

Analiza ryzyk - projekt ustawy UC100

Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100) i zawarte w nim zapisy dotyczące Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta w kontekście potrzeb samorządów gminnych i sektora branży komunalnej

Autor: Marzena Berezowska, MBA

Na podstawie ekspertyzy sporządzonej dla

Warszawa, maj 2026

CEL:

Kompleksowa ocena funkcjonalno-prawna projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100)

KONTEKST:

Identyfikacja ryzyk dla potencjalnych beneficjentów środków z ROP: gmin i przedsiębiorstw gospodarujących odpadami

ZAKRES:

Analiza rozdziałów 7 i 10 projektu, ze wskazaniem rozwiązań niewykonalnych i niekonstytucyjnych

Ocena konsekwencji projektu UC100 dla gmin i przedsiębiorstw gospodarujących odpadami

Diagnoza kluczowych ryzyk zagrażających bezpieczeństwu prawnemu potencjalnych beneficjentów

CZYM JEST UC100

Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (239 artykułów), wdrażający m.in. system Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

Przeniesienie kosztów zbiórki, transportu, sortowania i recyklingu odpadów opakowaniowych z mieszkańców i gmin na producentów wyrobów w opakowaniach

KLUCZOWY MECHANIZM

NFOŚiGW jako jedyna Organizacja ROP Opakowań.

Model ex post: gmina najpierw ponosi koszty odbioru, by później starać się o ich zwrot z NFOŚiGW.

Opłata opakowaniowa o charakterze podatkowym - wnoszona przez producentów do marszałka województwa, następnie transferowana do NFOŚiGW, a dalej przekazywana z NFOŚiGW do beneficjentów

*Model ex post = Gmina z własnych środków ponosi koszt zbiórki i gospodarowania odpadami -> wnioskuje o zwrot kosztów
-> NFOŚiGW rozpatruje wniosek -> dopiero po pozytywnej ocenie przekazuje środki = **gmina kredytuje system***

Kategoria ryzyk #1:

odmowa wypłaty lub okrojenie kwoty zwrotu kosztów

Pełna uznaniowość rozstrzygnięcia NFOŚiGW = uzależnienie oceny złożonego wniosku od niepewnych kryteriów

NFOŚiGW może arbitralnie odrzucić wniosek o zwrot kosztów (odmówić gminie zwrotu) lub zmniejszyć ten zwrot o dowolny poziom

Brak procedury odwoławczej; gmina nie może dochodzić swoich praw w trybie KPA (NFOŚiGW nie jest organem administracji publicznej) ani pozwać NFOŚiGW do sądu (zawarcie umowy jest skutkiem zatwierdzenia wniosku; do tego czasu gmina nie jest niczym związana z NFOŚiGW)

Kategoria ryzyk #2:

Brak wiążącego ustawowego terminu rozpatrzenia wniosku

Projekt UC100 nie przewiduje wiążącego ustawowego terminu rozpatrzenia wniosku gminy przez NFOŚiGW; zapisany w projekcie termin jest wyłącznie deklaratoryjny

Gmina planując budżet na konkretny rok nie wie, czy zwrot kosztów nastąpi w danym roku, w przyszłości czy też w ogóle

Środki z NFOŚiGW mogą nie wpłynąć w danym roku budżetowym albo wcale - ryzyko naruszenia art. 242 u.f.p. (zakaz deficytu budżetu bieżącego)

Brak gwarancji co do wysokości zwrotu kosztów

Projekt nie określa minimalnego poziomu zwrotu kosztów i nie gwarantuje tym samym pokrycia 100% kosztów rzeczywistych

Wysokość zwrotu uzależniona od możliwości finansowych NFOŚiGW, których projekt nie reguluje w sposób pewny i przewidywalny

Gmina może ponieść koszty w wysokości X zł, a otrzymać refundację w wysokości X minus Y zł, przy czym takiej różnicy nigdy nie jest w stanie przewidzieć ani zabezpieczyć

Niedobór dochodów = gmina musi je pokryć z innych źródeł, np. zwiększając „opłatę śmieciową” od mieszkańców lub ograniczając inne wydatki, aby uzupełnić brakujące środki na gospodarkę odpadami

Brak jasnych kryteriów oceny wniosków

Projekt nie określa kryteriów punktacji ani zasad oceny wniosków składanych przez gminy

Brak precyzji odnośnie do wymaganych dokumentów i standardu ich kompletności

Brak jednoznacznego określenia sposobu, w jaki NFOŚiGW weryfikuje deklarowane koszty oraz informacji, czy istnieje możliwość przeprowadzenia ich wstępnej weryfikacji

System oceny będzie kształtowany przez wewnętrzne procedury NFOŚiGW, zmieniane bez udziału gmin, a nie przez obowiązujące prawo

Naruszenie zasady przewidywalności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP

Kategoria ryzyk #5:

Ryzyko niewypłacenia lub okrojenia środków ze względów geopolitycznych

Brak mechanizmu gwarantującego gminie niezmiennosc refinansowania w perspektywie wieloletnich zobowiązań kontraktowych

W przypadku politycznej potrzeby (np. wydatki obronne) środki z opłaty opakowaniowej mogą zostać przekierowane na inne cele

