

Warszawa, 6 lipca 2026 r.
KL/458/134/PM/2026

Pan
Radosław Sikorski
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Zagranicznych
Przewodniczący Komitetu do Spraw Europejskich

Szanowny Panie Premierze,

w imieniu przedsiębiorców zrzeszonych w Konfederacji Lewiatan reprezentujących cały łańcuch wartości, w nawiązaniu do zaktualizowanej wersji projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100) z dnia 13 marca 2026 r., pragniemy wskazać, że proponowane rozwiązanie nadal pozostaje sprzeczne z kluczowymi oczekiwaniami przedsiębiorców.

Scentralizowany i upaństwowiony model zarządzania

Pomimo propozycji nowych rozwiązań regulacyjnych, projekt pomija kluczowe i wielokrotnie zgłaszane zastrzeżenia przedsiębiorców. Nadal utrzymany został model Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta o charakterze scentralizowanym i upaństwowionym. Model ten zupełnie odchodzi od efektywnych gospodarczo mechanizmów rynkowych z powodzeniem funkcjonujących w większości rozwiniętych krajów UE, na rzecz systemu zarządzanego przez jeden podmiot publiczny - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W praktyce oznacza to monopolizację systemu, marginalizację roli i odpowiedzialności organizacyjnej uczestników rynku za wprowadzane produkty, eliminację organizacji odzysku opakowań, które od ponad dwóch dekad pełnią fundamentalną rolę w realizacji obowiązków środowiskowych przez producentów.

W konsekwencji, niewątpliwie proponowane rozwiązanie wprost stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 21 Konstytucji RP), narusza zasadę ochrony praw nabytych (z art. 2 Konstytucji RP) oraz narusza reguły oparte o zasadę ograniczenia wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP).

Co istotne, proponowany model państwowy wiąże się również z wyraźnym wzrostem kosztów funkcjonowania systemu w porównaniu do rozwiązań opartych na mechanizmach rynkowych. Brak konkurencji oraz centralizacja zarządzania, przy braku jakiegokolwiek mechanizmu weryfikacji rezultatów osiągniętych przez państwowy podmiot - nie prowadzą do obniżenia efektywności kosztowej, ale wyłącznie zwiększenia obciążeń finansowych po

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

stronie producentów w formie paropodatku. W konsekwencji koszty te zostaną przeniesione na ceny produktów, co w sposób oczywisty bezpośrednio odczują konsumenci.

Z perspektywy producentów szczególnie istotne jest to, że projekt nie rozwiązuje głównych bolączek systemowych - czyli sposobu funkcjonowania systemu ROP. W obecnym kształcie, po wdrożeniu, sprowadza on ROP głównie do mechanizmu finansowego, opartego na poborze środków od producentów i ich redystrybucji przez instytucję publiczną. Takie podejście nie tworzy realnych bodźców do poprawy efektywności zbiórki, sortowania i recyklingu, ani nie zapewnia powiązania ponoszonych kosztów z rzeczywistymi wynikami środowiskowymi.

Niezgodność z prawem UE

Projekt w obecnym kształcie cały czas budzi również poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej, **w szczególności z wymaganiami dotyczącymi funkcjonowania systemów ROP określonymi w dyrektywie odpadowej oraz w rozporządzeniu dotyczącym opakowań i odpadów opakowaniowych**. Projekt nie przewiduje skutecznych mechanizmów samokontroli przez NFOŚiGW ani niezależnego nadzoru nad jego działalnością, w tym przejrzystych procedur udzielania i cofania zezwoleń dla organizacji ROP, wymaganych przez przepisy unijne.

