

Think Tank The Company: projekt UC100 może naruszać prawo unijne

10.7.2026 - | Polska Izba Gospodarki Odpadami

Powierzenie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej funkcji Organizacji ROP Opakowań może być niezgodne z prawem Unii Europejskiej - wynika z analizy prawnej przygotowanej przez Think Tank The Company. Autorzy ostrzegają, że wadliwa konstrukcja systemu może prowadzić do podważania decyzji wydawanych na podstawie ustawy, roszczeń odszkodowawczych wobec państwa oraz faktycznej niemożności stosowania części przepisów projektu UC100.

Think Tank The Company, organizacja ekspercka zajmująca się analizą regulacji gospodarczych i prawnych, opublikował raport zatytułowany „Niezgodność projektu UC100 z aktami normatywnymi wyższego rzędu”. Opracowanie koncentruje się na przewidzianej w projekcie ustawy roli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako centralnej Organizacji ROP Opakowań.

Analiza odnosi się przede wszystkim do projektu UC100 z 13 marca 2026 r. Nie uwzględnia więc wszystkich zmian wprowadzonych w kolejnych wersjach dokumentu, jednak jej główny zarzut dotyczy podstawowej konstrukcji systemu, która także w późniejszych projektach opiera się na szczególnej roli NFOŚiGW.

NFOŚiGW nie może być Organizacją ROP?

Autorzy zwracają uwagę na zestawienie dwóch projektowanych regulacji. Z jednej strony UC100 wskazuje NFOŚiGW jako Organizację ROP Opakowań, z drugiej natomiast wyraźnie stanowi, że organizacja ta nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa przedsiębiorców.

Zdaniem Think Tank The Company jest to sprzeczność o fundamentalnym znaczeniu. W ocenie autorów wykonywanie zbiorowych obowiązków rozszerzonej odpowiedzialności producenta stanowi działalność gospodarczą i świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Organizacja ROP powinna być zatem traktowana jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – niezależnie od tego, czy działa w celu osiągnięcia zysku.

NFOŚiGW jest tymczasem państwową osobą prawną i – zgodnie z samym projektem UC100 – nie ma występować jako przedsiębiorca. Według autorów raportu oznacza to, że Funduszowi powierzono działalność, której w zaproponowanej formie prawnej nie będzie mógł prawidłowo wykonywać.

Monopol jest dopuszczalny, ale pod warunkami

Raport nie kwestionuje, że państwo członkowskie może utworzyć jedną, monopolistyczną organizację odpowiedzialności producenta. Autorzy odwołują się w tym zakresie m.in. do wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-254/23 dotyczącej słoweńskiego systemu ROP.

Z orzeczenia wynika jednak, że monopol może zostać ustanowiony tylko wtedy, gdy towarzyszą mu odpowiednie gwarancje. Organizacja musi być zdolna do spójnej i systematycznej realizacji celów środowiskowych, podlegać skutecznej kontroli, a nowe rozwiązania nie mogą powodować nieproporcjonalnych obciążeń dla przedsiębiorców.

Zdaniem Think Tank The Company projekt UC100 takich warunków nie spełnia. W raporcie wskazano m.in. na:

- brak mierzalnych gwarancji osiągnięcia celów środowiskowych przez NFOŚiGW,
- brak niezależnego mechanizmu odwoławczego,
- niedostatecznie przejrzyste zasady zawierania umów z uczestnikami rynku,
- ryzyko arbitralnego ustalania stawek i warunków finansowania,
- połączenie w jednym podmiocie funkcji publicznych oraz roli kontraktowej i finansowej.

Autorzy oceniają, że producenci i przedsiębiorcy odpadowi zostaliby pozbawieni realnej ochrony przed decyzjami centralnego monopolisty.

Zagrożenie dla konkurencji i efektywności systemu

Think Tank The Company krytycznie ocenia także skutki gospodarcze projektowanego rozwiązania. Według raportu centralizacja odpowiedzialności w NFOŚiGW nie ograniczy się do likwidacji konkurencji pomiędzy organizacjami odzysku opakowań. Może również negatywnie wpłynąć na rynek zbierania, sortowania i recyklingu odpadów.

