowaniu i uzgodnieniach zgłoszono ponad 1700 uwag, w tym około 1500 o charakterze unikalnym. To skala, która sama w sobie pokazuje, że projekt nie był dokumentem technicznie dopracowanym ani społecznie uzgodnionym.

Problemem jest nie tylko liczba uwag, ale również brak pełnej transparentności procesu po konsultacjach. Do dziś nie opublikowano raportu z konsultacji publicznych w sposób pozwalający rzetelnie ocenić, które zastrzeżenia zostały uwzględnione, które odrzucone i z jakich powodów. Nie przedstawiono również przejrzystej odpowiedzi na zasadnicze pytania zgłaszane przez rynek, samorządy i administrację wojewódzką. Przy projekcie tej skali, ingerującym w finanse producentów, gmin, marszałków województw, instalacji, recyklerów i mieszkańców, brak takiego rozliczenia konsultacji jest poważnym deficytem procesu legislacyjnego.

Kolejna wersja projektu, opublikowana w marcu 2026 r., miała odpowiedzieć na zgłaszane zastrzeżenia. Nie zakończyła jednak sporu. Przeciwnie – ponownie uruchomiła falę krytyki. Przedstawiciele branży opakowaniowej i producenci wskazywali, że projekt zachował zasadniczą architekturę systemu: centralną rolę państwowego operatora, redystrybucyjny charakter opłat oraz ograniczony wpływ podmiotów finansujących system na jego efektywność. W debacie powróciły określenia takie jak „centralizacja”, „monopol państwa”, „parapodatek” czy „biurokratyczny model ROP”. Krytycznie oceniano również wprowadzanie dodatkowych zmian dotyczących systemu kaucyjnego i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które przez część uczestników rynku zostały odebrane jako legislacyjne „wrzutki”.

Najnowsze, opublikowane 2 czerwca 20206 r. stanowisko ogólnopolskich i regionalnych organizacji samorządowych pokazuje, że nawet po stronie samorządowej poparcie dla głównych założeń UC100 nie oznacza zgody na procedowanie projektu w obecnym kształcie.

Pod stanowiskiem znalazły się podpisy m.in. Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Unii Miasteczek Polskich, Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych, Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot oraz Ruchu Samorządowego „Tak! Dla Polski”. Strona samorządowa apeluje w tym stanowisku o wprowadzenie szeregu poważnych zmian przed skierowaniem projektu do dalszego etapu prac legislacyjnych.

Lista postulatów samorządowych nie ma charakteru kosmetycznego. Obejmuje m.in. uproszczenie i skrócenie procedury przekazywania środków dla gmin, wprowadzenie jednolitych zasad weryfikacji wniosków, ograniczenie nadmiernych obciążeń administracyjnych, doprecyzowanie finansowania audytów, mechanizm milczącego zatwierdzenia wniosku, skuteczną procedurę odwoławczą, zwiększenie środków dla urzędów marszałkowskich na obsługę administracyjną systemu, większą reprezentację samorządów w Radzie ROP, obligatoryjne różnicowanie stawek finansowania z uwzględnieniem realnych kosztów działania różnych typów gmin, zagwarantowanie minimalnego poziomu środków kierowanych do gmin oraz doprecyzowanie roli związków międzygminnych.

Szczególnie istotny jest również postulat zapewnienia spójności projektowanych przepisów o ROP z równolegle procedowanymi zmianami w innych ustawach, zwłaszcza w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Samorządy wskazują tu na konieczność zachowania pełnej swobody organizacyjnej gmin w wyborze formy realizacji zadań odpadowych, w tym zarówno w trybach konkurencyjnych, jak i w formule in-house. Chodzi przy tym o in-house w pełnym zakresie: zarówno w trybie zamówienia z wolnej ręki przewidzianym w Prawie zamówień publicznych, jak i w tzw. trybie powierzeniowym, realizowanym bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W stanowisku podkreślono, że kwestie te są obecnie przedmiotem szczegółowych, dwustronnych uzgodnień przedstawicieli samorządów z przedstawicielami Ministerstwa Klimatu i Środowiska w ramach prac nad projektem nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Samorządy domagają się również powiązania systemu kaucyjnego z ROP, przekazywania środków z niezwróconej kaucji do budżetów gmin według ustalonego algorytmu, corocznego raportowania i kontroli środków przez instytucje publiczne, w tym Najwyższą Izbę Kontroli, oraz włączenia Komisji

Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w opracowywanie zasad działania organizacji ROP. Co szczególnie istotne, dalsze prace nad projektem – zdaniem strony samorządowej – powinny być poprzedzone przedstawieniem symulacji przepływów finansowych dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich oraz założeń kluczowych aktów wykonawczych.

Pod stanowiskiem z 2 czerwca br. nie podpisał się Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Nie oznacza to jednak braku zastrzeżeń ze strony województw. Przeciwnie – ZWRP już wcześniej, w stanowisku Zarządu z 22 kwietnia 2026 r., zgłosił własne uwagi do projektu UC100. Dotyczyły one przede wszystkim roli samorządów województw i urzędów marszałkowskich w systemie, wysokości środków na obsługę administracyjną, kwartalnego sprawozdawania i rozliczania opłat, terminów wdrożeniowych oraz centralizacji kompetencji interpretacyjnych.

Spór o UC100 coraz bardziej przypomina nie prace nad najlepszym możliwym modelem ROP, lecz rywalizację stron przekonanych o wyłącznej słuszności własnych stanowisk. Z jednej strony Ministerstwo Klimatu i Środowiska forsuje model silnie scentralizowany, z dominującą rolą państwowego operatora środków. Z drugiej strony organizacje producenckie bronią rozwiązań, które w większym stopniu pozostawiałyby kontrolę nad systemem po stronie wprowadzających produkty w opakowaniach. Tm bardziej znaczenia nabiera kompromisowy model „Sprawiedliwego ROP”, który pozostaje realną alternatywą wobec sporu między modelem silnie scentralizowanym a modelem producenckim.

UC100 miał być odpowiedzią na wieloletni impas w sprawie ROP. Dzisiaj wszyscy interesariusze podkreślają, że ROP opakowaniowy jest potrzebny, ale UC100 w obecnym kształcie nie jest gotowy i sam staje się częścią tego impasu. Projekt wymaga nie przyspieszenia, lecz zatrzymania i realnego powrotu do rozmowy o kompromisie – zanim kolejna wersja projektu jeszcze bardziej spolaryzuje wszystkich uczestników systemu.

Jacek Kalinowski

<https://odpady.net.pl/2026/06/05/uc100-sluszny-cel-niegotowy-projekt>