Projektowany model ROP nie spełnia podstawowych wymogów wynikających z **art. 8a ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2008/98/WE**, ponieważ **nie określa w sposób jasny i jednoznaczny rolę oraz obowiązków wszystkich uczestników systemu**. Producenci po wniesieniu opłaty opakowaniowej tracą jakikolwiek wpływ na dalsze gospodarowanie odpadami, przy czym żaden podmiot - w tym NFOŚiGW - nie ponosi skonkretyzowanej i egzekwowalnej odpowiedzialności za realizację celów zbiórki i recyklingu. Taki model pozostaje w bezpośredniej sprzeczności z definicją systemu ROP zawartą w **art. 3 pkt 21 Dyrektywy 2008/98/WE**, która zakłada, że odpowiedzialność producenta jest nie tylko finansowa, lecz również organizacyjna. **Sprowadzenie roli producenta wyłącznie do płatnika opłaty - bez możliwości wpływu na sposób organizacji systemu, wybór operatorów, jakość usług czy osiągnięte wyniki środowiskowe - pozbawia ROP jego fundamentalnego sensu i wypacza cele, którym instytucja ta ma służyć.**

Projekt narusza również **art. 8a ust. 4 lit. a) i lit. c) Dyrektywy 2008/98/WE** oraz **art. 45 ust. 2 PPWR**, ponieważ **przewiduje jednolite stawki opłaty opakowaniowej, niezwiązane z rzeczywistymi kosztami netto gospodarowania odpadami**, bez uwzględnienia przychodów ze sprzedaży surowców wtórnych i innych dochodów systemu. Projekt nie zapewnia przejrzystego mechanizmu kalkulacji, podziału ani kontroli efektywności wydatkowania środków. Mechanizm ustalania opłat ma charakter uznaniowy i administracyjny - stawki będą kształtowane jednostronnie przez MKiŚ w drodze rozporządzenia, bez oparcia o rzetelną i weryfikowalną metodologię kosztową. Takie podejście nie tylko narusza zasadę przejrzystości wymaganą przez dyrektywę, ale prowadzi do sytuacji, w której producenci nie są w stanie ocenić, czy ponoszone przez nich ciężary finansowe odpowiadają rzeczywistym kosztom funkcjonowania systemu. Nie są także w stanie jakkolwiek zweryfikować, czy wpłacane środki są wydatkowane efektywnie.

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Poważne zastrzeżenia budzi również brak zasad różnicowania opłat w zależności od cech produktu lub opakowania, co pozostaje w sprzeczności z **art. 8a ust. 1 lit. d) Dyrektywy 2008/98/WE** oraz **art. 46 ust. 5 PPWR**, które wymagają równego traktowania producentów, a jednocześnie przewidują możliwość - i co do zasady konieczność - różnicowania wkładów finansowych w oparciu o kryteria tzw. ekoprojektowania, recyklingowości czy zawartości materiałów z recyklingu. **Jednolite, niezróżnicowane stawki opłaty nie tworzą żadnych bodźców ekonomicznych do projektowania opakowań łatwiejszych do recyklingu, co jest wprost sprzeczne z celami polityki UE w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym.**

Projekt nie realizuje ponadto wymogu określonego w **art. 8a ust. 4 lit. c) Dyrektywy 2008/98/WE**, zgodnie z którym koszty systemu powinny być ustalane w sposób przejrzysty, z aktywnym udziałem zainteresowanych stron - producentów, gmin, operatorów recyklingu oraz organizacji konsumenckich. Tymczasem zarówno wysokość opłat, jak i zasady podziału środków będą ustalane jednostronnie przez administrację publiczną, bez przewidzenia mechanizmów konsultacyjnych o charakterze wiążącym lub choćby gwarantujących uwzględnienie stanowisk interesariuszy. W efekcie **Projekt odbiega od unijnego modelu ROP opartego na przejrzystości, współodpowiedzialności producentów i aktywnym udziale wszystkich stron w funkcjonowaniu i finansowaniu systemu.**

Należy również zauważyć, że zgodnie z **motywem 130 Preambuły do rozporządzenia PPWR** producenci powinni mieć możliwość zbiorowego wypełniania obowiązków związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta za pośrednictwem organizacji odpowiedzialności producenta, przejmujących odpowiedzialność w ich imieniu. Motyw ten wyraźnie wskazuje ponadto, że państwa członkowskie mogą - a z perspektywy efektywności systemu powinny - udzielać zezwoleń wielu organizacjom odpowiedzialności producenta, gdyż konkurencja między tymi organizacjami może prowadzić do większych korzyści zarówno dla producentów, jak i konsumentów, poprzez obniżenie kosztów operacyjnych i podniesienie jakości usług. Model oparty na jednym operatorze publicznym takich korzyści ze swej istoty nie generuje. Zgodnie natomiast z **art. 47 ust. 1 rozporządzenia PPWR** organizacja odpowiedzialności producenta, której powierzono obowiązki w zakresie ROP, zobowiązana jest wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na wypełnianie tych obowiązków, przy czym zezwolenie powinno być uzależnione od spełnienia określonych wymogów organizacyjnych, finansowych i operacyjnych a zatem w praktyce potwierdzać, zdolność do podjęcia się tego działania.