Autorzy podkreślają, że Fundusz miałby rozdzielać środki i zawierać umowy z podmiotami funkcjonującymi na rynku, nie posiadając jednocześnie typowych mechanizmów elastycznego reagowania na zmieniające się ceny, koszty zagospodarowania poszczególnych frakcji i sytuację recyklerów.

W raporcie zakwestionowano również konstrukcję ekomodulacji. Zdaniem jego autorów odpowiedzialność producenta nie może zostać sprowadzona do pobierania administracyjnie ustalonej opłaty. Opłaty powinny tworzyć rzeczywiste bodźce zachęcające do ekoprojektowania, ograniczania masy opakowań oraz poprawy ich przydatności do recyklingu.

Ryzyko „martwych przepisów”

Najdalej idący wniosek raportu dotyczy możliwych konsekwencji uchwalenia ustawy w analizowanym kształcie. Think Tank The Company argumentuje, że organy administracji, w tym sam NFOŚiGW oraz minister właściwy do spraw klimatu, mają obowiązek stosowania prawa krajowego zgodnie z prawem Unii Europejskiej.

Jeżeli przepisy UC100 okażą się sprzeczne z dyrektywą odpadową, zasadami rynku wewnętrznego i unijną swobodą działalności gospodarczej, organy oraz sądy mogą być zobowiązane do odmowy ich zastosowania. W ocenie autorów oznaczałoby to, że przepisy ustanawiające NFOŚiGW Organizacją ROP Opakowań mogłyby stać się w praktyce „martwe”.

Raport wskazuje ponadto na ryzyko:

- uchylania lub stwierdzania nieważności rozstrzygnięć wydawanych na podstawie UC100,
- dochodzenia przez producentów zwrotu nienależnie pobranych opłat,
- roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa,
- odpowiedzialności Polski za naruszenie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

Autorzy proponują model tworzony przez producentów

Think Tank The Company apeluje o odstąpienie od modelu, w którym organizacja ROP jest tworzona

ustawowo i powierzona NFOŚiGW. W zamian rekomenduje model oddolny – tzw. bottom-up – w którym organizacje odpowiedzialności producenta są tworzone przez samych wprowadzających.

Według autorów jest to rozwiązanie dominujące w Unii Europejskiej, które pozwala zachować odpowiedzialność producentów za organizację i finansowanie systemu, przy jednoczesnym pozostawieniu państwu funkcji regulacyjnych, kontrolnych i nadzorczych.

Raport krytycznie ocenia również sam model jednego państwowego monopolisty. Zdaniem Think Tank The Company doświadczenia państw, które zastosowały silnie scentralizowane rozwiązania, wskazują na niższą efektywność kosztową i słabsze wyniki recyklingu niż w systemach opartych na konkurencji.

Kolejny głos przeciwko centralizacji ROP

Opracowanie wpisuje się w szerszą krytykę projektu UC100, formułowaną przez organizacje przedsiębiorców, ekspertów, producentów i przedstawicieli branży gospodarki odpadami. Nowym elementem raportu jest jednak próba wykazania, że problem nie ogranicza się do efektywności ekonomicznej czy sposobu podziału pieniędzy.

Zdaniem autorów sama konstrukcja prawna NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań może być niezgodna z przepisami wyższego rzędu, co podważałoby stabilność całego systemu. Think Tank The Company wzywa zatem projektodawcę do pilnej zmiany UC100, zanim ustawa stworzy mechanizm, którego stosowanie będzie kwestionowane przed organami krajowymi i sądami europejskimi.

Raport „Niezgodność projektu UC100 z aktami normatywnymi wyższego rzędu”

<https://odpady.net.pl/2026/07/10/think-tank-the-company-projekt-uc100-moze-naruszac-prawo-unijne>