Wieloletnie umowy z wykonawcami (PZP) nie mogą być łatwo rozwiązane — gmina zostaje z zobowiązaniami bez środków na ich sfinansowanie

Kategoria ryzyk #6:

Ryzyko w obszarze PZP

Brak ustawowej podstawy do pozyskania danych kosztowych od wykonawcy

UC100 wymaga od gmin podania we wniosku do NFOŚiGW szczegółowych danych finansowych dotyczących kosztów odbioru frakcji opakowaniowej

Dane te (np. struktura kosztów) stanowią często tajemnicę przedsiębiorstwa podmiotu odbierającego odpady

Projekt nie zawiera żadnego przepisu nakładającego na wykonawcę obowiązek wyodrębnienia i przekazania gminie tych danych

Gmina może więc żądać takich informacji wyłącznie w ramach umowy udzielonej w procesie zamówienia publicznego lub dzięki wpisaniu takiego wymogu do SWZ, co powoduje kolejne ryzyka

Kategoria ryzyk #6:

Ryzyko w obszarze PZP

Naruszenie PZP w obszarze opisu przedmiotu zamówienia (art. 99)

Wpisanie do SWZ obowiązku przekazywania zamawiającemu (gminie) szczegółowych kosztów frakcji opakowaniowej narusza zasadę proporcjonalności opisu przedmiotu zamówienia

Celem zamówienia na odbiór odpadów jest ich odbiór, a nie dostarczanie gminie danych finansowych na potrzeby rozliczeń z NFOŚiGW na podstawie wymogów z zupełnie innej ustawy niż regulującej materię zamówienia

Każdy wykonawca może zaskarżyć taki wymóg zapisany SWZ do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO)

KIO (lub Sąd Okręgowy w wyższej instancji) może nakazać zmianę lub usunięcie kwestionowanego zapisu; w efekcie gmina traci możliwość pozyskania danych niezbędnych do sporządzenia wniosku do NFOŚiGW

Kategoria ryzyk #6:

Ryzyko w obszarze PZP

Model ex-post i kredytowanie systemu przez gminy

Projekt ustawy zakłada model refundacji kosztów już poniesionych (model ex post): gmina organizuje przetarg, zawiera umowę i ponosi koszty przez cały rok; dopiero po zakończeniu okresu składa do NFOŚiGW wniosek o zwrot kosztów

Odrzucenie przez NFOŚiGW wniosku z przyczyn formalnych (brak danych kosztowych, negatywna atestacja biegłego rewidenta) = finansowanie pełnego kosztu bez możliwości jego zwrotu

W przypadku włączenia do uchwały o opłatach za odbiór odpadów zwrotu przez NFOŚiGW kosztów a następnie braku takiego zwrotu, następuje obciążenie budżetu gminy nie przewidzianym wydatkiem, którego nie pokryje przyjęta uchwała o „opłacie śmieciowej”

LUKI W ŁAŃCUCHU TRANSFERU ŚRODKÓW

Brak sankcji za opóźnione przekazanie środków przez marszałka (termin 45 dni jest instrukcyjny)

Brak niezależnego audytu i kontroli przepływów na każdym etapie

Brak obowiązków sprawozdawczych NFOŚiGW wobec gmin jako beneficjentów (uzasadniony interes prawny w uzyskaniu przez gminy informacji o stanie rozliczeń)

BRAK POWIĄZANIA ZWROTU KOSZTÓW Z OBNIŻKĄ OPŁAT

Brak przepisu nakazującego gminom obniżenie opłaty za odbiór odpadów pobieranej od mieszkańców o wysokość otrzymanego od NFOŚiGW zwrotu kosztów za odbiór

Brak przepisu nakazującego instalacjom komunalnym / sortowniom obniżenia stawek przetargowych dla gmin o wysokość otrzymanego od NFOŚiGW zwrotu kosztów

PROBLEM KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ

Środki z NFOŚiGW to nowy, niesklasyfikowany rodzaj przychodu (ani dotacja, ani subwencja, ani pomoc publiczna)

Każda gmina musi samodzielnie - na własne ryzyko – klasyfikować środki, narażając się na zakwestionowanie przez RIO

Nie wiadomo, czy NFOŚiGW zwracać będzie gminom koszty z VAT – ryzyko luki finansowej

KONTROLA RIO I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

RIO jest uprawniona do weryfikowania gmin w zakresie planowania i księgowania środków z NFOŚiGW

Błędna kwalifikacja = negatywna opinia o wykonaniu budżetu lub postępowanie wyjaśniające

Osobista odpowiedzialność wójta / burmistrza / prezydenta za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Cel społeczny projektu UC100 - odciążenie finansowe mieszkańców - nie został zapewniony, a stawki opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów nie ulegną ani stabilizacji, ani tym bardziej zmniejszeniu

Wprost przeciwnie, projekt UC100 wprowadza ryzyko podwójnego obciążenia mieszkańców: do niezmiennych "opłat śmieciowych" dojdą wyższe ceny produktów w opakowaniach w sklepach na skutek obciążenia producentów opłatą opakowaniową

Brak jednoznacznych regulacji oraz zidentyfikowane luki legislacyjne w projekcie UC100 mogą ponadto sparaliżować zarządzanie budżetami gmin na kolejne lata

Dziękujemy za uwagę!