Projekt ustawy UC100 nie zawiera takiego mechanizmu – zgodnie z nim NFOŚiGW przejmuje funkcję operatora systemu bez uzyskiwania zezwolenia, poddania się niezależnej weryfikacji zdolności operacyjnych czy spełnienia wymogów analogicznych do tych, które projekt nakłada na prywatnych uczestników systemu. Prowadzi to do asymetrii regulacyjnej niemożliwej do pogodzenia z zasadą równego traktowania oraz wymogami prawa unijnego.

Ponadto system oparty na centralnym operatorze publicznym, działającym poza warunkami konkurencji i bez niezależnej weryfikacji, nie zapewnia transparentności ani mechanizmów kontroli wymaganych przez przepisy unijne.

Taki model może być też niezgodny ze standardem wyznaczonym przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) z dnia 10 lipca 2025 r. w sprawie C-254/23, *INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. i in. oraz Surovina d.o.o. i in. przeciwko Državni zbor Republike Slovenije*, ponieważ nie został należycie uzasadniony nadrzędnym interesem publicznym oraz nie spełnia wymogów konieczności i proporcjonalności. Zarówno uzasadnienie projektu, jak i ocena skutków regulacji nie przedstawiają żadnych dowodów, analiz ani ocen potwierdzających, że odejście od konkurencyjnego modelu organizacji odzysku na rzecz centralnego systemu zarządzanego przez państwo jest niezbędne do osiągnięcia lepszych efektów środowiskowych lub wyższego poziomu recyklingu. Nie wykazano również, że proponowany model będzie bardziej efektywny kosztowo, zapewni większą przejrzystość funkcjonowania systemu lub skuteczniej przyczyni się do realizacji celów gospodarki o obiegu zamkniętym. Z braku takiego uzasadnienia proponowane rozwiązanie stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konkurencji i swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Niezgodność z Konstytucją RP

Konstytucyjna zasada swobody działalności gospodarczej, jest fundamentem rozwoju Polski. Tymczasem wprowadzenie, opartego na monopolu państwa, scentralizowanego, pozbawionego realnej kontroli i wpływu przedsiębiorców wprost narusza tę konstytucyjną regułę. Również oparcie tego systemu o pozbawiony właściwej kontroli parapodatek jest sprzeczny z tą zasadą.

Powyżej przedstawione argumenty oraz obiektywny fakt, iż przedsiębiorcy (ale również de facto konsumenci i jednostki samorządu terytorialnego) będą pozbawieni jakiegokolwiek prawnego i realnego wpływu na system oparty o zaproponowane rozwiązania, oznacza, iż ta dziedzina gospodarki staje się monopolem państwa, opartym o najgorsze wzorce. Tym samym zasada społecznej gospodarki rynkowej staje się w tym zakresie wyłącznie fikcją. Wreszcie, zastąpienie funkcjonującego przez ćwierć wieku wolnorynkowego modelu scentralizowanym monopolem, będzie oznaczać likwidację istniejących i działających legalnie organizacji odzysku opakowań. Trudno taki skutek określić inaczej, jak jaskrawe złamanie zasady praw nabytych.

Brak spójności z Aktem o Usługach Cyfrowych

Zwracamy również uwagę, że w zakresie proponowanych przepisów wątpliwości budzą także przepisy dedykowane sektorowi handlu elektronicznego, które są niespójne z logiką unijnego Aktu o Usługach Cyfrowych (dalej: "DSA").

Zgodnie bowiem z brzmieniem DSA, rolą platform e-commerce jako pośredników jest dostarczenie sprzedającym odpowiedniej infrastruktury informacyjnej, w tym wdrożenie tzw. mechanizmu "*notice and action*" ("*zgłoś i usuń*"), który w praktyce polega na tym, że w wyniku wiarygodnego zgłoszenia otrzymanego od organów nadzoru, platforma usuwa "problematiczne" treści. Takie podejście także chroni przedsiębiorców sprzedających w kanałach elektronicznych przed przewencyjnym i automatycznym blokowaniem ich ofert, co z perspektywy unijnej regulacji jest niedopuszczalne. Doprowadzi to bowiem do tzw.

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

over-blocking, czyli nieuzasadnionej blokady ofert, co wpłynie chociażby na zasadę swobody świadczenia usług.

Ponadto w kontekście obowiązku wyświetlania numerów BDO w kanałach elektronicznych, warto też pochylić się nad kwestiami związanymi z bezpieczeństwem operacyjnym integracji z systemem BDO. Słusznym podejściem wydaje się tutaj wypracowanie modelu współpracy technologicznej z platformami ecommerce, dzięki czemu zostanie zapewniony stabilny dostęp do API BDO. Przedmiotowy model powinien być zautomatyzowany i oparty na wymianie danych w czasie rzeczywistym. Wpłynie to na uszczelnienie systemu, bo docelowo zmniejszy się liczba tzw. podmiotów free-riders, jak również spowoduje to mniejsze koszty dostosowania dla przedsiębiorców czy lepszą jakość danych, do których będą mieć dostęp dane organy administracji państwowej. Weryfikacja bowiem ww. numerów bezpośrednio zależy od sprawności / wydajności BDO.

Nieuwzględnienie wdrażanych uproszczeń na poziomie unijnym

Jednocześnie projektowane przepisy nie uwzględniają aktualnych działań podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej. Pomijają rozwiązania upraszczające dla przedsiębiorców przewidziane w pakiecie Omnibusie Środowiskowym opublikowanym przez Komisję w marcu 2026 r., w szczególności w zakresie ograniczenia częstotliwości sprawozdawczości ROP przez producentów do maksymalnie jednego razu w roku oraz dobrowolności wyznaczania upoważnionego przedstawiciela ds. ROP.

Ponadto, Komisja Europejska jest obecnie w trakcie oceny możliwości szerzej zakrojonej reformy systemu ROP z jego dalszą harmonizacją w ramach planowanego aktu o gospodarce o obiegu zamkniętym (Circular Economy Act), którego przyjęcie przewidziano na III kwartał 2026 r. Wprowadzanie reformy systemu ROP w Polsce w sytuacji, gdy na poziomie Unii Europejskiej rozważane są istotne zmiany systemowe, zwiększa niepewność regulacyjną i może prowadzić do chaosu związanego z koniecznością jego kolejnej zmiany. Nie bez znaczenia pozostaje także wpływ projektowanych rozwiązań na konkurencyjność gospodarki. Wprowadzenie scentralizowanego, zbiurokratyzowanego modelu ROP oraz dodatkowych obciążeń finansowych może istotnie zwiększyć koszty działalności przedsiębiorstw. Szczególnie dotkliwe może to być dla sektorów o niskich marżach, takich jak sektor rolno-spożywczy, gdzie wzrost kosztów może przełożyć się bezpośrednio na ceny dla konsumentów.

Podkreślamy, że przedsiębiorcy nie kwestionują samej idei Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta ani konieczności ponoszenia pełnych kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi ze swoich produktów. Oczekują jednak systemu, który będzie efektywny, przejrzysty i oparty na sprawdzonych rozwiązaniach. Doświadczenia innych państw jednoznacznie pokazują, że najwyższą skuteczność osiągają modele oparte na wyważonej współpracy sektora publicznego i prywatnego, konkurencji oraz realnej odpowiedzialności producentów za osiąganie celów. Nie ma zaś żadnych dowodów na to, iż systemy scentralizowane i upaństwowione (Węgry, Chorwacja) osiągają lepsze efekty niż rozwiązania rynkowe, co uzasadniałoby rezygnację z poszukiwania kompromisu, proponowaną rewolucję i odejście od zasady "pomocniczości państwa".

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Zwracamy również uwagę, że w celu zapewnienia spójności w ramach wszelkich kanałów sprzedaży, postulujemy podejście, o którym mowa w Omnibusie Środowiskowym, tj. raportowanie roczne. W praktyce zmniejszy to bowiem koszty administracyjne przedsiębiorców, jak i w perspektywie długoterminowej wpłynie na polepszenie jakości wprowadzanych danych w systemie BDO i w efekcie “odciąży” systemy IT w ramach tejże bazy.

Postulat ten jest w pełni uzasadniony faktem, że projektowana w UC100 bieżąca ewidencja generuje potężne obciążenia bez realnej wartości dodanej dla środowiska - nie poprawia bowiem jakości segregacji ani nie przyczynia się do redukcji ilości odpadów na rynku. Proponowane przepisy wykraczają poza wymogi rozporządzenia PPWR, które nie przewiduje tak uciążliwej częstotliwości, zmuszając przedsiębiorców do żmudnej obsługi systemu BDO kosztem realnych działań proekologicznych. Przy dużej dynamice zmian asortymentu oraz specyfice logistyki, gdzie towar wprowadzony na rynek w pierwszym kwartale może zostać wywieziony za granicę w kolejnym, konieczność wprowadzania danych i ich bieżącej aktualizacji w BDO drastycznie zwiększa ryzyko błędów. Jedynie ewidencja roczna pozwala na rzetelne zbilansowanie stanu faktycznie wprowadzonych opakowań.

Podsumowując, w naszej ocenie najważniejsze zagrożenie wynikające z zapisów zawartych w projekcie UC100 to:

- **Brak jasnego podziału ról i odpowiedzialności uczestników systemu,**
- **Brak rzeczywistej odpowiedzialności producentów** – wyłącznie odpowiedzialność finansowa,
- **Brak realizacja zasady kosztu netto** - nietransparentny system finansowania,
- **Brak ekomodulacji opłat** – brak zachęt do ekoprojektowania i recyklingowości,
- **Brak niezależnego nadzoru i weryfikacji operatora systemu,**
- **Nierówne traktowanie** – brak obowiązku uzyskania zezwolenia przez NFOŚiGW,
- **Nieuzasadniona eliminacja konkurencji** – model jednego operatora publicznego,
- **Niezgodność z pozostałymi regulacjami EU** – m.in. Omnibus ENVI, CEA, czy DSA,
- **Niezgodność z Konstytucją RP.**

W związku z powyższym apelujemy o zasadniczą zmianę kierunku prac legislacyjnych nad projektem UC100. **Konieczne jest odejście od modelu scentralizowanego na rzecz systemu ROP opartego na mechanizmach rynkowych, w którym:**

- producenci mają realny wpływ na sposób organizacji i finansowania systemu,
- istnieje wyraźna odpowiedzialność za osiąganie poziomów recyklingu,
- środki finansowe są powiązane z rzeczywistymi kosztami i efektami środowiskowymi,
- funkcjonuje konkurencja pomiędzy podmiotami realizującymi obowiązki ROP,
- zapewniona jest transparentność oraz zgodność z prawem Unii Europejskiej.

Jesteśmy przekonani, że tylko system oparty na takich zasadach pozwoli osiągnąć cele środowiskowe, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Liczymy na ponowne otwarcie dialogu i gotowość do wypracowania rozwiązań, które będą skuteczne, wykonalne i akceptowalne dla wszystkich uczestników rynku.

W przypadku jakichkolwiek pytań dotyczących przedmiotowej kwestii, właściwą osobą do kontaktu jest p. Piotr Mazurek, Zastępca Dyrektora ds. GOZ Departamentu Energii i GOZ, e-mail: pmazurek@lewiatan.org; tel. kom. 573 330 864. Wyrażamy pełną gotowość do współpracy w tym zakresie.

Z poważaniem,



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

1. **Andrzej Domański** - Minister Finansów i Gospodarki
2. **Stefan Krajewski** - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
3. **Paulina Hennig-Kloska** - Minister Klimatu i Środowiska
4. **Małgorzata Gromadzka** - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi
5. **Ignacy Niemczycki** - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
6. **Anita Sowińska** - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy