

think tank

the company.



Niezgodność projektu UC100 z aktami normatywnymi wyższego rzędu

**Brak możliwości realizacji przed NFOŚiGW
zadań z artykułów 8-8a Dyrektywy
2008/98/WE**

Warszawa, czerwiec 2026 r.

Spis treści

I.	Wprowadzenie.....	3
II.	Analiza prawna. Brak możliwości realizacji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań, o których mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE.....	7
III.	Analiza prawna. Brak możliwości działania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Organizacja ROP Opakowań.....	39
IV.	Podsumowanie.....	45

I. Wprowadzenie.

Think Tank The Company niniejszym wskazuje, że postulowane przez projektodawcę – w treści projektu ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (projekt z dnia 13 marca 2026 r.¹) - rozwiązanie, które sprowadzałoby się do wprowadzenia systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w modelu odpowiedzialności finansowej² i w konsekwencji powierzenia zadań i kompetencji Organizacji ROP Opakowań (tj. zadań i kompetencji o których mowa w art. 8 i nast. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy³, do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴ (*argumentum ex art. 57 ust. 1 UC100*⁵) jest działaniem nieprawidłowym, które stanowi nieprawidłową implementację Dyrektywy 2008/98/WE (która to implementacja jest spóźniona, gdzie prawodawca krajowy był zobowiązany dokonać przedmiotowej implementacji do dnia 05 stycznia 2023 r.; to opóźnienie jest tym bardziej zaskakujące i nieprawidłowe, że o ile zgodnie z art. 8 Dyrektywy 2008/98/WE wprowadzenie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest obligatoryjne, o tyle – zgodnie z art. 9 Dyrektywy 2008/98/WE – wprowadzenie systemu kaucyjnego jest czysto fakultatywne, gdzie system kaucyjny został wprowadzony w Polsce już dobrych kilka miesięcy temu i gdzie system ten nie rozwiązuje w ogólności problemu zbiórki i zagospodarowania odpadów komunalnych) i które będzie implikowało naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską jej zobowiązań związanych ze statusem Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

W rezultacie konsekwencją hipotetycznego dalszego procedowania przez krajowego prawodawcę projektu UC100 w niezmienionej treści będzie odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu naruszenia wyżej powołanych zobowiązań państwa członkowskiego, jak również brak możliwości wykonywania przez NFOŚiGW obowiązków Organizacji ROP Opakowań.

Mając powyższe na uwadze **Think Tank The Company** niniejszym apeluje do prawodawcy o możliwie pilne wprowadzenie do treści UC100 odpowiednich zmian, które nakierowane będą na wyeliminowanie

¹ Dalej: „UC100”.

² Celem wdrażanego systemu ROP jest zapewnienie sprawiedliwego pokrycia kosztów za gospodarowanie odpadami opakowaniowymi. Obecnie koszty te pokrywają mieszkańcy w opłatach za wywóz odpadów, a system ROP sprawi, że koszty te poniosą wprowadzający produkty w opakowaniach. Dlatego w dłuższej perspektywie system ROP przyczyni się do ustabilizowania, a nawet obniżenia realnych opłat za wywóz odpadów. Przy projektowaniu systemu ROP zależało nam, aby opłaty ROP ponoszone przez producentów były tak skalkulowane, by klienci nie odczuli realnie różnicy w codziennych zakupach, a jednocześnie, by producentom opłacało się podjąć działania zmierzające do zmniejszenia ilości odpadów w środowisku; por. szerzej: [Projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych \(UC100\) - droga do zmniejszenia ilości odpadów - Ministerstwo Klimatu i Środowiska - Portal Gov.pl](#)

³ Dz. Urz. UE L z 312 z dnia 22 listopada 2008 r.; s. 3 i nast.; dalej: „Dyrektywa 2008/98/WE”.

⁴ Dalej: „NFOŚiGW”.

⁵ Por. szerzej: <https://legislacja.rol.gov.pl/docs//2/12401003/13149459/13149460/dokument732352.docx>

opisanej w niniejszym dokumencie niezgodności UC100 z odpowiednimi przepisami prawa unijnego, a w konsekwencji też z odpowiednimi przepisami Konstytucji RP.

Think Tank The Company wskazuje przy tym uwadze prawodawcy to, że projekt UC100 spotkał się z bardzo poważną krytyką, tak ze strony organizacji społecznych jak Business Centre Club⁶, Konfederacja Lewiatan⁷, Pracodawcy RP⁸ czy ZPP⁹, oraz ze strony przedstawicieli doktryny, jak np. prof. Marek Chmaj i dr Grzegorz Piotrowski z SWPS¹⁰, czy Instytut Finansów Publicznych¹¹, czy też Warsaw Enterprise Institute¹².

W ocenie **Think Tank The Company** warto przy tym wskazać, że „krytyczne” uwagi dotyczące projektu były formułowane również przez Wiceminister Klimatu Panią Anitę Sowińską¹³.

Think Tank The Company – zgadzając się z przedstawionymi w wyżej powołanych stanowiskach zdaniami krytyki pod adresem UC100 – zwraca uwagę pracodawcy na jeszcze jeden aspekt, który do tej

⁶ Por. szerzej: [dokument742550.pdf](#)

⁷ Por. szerzej: [Uwagi-Konfederacji-Lewiatan-do-projektu-UC100.xlsx](#)

⁸ Por. szerzej: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401003/13149459/13149462/dokument742521.zip>

⁹ Por. szerzej: [dokument742543.pdf](#)

¹⁰ Por. szerzej: [250903 - OIGOŚ - stanowisko UC100.pdf](#); zob. także: [dokument732353.docx](#); por. także: [dokument732354.docx](#)

¹¹ *Ekonomiczne skutki reformy systemu zagospodarowania odpadów opakowaniowych wg rządowego projektu UC100; autorzy krytycznie oceniają zasadnicze założenia projektu UC100. Zdaniem autorów projekt nie ogranicza się do implementacji przepisów unijnych, lecz oznacza fundamentalną przebudowę całego modelu funkcjonowania rynku gospodarki odpadami opakowaniowymi w Polsce. Kluczowym elementem reformy ma być likwidacja organizacji odzysku opakowań oraz przejęcie ich kompetencji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który miałby pełnić funkcję centralnej organizacji ROP. W ocenie autorów oznacza to odejście od modelu konkurencyjnego na rzecz modelu administracyjnego, w którym decyzje dotyczące finansowania systemu, poziomu opłat i przepływów środków będą podejmowane centralnie. Raport wskazuje, że obecny system opiera się na konkurencji między organizacjami odzysku opakowań oraz mechanizmami rynkowymi, które motywują uczestników rynku do optymalizacji kosztów i poprawy efektywności gospodarowania odpadami. Autorzy raportu podkreślają, że projekt UC100 nie przedstawia przekonujących dowodów na nieskuteczność obecnego modelu ani nie wykazuje, że system centralny będzie bardziej efektywny ekonomicznie. W dokumencie wskazano, że wiele problemów przywoływanych przez projektodawcę dotyczy ogólnej gospodarki odpadami komunalnymi, a nie stricte segmentu odpadów opakowaniowych, który osiąga relatywnie wysokie poziomy recyklingu. Raport zwraca szczególną uwagę na ryzyko osłabienia bodźców efektywnościowych po stronie przedsiębiorców. W obecnym systemie koszty zagospodarowania odpadów są kształtowane przez mechanizmy konkurencyjne oraz relacje podaży i popytu na surowce wtórne. Projekt UC100 zakłada zastąpienie tych mechanizmów administracyjnie ustaloną opłatą opakowaniową, której wysokość będzie określana w sposób zapewniający pełne pokrycie kosztów systemu. Zdaniem autorów może to prowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji gospodarczych, w tym: wzrostu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami; ograniczenia konkurencji na rynku; zmniejszenia presji na efektywność kosztową; osłabienia motywacji do innowacji technologicznych; wzrostu obciążeń finansowych dla przedsiębiorców; przenoszenia rosnących kosztów na konsumentów końcowych; ryzyko destabilizacji rynku przedsiębiorstw odpadowych, recyklerów oraz firm działających w sektorze odzysku opakowań, gdzie likwidacja organizacji odzysku opakowań oznaczałaby istotną zmianę struktury rynku i ograniczenie roli prywatnych podmiotów w systemie gospodarowania odpadami opakowaniowymi.*

¹² Por. szerzej: [Ekspertyza-funkcjonalno-prawna-zasad-ROP-w-UC-100-07.05.2026.pdf](#) oraz [Jak zbudować efektywny system ROP w Polsce? Doświadczenia innych krajów - Warsaw Enterprise Institute](#)

¹³ Por. szerzej: [Będą odbierać puszki, butelki, szkło i kartony z domu? Wiceminister klimatu mówi o zmianach w systemie kaucyjnym](#)

pory nie był podnoszony w dyskusji na temat projektu UC100; który jednocześnie implikuje – w obliczu hipotetycznego zlekceważenia uwag **Think Tank The Company** przez prawodawcę – brak możliwości zastosowania przepisów UC100 w ogólności (tj. brak realizacji przez Organizację ROP Opakowań jej zadań wynikających z art. 8 i nast. Dyrektywy 2008/98/WE).

Think Tank The Company – mając na uwadze powyższe – zwraca się do prawodawcy z apelem o możliwie pilne uwzględnienie sformułowanego w niniejszym dokumencie postulatu, a tym samym o powierzenie zadań i kompetencji, o których mowa w art. 8 i nast. Dyrektywy 2008/98/WE, podmiotowi, który to podmiot nie jest elementem składowym aparatu administracji publicznej i który to podmiot jest przedsiębiorcą w rozumieniu normy z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123).

Think Tank The Company wskazuje przy tym uwadze prawodawcy to, że w całej Unii Europejskiej nie jest spotykany chociażby pojedynczy przykład (tj. w sytuacji hipotetycznego przepracowania przez prawodawcę projektu UC100 bez implementacji zmian postulowanych przez **Think Tank The Company**, Polska będzie wyłącznym państwem członkowskim, w którym taki model znalazłby zastosowanie), w którym to zadania i kompetencje, o których mowa w art. 8 i nast. Dyrektywy 2008/98/WE zostałyby powierzone podmiotowi, który to podmiot nie jest przedsiębiorcą (w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123))¹⁴.

W tym ostatnim kontekście warto wskazać, że nawet w krajach, w których to organizacją odpowiedzialności producenta jest podmiot utworzony ogólnie w ramach decyzji prawodawcy lokalnego¹⁵ (tj. w takich krajach jak Chorwacja, Dania, Węgry, w których to zastosowano podejście *top-down*), to podmiot ten nie jest podmiotem wchodzącym w skład szeroko rozumianego aparatu administracji publicznej i podmiot ten jest jednocześnie przedsiębiorstwem w rozumieniu postanowień z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123).

Think Tank The Company równocześnie podkreśla to, że obowiązek by Organizacja ROP Opakowań była przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika tak z przepisu z art. 15 Dyrektywy 2006/123; co więcej **Think Tank The Company** podkreśla to, że w całej Unii Europejskiej nie jest znany chociażby pojedynczy przypadek, w którym to Organizacja ROP

¹⁴ Por. szerzej: [Modele-ROP.pdf](#)

¹⁵ *Ibidem*.

Opakowań nie byłaby przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

II. Analiza prawna. Brak możliwości realizacji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań, o których mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE.

Think Tank The Company w pierwszym kroku wskaże to, że zgodnie z art. 57 ust. 1 UC100: *Organizacją ROP Opakowań jest NFOŚiGW*, zgodnie zaś z art. 58 ust. 4 UC100: *Organizacja ROP Opakowań nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*.

Analiza wyżej powołanych przepisów z art. 57 ust. 1 UC100 i z art. 58 ust. 4 UC100 prowadzi do sformułowania następujących konkluzji:

- po pierwsze, krajowy prawodawca przyjmuje model, w którym to Organizacja ROP Opakowań jest tworzona odgórnie, na mocy decyzji prawodawcy¹⁶ (zgodnie z art. 8a Dyrektywy

¹⁶ Oddział 4 rozdziału 7 określa szczegóły dotyczące prowadzenia działalności przez Organizację ROP Opakowań, w tym m.in.:

1. Organizacją ROP Opakowań NFOŚiGW;
2. Organizacja ROP Opakowań nie prowadzi działalności w charakterze odbierającego, zbierającego, przetwarzającego, sprzedawcy lub pośrednika w obrocie odpadami;
3. Organizacja ROP Opakowań działa na podstawie ustawy, rozporządzenia nr 2025/40 oraz Zasad Działania Organizacji ROP Opakowań, które uzgadnia z ministrem właściwym do spraw klimatu;
4. w przypadku naruszania przez Organizację ROP Opakowań przepisów ustawy, rozporządzenia nr 2025/40 lub warunków określonych w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań minister właściwy do spraw klimatu wzywa do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości, a w przypadku ich nieusunięcia podejmuje środki nadzorcze określone w przepisach odrębnych. Ustanowiono stopniową sekwencję środków nadzorczych wobec Organizacji ROP Opakowań – wezwanie, następnie kontrola, a w razie potrzeby zawiadomienie organu do spraw dyscypliny finansów publicznych – zapewniając skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą mechanizm reagowania na naruszenia przepisów ustawy lub rozporządzenia nr 2025/40 lub warunków określonych w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań;
5. Organizacja ROP Opakowań wykonuje na rzecz producentów obowiązki związane z ROP poprzez pokrywanie kosztów selektywnego zbierania odpadów powstałych z opakowań oraz ich transportu i przetwarzania, prowadzenie publicznych kampanii edukacyjnych, finansowanie nakładów na inwestycje w infrastrukturę do zagospodarowania odpadów opakowaniowych;
6. Organizacja ROP Opakowań finansuje zadania Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, zwanego dalej: „IOŚ-PIB” w zakresie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta opakowań;
7. Organizacja ROP Opakowań w celu pokrycia kosztów, o których mowa w pkt 5, zawiera na okres 1 roku umowy w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi z gminami, podmiotami odbierającymi odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, zbierającymi odpady opakowaniowe inne niż komunalne, przetwarzającymi odpady komunalne oraz przetwarzającymi odpady opakowaniowe inne niż komunalne w procesach odzysku poprzedzających recykling, prowadzącymi recykling odpadów opakowaniowych. Jeżeli dla danego rodzaju odpadów opakowaniowych łączny wynik finansowy działań obejmujących ich selektywne zbieranie, transport i przetwarzanie (przygotowanie do recyklingu oraz recykling) jest nieujemny (przychody ze sprzedaży surowców wtórnych równoważą lub przewyższają koszty), Organizacja ROP Opakowań stosuje stawkę 0 zł/Mg w zakresie wypłat dla podmiotów realizujących te działania;
8. zakres umów, o których mowa w pkt 7;
9. zasady składania wniosków przez ww. podmioty oraz ich weryfikacji i ustalania wysokości finansowania kosztów gospodarowania odpadami opakowaniowymi przez te podmioty, a także terminu wypłaty środków finansowych;
10. zakres informacji, które Organizacja ROP Opakowań obowiązana jest publikować na swojej stronie internetowej oraz obowiązek sprawozdawczy.

Ponadto oddział 4 rozdziału 7 zawiera wartości graniczne udziału we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na poszczególne zadania Organizacji ROP Opakowań, a także upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego udziały we wpływach z opłaty opakowaniowej przeznaczane na poszczególne zadania Organizacji ROP Opakowań oraz rozporządzenia w sprawie rodzajów odpadów opakowaniowych o ujemnej wartości rynkowej. Oddział 5 rozdziału 7 określa przepisy dotyczące samodzielnego wypełniania obowiązków w zakresie ROP, w tym m.in. obowiązki producenta,

2008/98/WE), tj. Organizacja ROP Opakowań nie jest tworzona przez producentów (na zasadzie: *bottom-up*), tylko jest tworzona bezpośrednio przez prawodawcę, na zasadzie: *top-down* (gdzie taki model tworzenia Organizacji ROP Opakowań jest jak najbardziej dopuszczalny w świetle postanowień z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE, z tym jednakże zastrzeżeniem, że musi to być podmiot, który wykonuje wyłącznie zadania z art. 8 i nast. Dyrektywy 2008/98/WE¹⁷);

warunki uzyskania zezwolenia oraz jego zakres, a także załączniki, które należy dołączyć do wniosku o udzielenie zezwolenia (umowy, listy intencyjne, zabezpieczenie roszczeń w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej, akredytywy lub poręczenia).

Ponadto przedmiotowy oddział określa 18-tygodniowy termin na wydanie przez ministra właściwego do spraw klimatu zezwolenia, przypadki, w których minister właściwy do spraw klimatu może odmówić wydania zezwolenia oraz przypadki, w których producent obowiązany jest do wniesienia opłaty opakowaniowej, a także obowiązki dotyczące sprawozdawczości; por. szerzej: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12401003/13149459/13149460/dokument768356.docx>

¹⁷ 1. W celu wzmocnienia działań w zakresie ponownego wykorzystania odpadów i zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu oraz innych form odzysku państwa członkowskie mogą podjąć środki prawodawcze lub inne niż prawodawcze w celu zapewnienia, aby każda osoba fizyczna lub prawna, która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty (producent produktu) ponosiła rozszerzoną odpowiedzialność producenta.

Środki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania. Środki te mogą obejmować obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji o stopniu, w jakim można ponownie wykorzystać i przetworzyć dany produkt.

W przypadku gdy środki takie obejmują ustanowienie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta obowiązują ogólne minimalne wymogi określone w art. 8a.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że producenci produktów podejmujący z własnej inicjatywy finansową lub finansową i organizacyjną odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami stanowiące etap cyklu życia produktu, powinni stosować niektóre lub wszystkie ogólne wymagania minimalne określone w art. 8a.

2. Państwa członkowskie mogą zastosować odpowiednie środki zachęcające do projektowania produktów i składników produktów w taki sposób, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko i wytwarzanie odpadów podczas produkcji, a następnie użytkowania produktów, oraz gwarantujące, że odzysk i unieszkodliwianie produktów, które stały się odpadami, będą się odbywać zgodnie z art. 4 i 13.

Środki te mogą zachęcać, między innymi, do opracowywania, produkcji i wprowadzania do obrotu produktów i składników produktów nadających się do wielokrotnego użycia, które zawierają materiały pochodzące z recyklingu, są technicznie trwałe oraz łatwo naprawialne i które, po tym jak stały się odpadami, nadają się do przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, co ułatwia właściwe stosowanie hierarchii postępowania z odpadami. Środki te uwzględniają wpływ produktów w całym cyklu ich życia, hierarchię postępowania z odpadami oraz, w stosownych przypadkach, możliwość wielokrotnego recyklingu.

3. Przy stosowaniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie biorą pod uwagę wykonalność techniczną i opłacalność ekonomiczną, a także ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkiego i aspekty społeczne, z poszanowaniem potrzeby zagwarantowania właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4. Rozszerzona odpowiedzialność producenta stosowana jest bez uszczerbku dla odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami, o której mowa w art. 15 ust. 1, oraz bez uszczerbku dla obowiązujących szczególnych przepisów dotyczących strumieni odpadów i produktów.

5. Komisja organizuje wymianę informacji między państwami członkowskimi a podmiotami zaangażowanymi w systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta na temat praktycznego wdrożenia ogólnych minimalnych wymogów określonych w art. 8a. Obejmuje ona, między innymi, wymianę informacji na temat najlepszych praktyk służących zapewnieniu odpowiedniego zarządzania, współpracy transgranicznej w zakresie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego, na temat cech organizacyjnych i nadzorowania organizacji realizujących w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zróżnicowania wkładów finansowych, wyboru podmiotów gospodarujących odpadami i zapobiegania zaśmiecaniu. Komisja publikuje wyniki wymiany informacji i może przedstawić wytyczne w tym zakresie, jak również dotyczące innych istotnych aspektów.

Komisja, w konsultacji z państwami członkowskimi, publikuje wytyczne na temat współpracy transgranicznej w zakresie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz zróżnicowania wkładów finansowych, o którym mowa w art. 8a ust. 4 lit. b).

Jeżeli jest to konieczne, aby uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym, Komisja może przyjąć akty wykonawcze w celu określenia kryteriów służących zapewnieniu jednolitego stosowania art. 8a ust. 4 lit. b), wykluczając przy tym jakiegokolwiek

- **po drugie**, krajowy prawodawca przyjmuje rozwiązanie, zgodnie z którym Organizacja ROP Opakowań jest naturalnym monopolistą (gdzie podobnie taki model działania Organizacji ROP Opakowań jest podobnie jak najbardziej dopuszczalny w świetle postanowień z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE¹⁸, z tym jednakże zastrzeżeniem, że Organizacja ROP Opakowań musi spełniać

dokładne określanie poziomu wkładów. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 39 ust. 2.

¹⁸ 1. W przypadku gdy systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta zostały ustanowione zgodnie z art. 8 ust. 1, a także zgodnie z innymi unijnymi, aktami prawnymi, państwa członkowskie:

a) w wyraźny sposób określają role i obowiązki wszystkich odpowiednich zaangażowanych podmiotów, w tym producentów produktów, wprowadzających produkty do obrotu w państwie członkowskim, organizacji realizujących w ich imieniu obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, prywatnych lub publicznych podmiotów gospodarujących odpadami, władz lokalnych oraz, w stosownych przypadkach, podmiotów zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej;

b) zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określają cele w zakresie gospodarowania odpadami w dążeniu do osiągnięcia przynajmniej celów ilościowych istotnych dla systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta określonych w niniejszej dyrektywie, dyrektywie 94/62/WE, dyrektywie 2000/53/WE, dyrektywie 2006/66/WE oraz dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE (¹⁰), a także inne cele ilościowe lub jakościowe uważane za istotne dla systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta;

c) zapewniają, by działał system sprawozdawczy służący do gromadzenia danych dotyczących produktów wprowadzanych do obrotu w państwach członkowskich przez producentów produktów objętych systemem rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz danych na temat zbierania i przetwarzania odpadów pochodzących z tych produktów, określając, w stosownych przypadkach, przepływy materiałów odpadowych, jak również inne dane istotne dla celów, o których mowa w lit. b);

d) zapewniają równe traktowanie poszczególnych producentów produktów, niezależnie od ich pochodzenia czy wielkości, nie nakładając nieproporcjonalnego obciążenia regulacyjnego na producentów małych ilości produktów, w tym również na małe i średnie przedsiębiorstwa.

2. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia, by posiadacze odpadów objęci systemami rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionymi zgodnie z art. 8 ust. 1 byli informowani o środkach służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, zakładach zajmujących się ponownym użyciem i przygotowaniem do ponownego użycia, systemach odbioru i zbierania odpadów oraz o zapobieganiu zaśmiecaniu. Państwa członkowskie podejmują również środki w celu stworzenia zachęt dla posiadaczy odpadów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za dostarczanie odpadów do systemów selektywnej zbiórki, przede wszystkim, w stosownych przypadkach, poprzez bodźce ekonomiczne i uregulowania prawne.

3. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wszyscy producenci produktów lub organizacje realizujące w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:

a) mieli jasno określony zasięg geograficzny, produktowy i materiałowy, nieograniczający się do przypadków, w których zbieranie odpadów i gospodarowanie nimi przynoszą największe zyski;

b) zapewniaли odpowiednią dostępność systemów zbierania odpadów w ramach zasięgu, o którym mowa w lit. a);

c) posiadali środki finansowe lub środki finansowe i organizacyjne niezbędne do wypełnienia swoich obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta;

d) wprowadzili odpowiedni mechanizm samokontroli, wspierany, w stosownych przypadkach, przez regularne niezależne kontrole w celu oceny:

(i) zarządzania ich finansami, w tym zgodności z wymogami określonymi w ust. 4 lit. a) i b);

(ii) jakości danych zgromadzonych i zgłoszonych zgodnie z ust. 1 lit. c) niniejszego artykułu oraz z wymogami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006;

e) udostępniali publicznie informacje o realizacji celów w zakresie gospodarowania odpadami, o których mowa w ust. 1 lit. b), oraz, w przypadku zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, również informacje o:

(i) swojej strukturze własności i członkostwa;

(ii)

wkładach finansowych wnoszonych przez producentów produktów od każdej sprzedanej sztuki lub od każdej tony produktu wprowadzonego do obrotu; oraz

(iii) procedurze wyboru podmiotów gospodarujących odpadami.

4. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by wysokość wkładów finansowych płaconych przez producenta produktu w celu wypełnienia jego obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta:

a) pokrywała następujące koszty związane z produktami, które producent wprowadza do obrotu w danym państwie członkowskim:

- koszty selektywnej zbiórki odpadów, a następnie ich transportu i przetwarzania, w tym przetwarzania niezbędnego do osiągnięcia unijnych celów w zakresie gospodarowania odpadami, oraz koszty niezbędne do realizacji innych celów i zadań, o których mowa w ust. 1 lit. b), po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych pochodzących z jego produktów i z nieodebranych kaucji,
- koszty dostarczania posiadaczom odpadów odpowiednich informacji zgodnie z ust. 2,
- koszty gromadzenia danych i sprawozdawczości zgodnie z ust. 1 lit. c).

Niniejsza litera nie ma zastosowania do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych zgodnie z dyrektywami 2000/53/WE, 2006/66/WE lub 2012/19/UE;

b) w przypadku zbiorowego wypełniania obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta, była zróżnicowana, w miarę możliwości, dla poszczególnych produktów lub grup podobnych produktów, zwłaszcza przy uwzględnieniu ich trwałości, ich przydatności do naprawy, ponownego użycia i recyklingu oraz obecności substancji niebezpiecznych, a tym samym przyjęciu podejścia opartego na cyklu życia i zgodnego z wymogami określonymi w odpowiednich przepisach unijnych oraz opartego na zharmonizowanych kryteriach, jeżeli są one dostępne, w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego; oraz

c) nie przekraczała kosztów niezbędnych do świadczenia usług gospodarowania odpadami w sposób efektywny kosztowo. Koszty te są ustalane w sposób przejrzysty między zainteresowanymi podmiotami.

W przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia właściwego gospodarowania odpadami i efektywności ekonomicznej systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta państwa członkowskie mogą odstąpić od podziału odpowiedzialności finansowej określonego w lit. a), pod warunkiem że:

(i) w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych na mocy unijnych aktów ustawodawczych, producenci produktów ponoszą co najmniej 80 % niezbędnych kosztów;

(ii) w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych w dniu 4 lipca 2018 r. lub po tej dacie z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych wyłącznie na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, producenci produktów ponoszą co najmniej 80 % niezbędnych kosztów;

(iii) w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r. z myślą o realizacji celów i zadań w zakresie gospodarowania odpadami wyznaczonych wyłącznie na mocy przepisów danego państwa członkowskiego, producenci produktów ponoszą co najmniej 50 % niezbędnych kosztów, oraz pod warunkiem że pozostałe koszty ponoszą pierwotni wytwórcy odpadów lub dystrybutorzy.

Odstępstwo to nie może być wykorzystane w celu obniżenia odsetka kosztów ponoszonych przez producentów produktów w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r.

5. Państwa członkowskie ustanawiają odpowiednie ramy monitorowania i egzekwowania w celu zapewnienia, by producenci produktów i organizacje realizujące w ich imieniu obowiązki wynikające z rozszerzonej odpowiedzialności producenta wypełniały te obowiązki, także w przypadku sprzedaży na odległość, oraz by środki finansowe były właściwie wykorzystywane, a wszystkie podmioty zaangażowane we wdrażanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta przekazywały wiarygodne dane.

Jeżeli na terytorium danego państwa członkowskiego wiele organizacji realizuje w imieniu producentów produktów obowiązki wynikające z systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, to zainteresowane państwo członkowskie wyznacza co najmniej jeden organ niezależny od prywatnych interesów lub organ publiczny do nadzoru realizacji obowiązków wynikających z rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Każde państwo członkowskie zezwala producentom produktów, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim i wprowadzają produkty do obrotu na jego terytorium, na wyznaczenie osoby prawnej lub fizycznej mającej siedzibę na jego terytorium jako upoważnionego przedstawiciela do spraw wypełniania na jego terytorium obowiązków producenta w zakresie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

W celu monitorowania i kontroli realizacji obowiązków producenta produktu wynikających z systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, państwa członkowskie mogą określić wymogi, takie jak rejestracja, informowanie i sprawozdawczość, które osoba prawna lub fizyczna musi spełnić, aby zostać wyznaczona na upoważnionego przedstawiciela na ich terytorium.

6. Państwa członkowskie zapewniają regularny dialog pomiędzy odpowiednimi podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w tym producentami i dystrybutorami, prywatnymi lub publicznymi podmiotami gospodarującymi odpadami, władzami lokalnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz, w stosownych przypadkach, podmiotami gospodarki społecznej, sieciami ponownego użycia i napraw oraz podmiotami zajmującymi się przygotowywaniem do ponownego użycia.

7. Państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, by systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, które zostały ustanowione przed dniem 4 lipca 2018 r., były zgodne z niniejszym artykułem do dnia 5 stycznia 2023 r. W odniesieniu do baterii zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 ⁽¹¹⁾ ◀ państwa członkowskie wprowadzają środki w celu zapewnienia, aby systemy rozszerzonej

wszystkie wymogi wynikające z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE i gdzie model ten – jak pokazują doświadczenia praktyczne Węgier¹⁹ – charakteryzuje się niskim poziomem efektywności²⁰);

- **po trzecie wreszcie**, prawodawca przyjmuje rozwiązanie, zgodnie z którym Organizacja ROP Opakowań nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców; co jest nie do pogodzenia z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123 i co jest wręcz ewenementem i sytuacją bez precedensu w całej Unii Europejskiej.

Mamy w rezultacie do czynienia z rozwiązaniem – co **Think Tank The Company** niniejszym podkreśla - które jest nieprawidłową transpozycją postanowień z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE i rozwiązaniem, którego hipotetyczne wdrożenie będzie skutkowało tak naruszeniem przez Rzeczpospolitą Polską jej zobowiązań jako państwa członkowskiego (z uwagi na brak możliwości działania przez NFOŚiGW jako Organizację ROP Opakowań), jak i brakiem możliwości działania przez NFOŚiGW jako Organizację ROP Opakowań (gdzie NFOŚiGW jest państwową osobą prawną²¹, a nie podmiotem prawa prywatnego – przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

odpowiedzialności producenta, które zostały ustanowione przed dniem 4 lipca 2018 r., były zgodne z niniejszym artykułem do dnia 18 sierpnia 2025 r. [24 miesiące od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia].

8. Podawanie informacji do wiadomości publicznej na mocy niniejszego artykułu pozostaje bez uszczerbku dla zachowania poufności szczególnie chronionych informacji handlowych zgodnie z odpowiednimi przepisami unijnymi i krajowymi.

¹⁹ W dalszej kolejności wątpliwości względem zaproponowanego modelu ROP powoduje jego przewidywana ograniczona efektywność kosztowa i środowiskowa. Nasz sceptycyzm w tym aspekcie wynika z doświadczeń innych Państw Członkowskich UE. Dość wspomnieć o Węgrzech, które w 2018 r. zrecyklingowały tylko 46% odpadów opakowaniowych, przy najniższym wyznaczonym przez UE celu na poziomie 55%. Był to efekt zbudowania scentralizowanego i zupełnie niewydolnego systemu skupionego wokół koncernu energetycznego MOL, który przejął obowiązki wcześniej pełnione przez prywatne firmy z branży gospodarki odpadami. Jego wdrożenie przez lata przynosiło kolejne restrukturyzacje i podwyżki stawek, a w konsekwencji również podwyżki cen dla konsumentów. (...) Tymczasem to właśnie konkurencja między wieloma podmiotami nie tylko mobilizuje do poszukiwania większej wydajności, redukcji kosztów, innowacyjności i przejrzystości finansowej, ale też podnosi szanse na wypełnienie unijnych wymogów środowiskowych. Doskonale widać to przede wszystkim na przykładzie Belgii, która ze wskaźnikiem recyklingu na poziomie 79,3% może pochwalić się najlepiej funkcjonującym systemem ROP w Europie. Ten sukces przypisuje się wyraźnemu podziałowi ról pomiędzy wprowadzającymi, samorządem i Organizacjami Odpowiedzialności Producentów (OOP). W jego ramach odpowiedzialne za zbórkę, odzysk i recykling odpadów opakowaniowych OOP blisko współpracują z organizującymi selektywną zbórkę odpadów komunalnych gminami. Wszystko finansują producenci opakowań zgodnie z zasadą kosztu netto, tzn. z uwzględnieniem dochodów ze sprzedaży surowców wtórnych; por. szerzej: [dokument742543.pdf](#)

Doświadczenia innych krajów europejskich wskazują, że system ROP oparty o państwowy monopol nie jest optymalnym modelem zarządzania systemem, ponieważ nie jest on efektywny kosztowo, ani nie osiąga wymaganych poziomów recyklingu, co jest podstawą działania systemów ROP. Dodatkowo, sposób w jaki Fundusz miałby zarządzać środkami ROP jest pozbawiony niezależnej weryfikacji, mechanizmów transparentności działania i ich monitoringu, szczególnie przez producentów uiszczających opłaty opakowaniowe; por. szerzej: [dokument742541.pdf](#)

²⁰ Polski model ROP to kopia węgierskiego, znacjonalizowanego modelu, który w latach 2012-2023 doprowadził do drastycznego spadku poziomu recyklingu z 59,3% do zaledwie 44,6%. W tym samym czasie rynkowy, zarządzany przez producentów system części osiągnął 71% recyklingu. Dane te jednoznacznie dowodzą wyższości mechanizmów rynkowych nad państwowym interwencjonizmem; por. szerzej: [\[STANOWISKO\] Rząd szykuje ukryty podatek pod pretekstem ekologii. Nowy ROP to skok na kieszenie Polaków - Warsaw Enterprise Institute](#)

²¹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; por. szerzej: [Status prawny - Narodowy Fundusz Ochrony](#)

Think Tank The Company – dokonując niejako rozwinięcia wyżej powołanych punktów – wskazuje w pierwszej kolejności to, że prawodawca unijny „milczy” w kontekście właściwego modelu tworzenia Organizacji ROP Opakowań; gdzie prawodawca unijny dopuszcza w art. 8 Dyrektywy 2008/98/WE tak model tworzony „oddolnie” (tj. *bottom-up*), jak i model tworzony „odgórnie” (tj. *top-down*), gdzie w przypadku tego ostatniego modelu musi on spełniać wymogi wynikające z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE. Okoliczność „milczenia” prawodawcy unijnego powinna być interpretowana tutaj, jako dopuszczenie przez prawodawcę tak modelu *bottom-up*, tj. modelu, w którym Organizacja ROP Opakowań jest tworzona przez producentów opakowań w ramach realizacji spoczywających na nich obowiązków w obszarze rozszerzonej odpowiedzialności producenta; jak i modelu *top-down*, tj. modelu, w którym Organizacja ROP Opakowań jest tworzona na mocy decyzji prawodawcy.

Think Tank The Company podkreśla przy tym to, że analiza modeli, które znalazły zastosowanie w innych państwach członkowskich UE prowadzi do sformułowania konkluzji, że zasadą jest model *bottom-up*, który to model znalazł zastosowanie w zdecydowanej większości jurysdykcji unijnych.

Model *top-down* – tj. model obrany przez projektodawcę w ramach projektu UC100 – jest natomiast wyjątkiem, który to wyjątek znajduje zastosowanie wyłącznie w trzech jurysdykcjach, tj. w Chorwacji, w Danii i w Węgrzech²².

Think Tank The Company wskazuje w rezultacie, że podejście krajowego prawodawcy zgodne z modelem *top-down* jest jak najbardziej prawidłowe.

W tym miejscu **Think Tank The Company** dodatkowo – niezależnie od wyżej powołanej konkluzji - wskazuje, że w świetle postanowień z art. 3 pkt 4d i pkt 21 Dyrektywy 2008/98/WE jak i art. 3 ust. 1 pkt 66 Rozporządzenia 2025/40/UE dopuszczalne jest przyznanie NFOŚiGW roli monopolistycznej Organizacji ROP Opakowań, która organizuje w imieniu producentów jedynie pod względem finansowym wypełnianie obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Niemniej pobieranie ryczałtowych opłat od producentów a następnie zawieranie stosownych umów z podmiotami zajmującymi się zagospodarowaniem i recyklingiem tychże odpadów może być niewystarczające w świetle wymogów stawianych zarówno przez Dyrektywę 2008/98/WE jak i Rozporządzenie 2025/40/UE.

Zgodnie z powołanym w niniejszym dokumencie wyrokiem TS w sprawie INTERZERO (sygnatura: C-254/23) dopuszczalne jest ustalenie monopolistycznej Organizacji ROP Opakowań pod warunkiem, że: *po pierwsze uregulowaniu temu towarzyszy ustanowienie ram prawnych gwarantujących, że posiadacz tego monopolu będzie rzeczywiście w stanie realizować w sposób spójny i systematyczny cele ochrony*

Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl oraz <https://www.gov.pl/attachment/a22c59c4-c7c4-4255-ab12-86596868a1a4>

²² Por. szerzej: [Modele-ROP.pdf](#)

środowiska i zdrowia publicznego, które dane państwo członkowskie sobie wyznaczyło za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do tych celów i podlegającej ścisłej kontroli ze strony organów władzy publicznej, a po drugie, przewiduje ono adaptacje stosowania nowych norm, które są odpowiednie w celu uniknięcia nadmiernych obciążeń dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych, w szczególności przewidując wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić im dostosowanie się do zmian, lub system rozsądnej rekompensaty poniesionej przez te podmioty szkody. **Think Tank The Company** wskaże przy tym, że z wyżej powołanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości wynika wymaganie, by: obowiązek zbiorowego wykonania obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta na producentów produktów podlegających tej rozszerzonej odpowiedzialności i wymaga od nich zawarcia umowy z tą samą organizacją, pod warunkiem jednak, że obowiązkom tym towarzyszą wystarczające gwarancje proceduralne, w szczególności w odniesieniu do ewentualnych konfliktów interesów lub niekorzystnych warunków konkurencji, pozwalające uniknąć wszelkich nadmiernych obciążeń dla danych producentów w ramach prowadzenia ich działalności gospodarczej, które by były efektem arbitralnych lub nieprzewidywalnych skutków powstałych w odniesieniu do ich stosunków umownych.

Przyjęty w art. 57 i nast. UC100 model Organizacji ROP Opakowań całkowicie dekonstruuje mechanizmy rynkowe, które prawodawca unijny w Dyrektywie 2008/98/WE oraz Rozporządzeniu 2025/40/UE uznaje za kluczowe dla realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”.

W tym ostatnim kontekście **Think Tank The Company** podkreśla, że przewidziana w motywie 25 Dyrektywy 2008/98/WE konieczność alokacji kosztów w sposób odzwierciedlający realne obciążenie środowiska, wprost implikuje obowiązek wdrożenia tzw. ekomodulacji opłat. Finansowa odpowiedzialność producenta nie może mieć charakteru wyłącznie fiskalnego podatku o stałej stopie ryczałtowej. Musi stanowić zindywidualizowany instrument stymulacji rynkowej.

W ocenie **Think Tank The Company** wprowadzenie systemu, w którym NFOŚiGW pobiera od wprowadzających opłaty na zasadzie uproszczonego ryczału, pozbawia ten system jakiejkolwiek funkcji motywacyjnej. Producent, który np. ponosi wysokie nakłady inwestycyjne na ekoprojektowanie (stosuje monomateriały, redukuje masę opakowania, eliminuje substancje toksyczne czy zapewnia wysoką zdatność do recyklingu), zostaje zrównany w prawach i obowiązkach finansowych z podmiotem generującym odpady najtrudniejsze w zagospodarowaniu.

W rezultacie powyższego **Think Tank The Company** wskaże, że projektodawca w UC100 niejako rezygnuje z rynkowego mechanizmu premiowania proekologicznych postaw biznesu. Tym samym projektodawca tworzy system, który nie różnicuje obciążeń w oparciu o kryteria przydatności do recyklingu, nie gwarantuje wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska.

Think Tank The Company podkreśli, że system ten staje się wyłącznie mechanizmem transferu kapitału od przedsiębiorców do dyspozytora funduszu publicznego, co wypacza unijną zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Think Tank The Company podkreśli przy tym, że obrany w UC100 model działania Organizacji ROP Opakowań eliminuje konkurencję nie tylko na poziomie organizacji ROP, ale generuje negatywny efekt na rynku wykonawczym (tj. recyklerzy, instalacje przetwarzania, podmioty zbierające). Brak instrumentów zwiększających poziom konkurencyjności w relacjach NFOŚiGW z rynkiem odpadowym prowadzi do utraty efektywności kosztowej. Monopolistyczna Organizacja ROP Opakowań - kontraktująca usługi na poziomie centralnym - nie posiada rynkowych mechanizmów elastycznego reagowania na dynamicznie zmieniające się koszty recyklingu poszczególnych frakcji. Zamiast rynkowej gry popytu i podaży, optymalizującej koszty zbiórki i przetwarzania, UC 100 wprowadza model urzędowy. Konsekwencją odejścia od stymulowania mechanizmów konkurencyjnych wśród recyklerów i podmiotów odpadowych będzie drastyczny spadek efektywności całego systemu. Centralny monopolista, zawierając umowy w oparciu o sztywne ramy, zdejmując z podmiotów przetwarzających presję na ciągłe doskonalenie technologii i optymalizację kosztową. To wprost uderza w nadrzędny cel unijny, jakim jest budowa efektywnej i konkurencyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym.

Think Tank The Company wskaże przy tym, że UC100 nie spełnia wymogów warunkujących możliwość utworzenia modelu monopolistycznego Organizacji ROP Opakowań, co ma miejsce w obrębie trzech kluczowych płaszczyzn:

1. **Brak spójnych i systematycznych ram realizacji celów:** przepisy UC100 nie nakładają na NFOŚiGW zobowiązań gwarantujących, że oferta finansowa i strukturalna funduszu będzie „ilościowo współmierna i jakościowo dostosowana” do dynamicznie rosnących unijnych celów recyklingowych. Sam fakt poboru opłat i dystrybucji środków poprzez umowy nie stanowi zautomatyzowanej gwarancji osiągnięcia realnego efektu ekologicznego w terenie.
2. **Deficyt gwarancji proceduralnych i ryzyko arbitralności umownej:** Trybunał Sprawiedliwości kategorycznie wymaga, aby przymusowemu obowiązkowi kontraktowania z jedną organizacją (tj. z NFOŚiGW) towarzyszyły „wystarczające gwarancje proceduralne” eliminujące konflikty interesów oraz niekorzystne warunki konkurencji. W modelu UC100, NFOŚiGW występuje w podwójnej roli: jako organ administracji publicznej (dysponujący środkami władczymi) oraz jako podmiot dystrybuujący środki dla sektora odpadowego.
3. **Brak niezależnego, zewnętrznego mechanizmu odwoławczego od decyzji i stawek narzucanych przez NFOŚiGW, a także brak transparentnych reguł zawierania umów z recyklerami;** powyższe stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo wystąpienia skutków

arbitralnych i nieprzewidywalnych. Producenci zostają pozbawieni jakiejkolwiek podmiotowości kontraktowej i ochrony przed jednostronnym dyktatem cenowym monopolisty.

Think Tank The Company – podobnie rozwijając wyżej powołane konkluzje, będące wynikiem wykładni przepisów z art. 57 ust. 1 UC100 i z art. 58 ust. 4 UC100 – podkreśla, że podobnie prawodawca unijny „milczy” w przedmiocie tego, czy w ramach danego państwa członkowskiego powinna istnieć pojedyncza Organizacja ROP Opakowań, a tym samym czy powinniśmy mieć tutaj do czynienia z monopolem naturalnym, czy też powinno występować wiele takich organizacji, a tym samym czy powinniśmy mieć tutaj do czynienia z niejako wolnym rynkiem.

Think Tank The Company wskazuje, że okoliczność „milczenia” prawodawcy krajowego powinna być interpretowana jako – podobnie – pozostawienie tej kwestii prawodawcy krajowego, gdzie to prawodawca krajowy jest uprawniony zdecydować o strukturze rynku Organizacji ROP Opakowań.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w Wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2025 r. w sprawie C-254/23 (*INTERZERO Trajonstne resitve za svet brez odpadkov d.o.o.i inni, Surovina, druzba ze predelavo odpadkov d.o.o. i innie, przy udziale: Drzavni zbor Republike Slovenije*)²³, w którym Trybunał Sprawiedliwości wskazał to, że: *Art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów, zmienionej dyrektywą 2018/851, art. 15 dyrektywy 2006/123 dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, art. 49, 56 i 106 TFUE, art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań należy interpretować w ten sposób, że: z zastrzeżeniem poszanowania zasady proporcjonalności - nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ustanawia monopol poprzez utworzenie organizacji odpowiedzialnej za zbiorową realizację obowiązków w dziedzinie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, której to organizacji przysługuje wyłączne prawo do wykonywania tej działalności w odniesieniu do danej kategorii produktów, przewidując zarówno cofnięcie ex lege zezwoleń, które umożliwiły podmiotom gospodarczym wykonywanie wspomnianej działalności, jak i rozwiązanie ex lege wszystkich umów zawartych przez te podmioty w ramach wykonywania tej samej działalności, pod warunkiem jednak, że po pierwsze uregulowaniu temu towarzyszy ustanowienie ram prawnych gwarantujących, że posiadacz tego monopolu będzie rzeczywiście w stanie realizować, w sposób spójny i systematyczny cele ochrony środowiska i zdrowia publicznego, które dane państwo członkowskie sobie wyznaczyło za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do tych celów i podlegającej ścisłej kontroli ze strony organów władzy publicznej, a po drugie, dostosowuje odpowiednio stosowanie nowych norm w celu uniknięcia nadmiernych obciążeń dla danych podmiotów gospodarczych, w szczególności przewidując*

²³ Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

wystarczająco długi okres przejściowy, aby umożliwić im dostosowanie się do zmian lub system racjonalnej rekompensaty poniesionej przez te podmioty szkody.

Trybunał Sprawiedliwości dopuścił zatem *explicite* możliwość tworzenia/powstania Organizacji ROP Opakowań jako tzw. monopolu naturalnego (gdzie możliwość ta zastrzeżona jest – co oczywiste – koniecznością równoległego spełnienia wymogów płynących z zasady proporcjonalności i wymogów wynikających z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE).

Think Tank The Company wskazuje w rezultacie to, że podejście krajowego prawodawcy, sprowadzające się do wprowadzenie do systemu prawa monopolu naturalnego w obszarze Organizacji ROP Opakowań, jest podejściem prawidłowym (z tym jednakże zastrzeżeniem, że spełnione są tutaj wymogi wynikające z zasady proporcjonalności oraz wszystkie wymogi z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE).

Think Tank The Company – rozwijając wyżej powołane konkluzje, będące wynikiem wykładni przepisów z art. 57 ust. 1 UC100 i z art. 58 ust. 4 UC100 – podkreśla wreszcie to, że zgodnie z art. 8a Dyrektywy 2008/98/WE w związku z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123, Organizacja ROP Opakowań musi być przedsiębiorcą, o którym jest mowa w art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Organizacja ROP Opakowań realizuje bowiem zadania, o których mowa w art. 8 i 8a Dyrektywy 2008/98/WE, które to zadania są działalnością gospodarczą (niezależnie od tego, że mamy tutaj do czynienia z działalnością *not-for-profit*; *argumentum ex art. 8a ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE*), a zatem jest ona przedsiębiorstwem, o którym mowa w art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Gdzie zgodnie z art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE w związku z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123 zarządzanie usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym jest działalnością, o której mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, która to działalność jest wykonywana przez przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Projektodawca UC100 jednocześnie (*argumentum ex art. 58 ust. 4 UC100*) przesądził o tym, że NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a tym samym nie prowadzi on działalności gospodarczej, a zatem nie jest NFOŚiGW przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123).

W powyższym kontekście **Think Tank The Company** wskaże, w ślad za wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, to, że: *co się tyczy w pierwszej kolejności pojęcia 'przedsiębiorstwa' w rozumieniu art.*

106 ust. 2 TFUE, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w dziedzinie prawa konkurencji Unii pojęcie to obejmuje każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja i Republika Słowacka/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 18 stycznia 2024 r., Lietuvos notarų rūmai i in., C-128/21, EU:C:2024:49, pkt 55). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku, to znaczy świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem. W tym względzie istotna cecha tego wynagrodzenia polega na okoliczności, że stanowi ono gospodarczy odpowiednik danego świadczenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2002 r., Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja i Republika Słowacka/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). (...) Co się tyczy przepisów, którym podlega ta działalność, wchodzi ona w zakres systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, o którym mowa w art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98. Tymczasem prawodawca Unii ograniczył się do ustanowienia minimalnych wymogów w dziedzinie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, nie precyzując sposobu, w jaki zainteresowani producenci są zobowiązani do spełnienia obowiązków, którym podlegają na podstawie systemu odpowiedzialności ustanowionego zgodnie z tymi przepisami. Prawodawca ten wskazał jednak w motywie 14 dyrektywy 2018/851, że producenci ci mogą co do zasady spełnić te obowiązki albo indywidualnie, albo wspólnie. Korzystanie przez takich producentów z organizacji powołanej do prowadzenia działalności polegającej na wspólnym wykonaniu tych obowiązków zgodnie z tymi przepisami stanowi zatem jeden ze środków, za pomocą którego mogą oni wywiązać się z obowiązków ciążących na nich w ramach systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta²⁴.

Dla Trybunału Sprawiedliwości oczywistym jest to, że Organizacja ROP Opakowań musi być przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Organizacja ROP Opakowań wykonuje bowiem zarządzanie usługami świadczonymi w ogólnym interesie społecznym, które to usługi muszą być wykonywane w modelu organizacyjnym wynikającym z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

²⁴ Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

Think Tank The Company podkreśla, że NFOŚiGW²⁵ nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a tym samym nie prowadzi działalności gospodarczej, a zatem nie jest NFOŚiGW przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

²⁵ Proponuje się, żeby NFOŚiGW, który jest państwową osobą prawną zaliczoną do jednostek sektora finansów publicznych, będącą jednocześnie instytucją ochrony środowiska realizował obowiązki wynikające z ROP, w ramach zamkniętego obiegu finansowego. NFOŚiGW pełni ważną rolę w systemie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce, zapewniając osiąganie efektów środowiskowych (ekologicznych i rzeczowych) oraz tworzenie warunków do realizacji przedsięwzięć i inwestycji służących transformacji niskoemisyjnej, zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości środowiska w Polsce. Dlatego proponuje się, żeby NFOŚiGW jako PRO zarządzał środkami finansowymi z ROP. Środki te obejmą przekazywane co kwartał przez marszałków województw wpływy z tytułu opłat opakowaniowych. NFOŚiGW z tych środków będzie udzielał wsparcia finansowego (w tym rekompensat) gminom i innym uprawnionym podmiotom. Zaletą NFOŚiGW jest jego doświadczenie, forma prawna i organizacyjna, co umożliwi powierzenie odpowiedzialności za realizację nowych zadań na rzecz ochrony środowiska. Powierzenie nowych zadań NFOŚiGW będzie spójne ze Strategią Działania NFOŚiGW na lata 2025-2028 i wskazanym w niej Priorytetem 3 – Gospodarka o obiegu zamkniętym, mającym na celu wspieranie stopniowego odchodzenia od linearnego modelu gospodarki na rzecz wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), a także kierunkami interwencji (minimalizacja powstawania odpadów, recykling i ponowne wykorzystanie odpadów, zmniejszenie ilości składowania odpadów). NFOŚiGW obsługuje na szeroką skalę programy masowe dotyczące udzielania dofinansowania i posiada kompetencje umożliwiające wdrożenie nowoczesnych instrumentów finansowych, zapewniających zwiększanie poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych oraz masy odpadów komunalnych zbieranych selektywnie.

Zakłada się, że NFOŚiGW będzie przekazywać środki pochodzące z opłaty opakowaniowej, na jednakowych zasadach, do:

- gmin – w ramach dwóch przepływów finansowych, tj. stałego w wysokości ok. 6 zł3 na mieszkańca gminy za utrzymanie systemu odbioru odpadów opakowaniowych od mieszkańców oraz zmiennego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez gminę w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- podmiotów odbierających odpady komunalne z nieruchomości niezamieszkałych – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg komunalnych odpadów opakowaniowych, których recykling został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,

- podmiotów zbierających inne niż komunalne odpady opakowaniowe – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów opakowaniowych i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- podmioty przetwarzające odpady opakowaniowe (sortownie, MBP) – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego za każdy 1 Mg odpadów poddanych sortowaniu i przekazanych do recyklingu, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO,
- recyklerów – w ramach jednego zmiennego przepływu finansowego wyłącznie w zakresie odpadów o ujemnej wartości rynkowej za każdy 1 Mg odpadów poddanych recyklingowi, który został udokumentowany przez te podmioty w sprawozdaniu rocznym w BDO.

NFOŚiGW będzie zawierał umowy cywilnoprawne z ww. podmiotami oraz z beneficjentami projektów rozwojowych, zapewniał wykorzystanie tych środków wyłącznie na działania związane z ROP, a także sporządzał raporty do ministra właściwego do spraw klimatu dotyczące realizacji obowiązków oraz funkcjonowania systemu ROP. Wsparcie dla poszczególnych podmiotów będzie ustalane w oparciu o zagregowane informacje dotyczące efektywnego kosztowo zagospodarowania odpadów. W celu zapewnienia możliwie szybkiej reakcji NFOŚiGW na zmieniające się warunki rynkowe, szczegóły dotyczące mechanizmów podziału środków, w tym wysokość środków dla poszczególnych grup beneficjentów zostaną określone w stosownym rozporządzeniu wydawanym przez ministra właściwego do spraw klimatu. Stawka stałego przepływu finansowego przekazywanego gminom przez NFOŚiGW nie będzie podlegała waloryzacji, natomiast w sytuacji w której z analizy przepływów finansowych w systemie ROP prowadzonych przez NFOŚiGW oraz IOŚ-PIB będzie wynikała potrzeba zmiany jej wysokości podjęte zostaną stosowne działania legislacyjne (zmiana rozporządzenia). NFOŚiGW będzie także przeznaczać część środków na pokrycie kosztów obsługi zadań PRO, finansowanie centralnych działań edukacyjnych, finansowanie kosztów zadań IOŚ-PIB z tego obszaru oraz pokrycie „luki inwestycyjnej” w zakresie zagospodarowania odpadów opakowaniowych, której wysokość zostanie oszacowana w trakcie okresu przejściowego w 2027 r. Warunkiem otrzymania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji NFOŚiGW będzie złożenie przez gminę lub inny uprawniony podmiot wniosku do NFOŚiGW wraz z określonym dla każdego rodzaju wsparcia sprawozdaniem przygotowanym na podstawie danych z BDO oraz raportem biegłego rewidenta z wykonania usługi atestacyjnej (odnoszącej się do sprawozdania). Koszty usługi atestacyjnej będą ponoszone bezpośrednio przez gminy i podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia (rekompensat) z ich środków własnych. W ramach swoich działań NFOŚiGW nie będzie dokonywał wyboru podmiotów gospodarujących odpadami oraz nie stanie się właścicielem odpadów na żadnym z etapów ich zagospodarowania. Podmioty odbierające odpady komunalne działające na podstawie umów z gminami, oraz otrzymujące wynagrodzenie w ramach tych umów, nie będą otrzymywały wsparcia NFOŚiGW w ramach systemu ROP; por. szerzej: [dokument732354.docx](#)

Projektodawca UC100 zamierza zatem powierzyć prowadzenie działalności gospodarczej, sprowadzającej się do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie społecznym podmiotowi, który nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123, a zatem podmiotowi, który w ogólności nie może wykonywać tej działalności (*argumentum ex art. 15 Dyrektywy 2006/123*).

To ostatnie implikuje zaś to, że NFOŚiGW nie będzie mógł w ogólności wykonywać wyżej powołanej działalności, co jest funkcją – o czym będzie mowa szerzej w dalszej części niniejszego dokumentu – konieczności respektowania przez NFOŚiGW konstytucyjnej zasady legalizmu i poddania działalności NFOŚiGW nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez Ministra Klimatu, gdzie kryterium sprawowania tego nadzoru jest właśnie kryterium prawidłowości (*argumentum ex art. 61 ust. 1 UC100, zgodnie z którym: jeżeli Organizacja ROP Opakowań narusza przepisy ustawy lub rozporządzenia nr 2025/40 lub warunki określone w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań, minister właściwy do spraw klimatu wzywa do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości*).

Wyżej powołana działalność (tj. działalność, o której mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE) jest bowiem działalnością gospodarczą, która może być wykonywana wyłącznie przez przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie jest natomiast tym przedsiębiorstwem, gdzie jednocześnie NFOŚiGW jest zobowiązany działać prawidłowo, w tym przy dokonywaniu wykładni przepisów UC100 (zakładając oczywiście to, że przepisy projektu UC100 staną się przepisami prawa powszechnie obowiązującego) stosować tzw. prounijną wykładnię przepisów prawa krajowego, która to wykładnia będzie skutkowałą koniecznością odstąpienia przez NFOŚiGW od stosowania przepisów z art. 54 i nast. UC100 (o czym podobnie będzie mowa w dalszej części niniejszego dokumentu).

Think Tank The Company podkreśla równocześnie to, że powyższe (tj. wynikająca z art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE w związku z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123)) została dostrzeżona przez inne państwa członkowskie Unii Europejskiej, które – stosując model *top-down* – tworząc krajowe Organizacje ROP Opakowań po pierwsze „tworzyły nowe podmioty”, a po drugie zapewniały to, że te nowe podmioty są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁶ w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Tytułem przykładu należy wskazać, że Słowenia (stosując model *top-down*, który to model był przedmiotem „aprobowanej” oceny Trybunału Sprawiedliwości²⁷) zastosowała tutaj następujące

²⁶ Por. szerzej: [Modele-ROP.pdf](#)

²⁷ Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

rozwiązania: ponadto jeśli chodzi o kwestię, czy działalność prowadzona przez wyłącznie jedną organizację może zostać uznana za niezwiązaną ze sferą wymiany gospodarczej, należy przypomnieć, po pierwsze, że sam fakt, iż dany podmiot nie działa w celu zarobkowym, nie wystarcza do stwierdzenia, że podmiot ten nie prowadzi działalności gospodarczej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2009 r., *SELEX Sistemi Integrati/Komisja*, C-113/07 P, EU:C:2009:191, pkt 116). Zatem sama okoliczność, że krajowe przepisy przewidują, iż zyski uzyskane przez podmiot z tytułu jego działalności muszą być wykorzystywane do określonych celów interesu ogólnego, nie jest wystarczająca do zmiany charakteru tej działalności i pozbawienia jej charakteru działalności gospodarczej (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 marca 1994 r., *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, pkt 35; a także z dnia 23 lutego 2016 r., *Komisja/Węgry*, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 157).

Po drugie, gospodarczego charakteru działalności nie podważa sam fakt, że państwo członkowskie postanawia, ze względów interesu publicznego, wyłączyć tę działalność z zakresu konkurencji poprzez stworzenie monopolu prawnego na rzecz podmiotu, któremu powierzono wyłączne prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., *Sacchi*, 155/73, EU:C:1974:40, pkt 14; a także z dnia 3 października 1985 r., *CBEM*, 311/84, EU:C:1985:394, pkt 16). Z art. 106 ust. 1 i 2 TFUE wynika bowiem, że niezależnie od tego, czy podmiot ten realizuje cel zarobkowy, czy też nie, sposób, w jaki monopol ten jest zorganizowany lub realizowany, może naruszać postanowienia traktatów, w szczególności te dotyczące swobód przepływu i reguł konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 11).

Prawdą jest, że inaczej jest w sytuacji, gdy dany podmiot uczestniczy w zarządzaniu publiczną usługą zabezpieczenia społecznego i pełni funkcję o charakterze wyłącznie społecznym, a jego działalność oparta jest zatem na zasadzie solidarności (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 lutego 1993 r., *Poucet i Pistre*, C-159/91 i C-160/91, EU:C:1993:63, pkt 18; a także z dnia 22 października 2015 r., *EasyPay i Finance Engineering*, C-185/14, EU:C:2015:716, pkt 38). Działalność taka jak ta, o której mowa w pkt 50 niniejszego wyroku, nie obejmuje jednak takiej sytuacji.

W świetle powyższych rozważań można zatem uznać, że osoba prawna taka jak wyłącznie jedna organizacja prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 47 i 48 niniejszego wyroku, a zatem stanowi 'przedsiębiorstwo' w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

Co się tyczy w drugiej kolejności kwestii, czy działalność polegająca na wspólnym wykonywaniu obowiązków w dziedzinie rozszerzonej odpowiedzialności producenta można uznać za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, należy przypomnieć, że art. 106 ust. 2 TFUE, który ma na celu pogodzenie interesu państw członkowskich polegającego na wykorzystywaniu niektórych przedsiębiorstw jako narzędzia polityki gospodarczej lub społecznej z interesem Unii polegającym na przestrzeganiu reguł konkurencji i zachowaniu jednności rynku wewnętrznego, należy interpretować z

uwzględnieniem uściśleń zawartych w protokole nr 26, ponieważ jego art. 1 wskazuje w szczególności, że państwa członkowskie dysponują 'uprawnieniami dyskrecjonalnymi' w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom użytkowników (zob. podobnie wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., *Viasat Broadcasting UK*, C-445/19, EU:C:2020:952, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

Państwom członkowskim przysługuje zatem uprawnienie - pod warunkiem przestrzegania prawa Unii - do określania zakresu i organizacji swoich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem w szczególności celów odpowiadających ich polityce krajowej. Szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w tym względzie, może zostać zakwestionowany jedynie w przypadku oczywistego błędu (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., *Federutility i in.*, C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 29; z dnia 15 maja 2019 r., *Achema i in.*, C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 104; a także z dnia 8 czerwca 2023 r., *Prestige and Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 76). Uprawnienie państw członkowskich do zdefiniowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie może być bowiem wykonywane w sposób arbitralny, jedynie w celu wyłączenia danego sektora działalności spod stosowania postanowień traktatów.

Organizacja ROP Opakowań w Słowenii jest zatem jak najbardziej przedsiębiorcą w rozumieniu normy z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123. Gdzie równocześnie krajowy projektodawca (UC100) przesądził (*argumentum ex art. 58* ust. 4 UC100) o tym, że NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą, a tym samym przesądził o tym, że NFOŚiGW nie może realizować zadań, o których mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE (z uwagi na konieczność respektowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego i poddanie działalności NFOŚiGW nadzorowi Ministra Klimatu, gdzie kryterium sprawowania tego nadzoru jest respektowanie wymogów wynikających z zasady legalizmu).

W powyższym kontekście **Think Tank The Company** wskaże, że powyższe nieprawidłowe rozwiązanie – które jest związane ze statusem prawnym NFOŚiGW jako państwowej osoby prawnej, jak i z poddaniem działalności NFOŚiGW nadzorowi administracyjnoprawnemu w obszarze respektowania przez NFOŚiGW zasady legalizmu – zostało w ostatnich dniach „zasygnalizowane” w domenie publicznej, gdzie w szczególności podniesiono to, że: sporą krytykę zebrał sam wybór Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako instytucji rozliczającej ROP, ponieważ w świetle przepisów PPWR, jego struktura nie spełnia kryteriów organizacji ROP, ale też może być to rozwiązanie sprzeczne z... polską konstytucją. – NFOŚiGW nie jest organem państwa, jest to fundusz powołany do realizacji w celu finansowania w trybie projektowym działań na rzecz środowiska. A tu będzie organem fiskalnym państwa, bo opłata ROP jest instrumentem fiskalnym – tłumaczyła posłanka Gabriela Lenartowicz. Jej zdaniem, przekazanie tego zadania NFOŚiGW jest niekonstytucyjne, bo

Fundusz operuje według prawa cywilnego, nie może działać według prawa administracyjnego, od opłat wyznaczonych przez niego nie będzie przysługiwało odwołanie, choć powinno. - Dlatego powinna być powołana instytucja, agencja czy organizacja ROP, którą tworzą interesariusze, a działać będzie pod nadzorem organu administracji państwowej – mówiła posłanka²⁸.

Warto przy tym – niejako na marginesie prowadzonego wywodu - wskazać, że połączenie dwóch okoliczności, tj. uczynienie NFOŚiGW tzw. monopolistą naturalnym (*argumentum ex art. 54 ust. 1 UC100*) w związku z przesądzeniem przez projektodawcę UC100 tego, że NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, implikuje równocześnie naruszenie normy z art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym: *ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego, jak również normy z art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym: w ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii [Europejskiej] są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia²⁹.*

²⁸ Por. szerzej: [Coraz ciemniejsze chmury nad UC100. Co z rządowym ROP dla opakowań? - rp.pl](#)

²⁹ Zgodnie z kumulatywnymi przesłankami przewidzianymi w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, po pierwsze, dane wymogi nie mogą być bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące ze względu na przynależność państwową zainteresowanych osób lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce ich statutowej siedziby. Po drugie, wymogi te muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Po trzecie, muszą one być proporcjonalne, to znaczy muszą być odpowiednie do zapewnienia, w sposób spójny i systematyczny, realizacji zamierzonego celu, nie wykraczając poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, przy czym nie mogą istnieć inne, mniej restrykcyjne środki pozwalające na osiągnięcie tego samego rezultatu (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry, C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 80; a także z dnia 7 listopada 2024 r., Centro di Assistenza Doganale Mellano, C-503/23, EU:C:2024:933, pkt 79, 84).

Co się tyczy ograniczeń swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług zagwarantowanych w art. 49 i 56 TFUE, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ograniczenia te mogą być dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że są uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego i są zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że ograniczenia te muszą być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 czerwca 2019 r., Austria/Niemcy, C-591/17, EU:C:2019:504, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 64).

W celu ustalenia, czy ograniczenie spełnia warunek proporcjonalności, to na państwie członkowskim, które zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia ograniczenia jednej z podstawowych swobód lub praw podstawowych, ciąży obowiązek przedstawienia sądowi krajowemu wszystkich dowodów, które mogłyby mu pozwolić na upewnienie się, że dany środek spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2018 r., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym względem uzasadniającego, które mogą zostać powołane przez to państwo członkowskie, powinna towarzyszyć analiza przydatności i konieczności tego środka do osiągnięcia tego celu, a także precyzyjne dane na poparcie argumentacji tego państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., CIHEF i in., C-147/21, EU:C:2023:31, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo); por. szerzej: Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

W unijnym porządku prawnym ograniczenia praw podstawowych mogą być wprowadzane wyłącznie w sposób proporcjonalny, konieczny i oparty na jasnych kryteriach. Przepisy UC100 tego standardu nie spełniają; co pozostaje w sprzeczności z art. 16 i art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁰, gwarantujących swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (*uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi; argumentum ex art. 16 Karty Praw Podstawowych*) i ochronę własności (*Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny; argumentum ex art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych*)³¹.

W systematyce Karty Praw Podstawowych przepisy z art. 16 i art. 17 Karty Praw Podstawowych należą do wąskiej grupy regulacji odnoszących się do ustroju gospodarczego UE, pozostając w ścisłym związku funkcjonalnym. Relacja ta ma charakter materialny: wykonywanie działalności gospodarczej w realiach gospodarki rynkowej przybiera bowiem postać aktywności przedsiębiorczej, która z kolei implikuje korzystanie z prawa własności w rozumieniu art. 17 Karty Praw Podstawowych. Tym samym regulacje dotyczące prawa własności³² oraz możliwości czerpania z niej pożytków oddziałują bezpośrednio na zakres wolności prowadzenia działalności gospodarczej, co znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej praktyce orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości, ujmującej oba te prawa w sposób komplementarny³³. Wskazać także należy, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem w judykaturze – zasady uregulowane w art. 16 i art. 17 Karty Praw Podstawowych podlegają kwalifikacji jako zasady ogólne prawa unijnego³⁴, statuuje prawa podstawowe³⁵ i wpływające na kierunek wykładni przepisów prawa krajowego oraz prawa pochodnego UE.

³⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 30.03.2010 r., Dz. Urz. UE C Nr 83, s. 389; dalej: „**Karta Praw Podstawowych**”.

³¹ Por. szerzej np.: A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Prawo własności jako konstytucyjne prawo podmiotowe a zasada proporcjonalności - zagadnienia administracyjnoprawne*, St.Prawn.KUL 2025, nr 1, s. 23-36.

³² Zob. np.: wyrok TS z 12.9.2006 r., C-479/04, Laserdisken ApS przeciwko Kulturministeriet, ECLI:EU:C:2006:549, pkt 62; wyrok TS z 6.3.2018 r., C-52/16 i C-113/16, "SEGRO" Kft. oraz Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 51; wyrok TS z 13.6.2017 r., C-258/14, Eugenia Florescu i in. przeciwko Casa Județeană de Pensii Sibiu i in., ECLI:EU:C:2017:448, pkt 51.

³³ Por. np.: wyrok TS z 22.1.2013 r., C-283/11, Sky Österreich, ECLI:EU:C:2013:28; wyrok TS z 18.7.2023 r., C-426/11, Mark Alemo-Herron i in. przeciwko Parkwood Leisure Ltd, ZOTSiS 2013, nr 7, poz. I-521.

³⁴ Zob. np.: wyrok TS z 14.5.1974 r., C-4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1974:51; wyrok TS z 13.12.1979 r., C-44/79, Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz, ECLI:EU:C:1979:290.

³⁵ Zob. np.: Wyrok TS z 6.09.2012 r., C-544/10, Deutsches Weintor Eg przeciwko Land Rheinland-Pfalz, ZOTSiS 2012, nr 9, poz. I-526.

Jednocześnie treść analizowanych wolności kształtowana jest przez mechanizm odesłań zawarty w art. 52 Karty Praw Podstawowych, który determinuje ich zakres zarówno poprzez prawo pierwotne, jak i wtórne UE, a także - z uwagi na wyraźne odniesienie do ustawodawstw krajowych - przez normy porządków wewnętrznych państw członkowskich. W konsekwencji wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności realizowane są w granicach wyznaczonych przez postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które określają zarówno ich materialne spektrum, jak i podstawy dopuszczalnych ograniczeń³⁶.

Warto przy tym zaznaczyć, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dostrzeżono, iż: *prawo własności należy do podstawowych zasad prawa unijnego, które nie stanowią jednak żadnych praw absolutnych, lecz muszą być widziane w perspektywie ich funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom UE służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa*³⁷. Analogicznie, zauważono, iż: *prawa [przyp. wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawo własności] te nie są jednak uprawnieniami bezwzględnymi, lecz powinny być rozpatrywane w świetle ich funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie tych praw może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Unii służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę praw w ten sposób gwarantowanych*³⁸.

W świetle konstrukcji normatywnej przepisów z art. 16 i art. 17 Karty Praw Podstawowych nie mogą podlegać interpretacji jako instrument ograniczający stosowanie unijnych reguł konkurencji ani jako podstawa podważania postanowień traktatowych dopuszczających istnienie monopolu lub innych form reglamentacji działalności gospodarczej przez państwa członkowskie. Ich funkcja polega raczej na systemowym uznaniu wolności gospodarczej i prawa własności w takim zakresie, w jakim wynika ona z całokształtu prawa UE. W konsekwencji krajowe rozwiązanie nie może być traktowane jako *stricto* krajowe, lecz podlega ocenie w kontekście zgodności ze wolnością prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochroną własności³⁹.

³⁶ Wyrok TS z 13.4.2000 r., C-292/97, Kjell Karlsson i in., ECLI:EU:C:2000:202, pkt 45.

³⁷ Wyrok TS z 29.4.1999 r., C-293/97, The Queen przeciwko Secretary of State for the Environment i Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley i in. i D.G.D. Metson i in., ECLI:EU:C:1999:215, pkt 54; wyrok TS z 3.9.2008 r., C-402/05 P i C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 355.

³⁸ Zob.: wyrok Sądu I Instancji z 17.03.2016 r., T-817/14, Zoofachhandel Züpke GmbH i in. przeciwko Komisja Europejska, ZOTSIS 2016, nr 3, poz. II-157.

³⁹ Wynikających z art. 46 i art. 56 TUE.

Konieczne jest bowiem przypomnienie tego, że w celu ustalenia zakresu wolności prowadzenia działalności gospodarczej art. 16 Karty Praw Podstawowych odsyła w szczególności do prawa UE, gdzie odesłani to należy rozumieć w tym znaczeniu, że przepis z art. 16 Karty Praw Podstawowych odsyła w szczególności do art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁰, który gwarantuje wykonywanie podstawowej swobody działalności gospodarczej⁴¹; w konsekwencji oceny przepisów krajowych należy dokonać w świetle art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴². Identycznie jest w przypadku możliwości ograniczenia – na szczeblu krajowym⁴³ – prawa własności⁴⁴. Jakkolwiek prawa i wolności gwarantowane Kartą Praw Podstawowych nie mają charakteru absolutnego⁴⁵, to ograniczenia tych praw mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawowej, w interesie publicznym, przy zachowaniu⁴⁶ proporcjonalności środków⁴⁷ względem osiąganego celu⁴⁸.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁴⁹ przyjęto, że: *swoboda świadczenia usług, jako jedna z podstawowych zasad traktatowych, może być ograniczona wyłącznie poprzez przepisy usprawiedliwione na podstawie nadrzędnych względów interesu publicznego, które stosowane są do wszystkich osób lub przedsiębiorstw wykonujących daną działalność w państwie przeznaczenia, w takim zakresie, w jakim tenże interes publiczny nie jest chroniony w przepisach państwa siedziby usługodawcy. W szczególności, wymagania takie muszą być obiektywnie konieczne dla zapewnienia przestrzegania reguł zawodowych i zagwarantowania ochrony usługobiorcy, a także nie mogą przekraczać tego, co jest konieczne dla osiągnięcia tych celów*⁵⁰.

Regulacje krajowe⁵¹, które mogą powodować utrudnienia bądź działać zniechęcająco wobec wykonywania podstawowych swobód traktatowych, mogą zostać uznane za zgodne z prawem UE wyłącznie w przypadku kumulatywnego spełnienia czterech przesłanek. Po pierwsze, środki te powinny

⁴⁰ W orzecznictwie TS dostrzeżono, że: *art. 16 karty stanowi, że „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”. Zatem w celu ustalenia zakresu wolności prowadzenia działalności gospodarczej ten artykuł karty odsyła w szczególności do prawa Unii. To odesłanie należy rozumieć w tym znaczeniu, że art. 16 karty odsyła w szczególności do art. 49 TfUE, który gwarantuje wykonywanie podstawowej swobody przedsiębiorczości.*; zob.: wyrok TS z 13.02.2014 r., C-367/12, Legalis.

⁴¹ Por. szerzej: wyrok TS z 09.12.1997 r., C-265/95, Legalis; wyrok TS z 02.06.1994 r., C-401/92, Legalis.

⁴² Por. szerzej: wyrok TS z 13.02.2014 r., C-367/12, Legalis.

⁴³ Por. szerzej: wyrok NSA z 19.08.2020 r., II GSK 859/18, CBOSA.

⁴⁴ Por. szerzej: wyrok TS z 12.12.2024 r., C-419/23, Legalis.

⁴⁵ Por. szerzej: wyrok NSA z 19.08.2020 r., II GSK 859/18, CBOSA.

⁴⁶ Por. szerzej: art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych.

⁴⁷ Por. szerzej: wyrok TS z 22.05.2014 r., C-56/13, Legalis.

⁴⁸ Wyrok TS z 19.06.2025 r., w sprawie C-200/24 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [CURIA - Documents](#). (data dostępu: 06.03.2026 r.).

⁴⁹ Wyrok TS z 30.11.1995 r., C-55/94, Reinhard Gebhard p. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, ECLI:EU:C:1995:411.

⁵⁰ Tak: wyrok TS z 25.07.1991 r., C-76/90, Manfred Säger p. Denemeyer & Co. Ltd, ECLI:EU:C:1991:331.

⁵¹ Por. np.: wyrok TS z 25.07.1991 r., C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda i inni przeciwko Commissariaat voor de Media, ECLI:EU:C:1991:323; wyrok TS z 03.12.1974 r., 33/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen p. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, ECLI:EU:C:1974:131; wyrok TS z 26.02.1991 r., C-180/89, Komisja przeciwko Włochom, ECLI:EU:C:1991:78.

mieć charakter niedyskryminacyjny. Po drugie, muszą znajdować oparcie w nadrzędnych względach interesu ogólnego. Po trzecie, powinny pozostawać adekwatne do realizacji zamierzonego celu regulacyjnego. Wreszcie, po czwarte, ich zakres nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu (muszą być zatem proporcjonalne).

Think Tank The Company wskazuje w powyższym kontekście to, że oczywistym jest to, że obywatele innych państw członkowskich UE nie są w jakimkolwiek przypadku uprawnieni do tego, by utworzyć w Polsce państwową osobę prawną, jaką jest NFOŚiGW (*argumentum ex art. 400 ustawy Prawo ochrony środowiska*), czy też do niej przystąpić (gdzie w przypadku Organizacji ROP Opakowań tworzonych w innych państwach członkowskich UE istnieje jak najbardziej możliwość przystąpienia do tych organizacji, jak również ich utworzenia w przypadku decyzji prawodawcy lokalnego w przedmiocie stosowania modelu *bottom-up*)⁵².

Think Tank The Company podkreśla w rezultacie to, że powierzenie zadań i kompetencji Organizacji ROP Opakowań w Polsce – na mocy postanowień UC100 – NFOŚiGW nie jest rozwiązaniem prawidłowym, gdzie jednocześnie rozwiązanie, zgodnie z którym zadania i kompetencje Organizacji ROP Opakowań byłyby wykonywane przez państwową osobę prawną, która to osoba nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art.106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123), jest rozwiązaniem bez precedensu w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W tym ostatnim kontekście konieczne jest przypomnienie tego, że żaden spośród krajów członkowskich UE nie powierzył zadań i kompetencji, o których mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2008/98/WE do wykonywania przez podmiot, który nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Think Tank The Company przypomina przy tym to, że takie powierzenie implikuje to, że te zadania i kompetencje nie będą mogły być w ogólności realizowane, z uwagi na spoczywający na NFOŚiGW

⁵² W tym względzie należy przypomnieć, że ani wolność prowadzenia działalności gospodarczej ustanowiona w art. 16 Karty, ani prawo własności zagwarantowane w jej art. 17 nie są prerogatywami absolutnymi (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r., *Trade Express-L i DEVNIA TSIMENT*, C-395/22 i C-428/22, EU:C:2024:374, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo), ponieważ korzystanie z nich może, zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty, podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te są przewidziane ustawą, szanują istotę tej wolności i tego prawa oraz, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. W tym kontekście należy uściślić, że środek krajowy nie może realizować celu interesu ogólnego, takiego jak cel ochrony zdrowia publicznego, bez uwzględnienia faktu, że należy go pogodzić z prawami podstawowymi i zasadami, których dotyczy ten środek, zapisanymi w traktatach i Karcie, dokonując wyważenia między owym celem interesu ogólnego z jednej strony a rozpatrywanymi prawami i zasadami z drugiej strony, w celu zapewnienia, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonych celów. Tym samym możliwość uzasadnienia ograniczenia praw zagwarantowanych w art. 16 i 17 Karty należy oceniać poprzez zbadanie wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz sprawdzenie, czy znaczenie celów interesu ogólnego, którym służy to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi (zob. podobnie wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., *Nordic Info*, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo); Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

obowiązek w przedmiocie stosowania tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, a tym samym obowiązek w przedmiocie uwzględnienia tego, że zadania i kompetencje, o których mowa w art. 8-8a Dyrektywy 2009/98/WE mogą być wykonywane wyłącznie przez przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (i w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123), mamy tutaj bowiem do czynienia ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym, które to usługi są działalnością gospodarczą (*not-for-profit; argumentum ex art. 8a ust. 4 Dyrektywy 2008/98/WE*⁵³).

Jak trafnie wskazuje to Trybunał Sprawiedliwości⁵⁴: *Państwom członkowskim przysługuje zatem uprawnienie - pod warunkiem przestrzegania prawa Unii - do określania zakresu i organizacji swoich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem w szczególności celów odpowiadających ich polityce krajowej. Szeroki zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w tym względzie, może zostać zakwestionowany jedynie w przypadku oczywistego błędu (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., *Federutility i in.*, C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 29; z dnia 15 maja 2019 r., *Achema i in.*, C-706/17, EU:C:2019:407, pkt 104; a także z dnia 8 czerwca 2023 r., *Prestige and Limousine*, C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 76). Uprawnienie państw członkowskich do zdefiniowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie może być bowiem wykonywane w sposób arbitralny, jedynie w celu wyłączenia danego sektora działalności spod stosowania postanowień traktatów.*

Podobnie Trybunał Sprawiedliwości trafnie podkreślił to, że: *Artykuł 106 ust. 2 TFUE należy interpretować w ten sposób, że: osobę prawną, która, po pierwsze, ma wyłączne prawo wykonywania, zgodnie z art. 8 i 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., działalności polegającej na realizacji, w odniesieniu do danej kategorii produktów na całym terytorium państwa członkowskiego, obowiązków w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta na rachunek danych producentów i która, po drugie, ma obowiązek wykonywać tę działalność w celach niezarobkowych należy uznać za przedsiębiorstwo zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu tego art. 106 ust. 2, pod warunkiem że tej osobie prawnej faktycznie powierzono wykonywanie obowiązków z zakresu*

⁵³ Ponadto, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, z art. 39 ust. 1 i 3 ZVO-2 wynika, że wyłącznie jedna organizacja jest zobowiązana do wykonywania działalności polegającej na wspólnym wykonaniu obowiązków w dziedzinie rozszerzonej odpowiedzialności producenta w sposób rentowny, przy czym opłaty pobierane w zamian za jej usługi muszą pokrywać całość kosztów tej działalności. Ponadto ewentualne zyski osiągnięte przez tę organizację na podstawie opłat uiszczanych na jej rzecz przez danych producentów są ponownie inwestowane w tę działalność i mogą w ten sposób wzmocnić zdolność finansową tej organizacji do celów wprowadzania systemu zbiórki i przetwarzania odpadów pochodzących z produktów objętych rozszerzoną odpowiedzialnością producenta; por. szerzej: Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

⁵⁴ Por. szerzej: Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

*usług publicznych oraz że charakter, czas trwania i zakres tych obowiązków są jasno określone w prawie krajowym*⁵⁵.

Think Tank The Company wskazuje w tym miejscu to, że NFOŚiGW nie jest państwowym funduszem celowym, ale jest państwową osobą prawną o formie wprost uregulowanej w ustawie Prawo ochrony środowiska (*argumentum ex art. 400 ustawy Prawo ochrony środowiska*). Potwierdzeniem wyżej powołanego statusu prawnego NFOŚiGW jest umieszczenie planu finansowego NFOŚiGW w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej (*plany finansowe państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 i osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*).

Think Tank The Company wskazuje przy tym, że taki status prawny NFOŚiGW implikuje jeszcze dodatkowy problem. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pobierać bowiem będzie od producenta opakowań tzw. opłatę opakowaniową, a następnie dokonywać będzie refundacji kosztów na rzecz gmin. Taki model działania NFOŚiGW jest nie do pogodzenia z art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy 2008/98/WE, który to przepis wymaga tego, aby wkład finansowy wnoszony przez producentów pokrywał koszty zbierania i przetwarzania odpadów dla konkretnego strumienia produktów, za który ponoszą odpowiedzialność. Norma z art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy 2008/98/WE wymaga zatem wprowadzenia do krajowej implementacji tej Dyrektywy mechanizmu „znaczenia” środków finansowych, który to mechanizm – co **Think Tank The Company** podkreśla – nie został wprowadzony do przepisów UC100. Co więcej aktualne brzmienie przepisów UC100 pozwala przyjąć, że NFOŚiGW jest uprawniony przeznaczyć środki finansowe, o których mowa w art. 8a ust. 4 lit. a) Dyrektywy 2008/98/WE na w istocie dowolne, ogólne wydatki z zakresu gospodarki komunalnej (np. na dofinansowanie zbiórki odpadów bio, gabarytów czy wręcz odpadów zmieszanych), a nie wyłącznie na optymalizację i selektywną zbiórkę frakcji opakowaniowych, za które zapłacili producenci.

Think Tank The Company podkreśla, że takie usytuowanie NFOŚiGW wskazuje, że jest on przede wszystkim podmiotem prawa (państwową osobą prawną) przeznaczonym do wykonywania funkcji publicznych, która jednak nie wykonuje zadań czy funkcji zleconych administracji publicznej, tylko działa – co do zasady - w obszarze prawa prywatnego. Gdzie jednocześnie działalność NFOŚiGW – zgodnie z UC100 – poddana jest nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez Ministra Klimatu (*argumentum ex art. 58 ust. 4 UC100*), gdzie kryterium sprawowania nadzoru jest kryterium legalności.

Think Tank The Company – w powyższym kontekście – wskazuje, że status prawny NFOŚiGW jest „specyficzny”, gdzie z jednej strony NFOŚiGW ma działać – zgodnie z UC100 – w obszarze działalności

⁵⁵ Por. szerzej: Wyrok dostępny jest pod adresem internetowym: [EUR-Lex - 62023CN0254 - EN - EUR-Lex](#)

jako Organizacja ROP Opakowań jako podmiot prawa publicznego (z uwagi na konieczność respektowania zasady legalizmu) oraz równocześnie i równolegle jako podmiot prawa prywatnego.

W tym ostatnim kontekście **Think Tank The Company** wskaże to, że - zgodnie z UC100 - NFOŚiGW ma nie pełnić roli jedynie fiskalnej, czy decydować o dystrybucji środków pieniężnych pochodzących od producentów opakowań, ale także zawierać szereg umów cywilnoprawnych z podmiotami zajmującymi się recyklingiem odpadów. Będzie więc pełnić rolę komercyjną, która co do zasady powinna być prowadzona przez przedsiębiorcę.

Think Tank The Company podkreśla to, że Trybunał Sprawiedliwości w szeregu orzeczeń poruszył temat obowiązku przybierania przez podmioty prawa publicznego tożsamej formy prawnej jak przedsiębiorstwa prywatne.

Think Tank The Company przypomina, że w prawie Unii Europejskiej definicja przedsiębiorstwa ma charakter funkcjonalny a nie formalny. Powyższe jest funkcją orzeczeń, w których TSUE orzekało, że do celów stosowania niektórych przepisów UE „przedsiębiorcą” jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, czyli oferujący towary na rynku; gdzie najważniejszym w tym obszarze jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Hoffner i Elser (sygnatura: C-41/90) w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że *publiczna agencja zatrudnienia prowadząca działalność w zakresie udzielania zamówień publicznych może być uznana za przedsiębiorcę do celów stosowania wspólnotowych reguł konkurencji*. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości w wyroku tym wskazał to, że: *państwo członkowskie stwarza sytuację, w której świadczenie usługi jest ograniczone, gdy przedsiębiorstwo, któremu przyznaje wyłączne prawo do działalności w zakresie rekrutacji kadry kierowniczej, ewidentnie nie jest w stanie zaspokoić popytu panującego na rynku na tego rodzaju działalność, a skuteczne wykonywanie tej działalności przez spółki prywatne jest niemożliwe z powodu utrzymywania w mocy przepisu ustawowego, który zakazuje takiej działalności, a nieprzestrzeganie tego zakazu powoduje nieważność danych umów*.

Think Tank The Company wskazuje, że powyższe pozwala na sformułowanie stanowiska, że niemożliwe jest obejście nakazów i zakazów wynikających z unijnych przepisów o przestrzeganiu zasad uczciwej konkurencji poprzez nadanie podmiotowi wykonującego działalność gospodarczą formy prawnej niemieszczącej się w katalogu form przewidzianych dla przedsiębiorców. Jednocześnie, skoro dany podmiot publiczny taką działalność już prowadzi, to powinien on przybrać formę właściwą i podlegać takim samym regulacjom jak każdy inny przedsiębiorca.

Gdzie projektodawca – co **Think Tank The Company** podkreśla – w Projekcie UC100 *explicite* wskazał to, że NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu postanowień ustawy Prawo przedsiębiorców (*argumentum ex art. 58 ust. 4 UC100*).

Think Tank The Company w tym miejscu odwołuje się do innego wyroku Trybunału Sprawiedliwości (w sprawie o sygnaturze C-49/07), w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że brak celu zarobkowego nie zwalnia organizacji z przestrzegania prawa konkurencji. Tym samym jeśli dany podmiot oferuje na rynku towary lub usługi (np. sprzedaje prawa reklamowe, organizuje odpłatne wydarzenia), staje się przedsiębiorstwem w rozumieniu unijnym. Państwo członkowskie nie może przyznawać podmiotowi gospodarczemu uprawnień regulacyjnych umożliwiających blokowanie konkurencji bez żadnych ograniczeń, procedur odwoławczych, czy obiektywnych kryteriów. Gdzie w przypadku NFOŚiGW mamy do czynienia właśnie z takim rozwiązaniem, gdzie NFOŚiGW jest naturalnym monopolistą, a jednocześnie nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu postanowień z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Think Tank The Company w tym miejscu powołuje dodatkowo wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Compass- Datenbank vs Austria* (sygnatura: C- 138/11), w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że samo pobieranie opłat za wpis do rejestru przedsiębiorców nie klasyfikuje jeszcze danego podmiotu jako przedsiębiorcy co oznacza, że nie podlega przepisom o konkurencji. Dotyczy to jednak jedynie sytuacji w których podmiot prawa publicznego realizuje swoje ustawowe obowiązki wynikające ze sfery imperium i ma charakter ściśle administracyjny. Wyróżnikiem jest więc tutaj działanie w interesie publicznym, które ponadto ma zapobiec paraliżowi administracyjnemu. Implikuje to wniosek, że uznanie danej działalności za działalność o charakterze publicznym, za którą podmiot prawa publicznego pobiera opłaty, może nie być uznana za działalność o charakterze gospodarczym jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Think Tank The Company powoła jednocześnie wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Aeroports de Paris* (sygnatura: T-128/98), w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że obsługa naziemna za którą operator lotniska pobierał opłaty to działalność gospodarcza, którą należy odróżniać od działań o charakterze czysto państwowym (kontrola ruchu lotniczego, bezpieczeństwo narodowe, ochrona granic). Działania, za które podmiot publiczny pobiera opłaty można uznać za mieszczące się sferze władztwa publicznego jedynie, gdy realizują one ustawowy obowiązek o charakterze niekomercyjnym i nie wiążą się ze świadczeniem usług rynkowych.

Powyższe prowadzi do sformułowania przez **Think Tank The Company** konstatacji, że NFOŚiGW – pomimo brzmienia przepisu z art. 58 ust. 4 UC100 - staje się przedsiębiorstwem w rozumieniu unijnego prawa konkurencji i zaczyna w pełni podlegać normie z art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a tym samym NFOŚiGW zobowiązany jest do przestrzegania przepisów dotyczących form organizacyjno- prawnych, w jakich powinien funkcjonować podmiot świadczących działalność gospodarczą. Gdzie wymóg ten jest nie w ogólności w przypadku NFOŚiGW spełniony.

Think Tank The Company wskazuje dodatkowo to, że proponowane rozwiązanie (tj. rozwiązanie z art. 58 ust. 4 UC100) nie może być w jakimkolwiek przypadku tłumaczone tym, że ochrona środowiska i system rozszerzonej odpowiedzialności producenta to wyłączne, suwerenne zadanie państwa. Jak zostało to bowiem wskazane, system rozszerzonej odpowiedzialności producenta może być oparty na modelu *bottom-up*. Co więcej w przypadku rynku odzysku produktów, rynek ten istnieje, jest konkurencyjny i sprawnie obsługiwany przez podmioty prywatne. W rezultacie z powodzeniem można wskazać – co **Think Tank The Company** podkreśla – że projektodawca w UC100 nie tworzy tu nowej kompetencji dla organów administracji publicznej, lecz dokonuje nacjonalizacji i monopolizacji działającego rynku komercyjnego.

W jakimkolwiek przypadku nie można przy tym zapominać o tym, że NFOŚiGW jako państwowa osoba prawna nie podlega rynkowym mechanizmom upadłości, elastyczności cenowej czy równego traktowania stron.

Think Tank The Company wskazuje przy tym to, że prawodawca w UC100 eliminując podmioty prywatne tworzy monopol podmiotu, który ze względu na swoją strukturę administracyjną nie ma narzędzi do efektywnego, rynkowego zarządzania obszarem działania jako Organizacja ROP Opakowań. Oczywiście przy tym jest to, że jeśli dana usługa ma charakter komercyjny (przejęcie obowiązku za wynagrodzeniem), podmiot ją świadczący musi działać w reżimie rynkowym (jako przedsiębiorca), a nie jako uprzywilejowany podmiot, co uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę antymonopolową na poziomie krajowym.

Think Tank The Company – mając na uwadze powyższe – wskazuje, że w całej Unii Europejskiej nie jest znany pojedynczy przypadek, w którym to Organizacją ROP Opakowań byłaby państwowa osoba prawna, która nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu przepisu z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123. Zarządzanie usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym jest działalnością, która jest wykonywana przez przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 15 Dyrektywy 2006/123.

Think Tank The Company wskaże przy tym, że nawet w tych państwach członkowskich, w których lokalny prawodawca zastosował model *top-down*, Organizacja ROP Opakowań jest organizacją prawa prywatnego (a nie państwową osobą prawną jak NFOŚiGW), do której to organizacji można przystąpić. Gdzie w przypadku NFOŚiGW z uwagi na status prawny NFOŚiGW (*argumentum ex art. 400 i nast. ustawy Prawo ochrony środowiska*) takie przystąpienie nie jest w ogólności możliwe.

Powołane wyżej podejście prawodawcy krajowego w ramach Projektu UC100 stanowi przy tym równocześnie naruszenie unijnej i konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W tym kontekście **Think**

Tank The Company podkreśla, że zasada proporcjonalności uznawana za jedną z zasad ogólnych, podstawowych prawa Unii Europejskiej⁵⁶, jak również - zasadę o walorze konstytucyjnym⁵⁷.

Stanowi ona jedną z najważniejszych zasad, na których oparty jest porządek prawny Unii Europejskiej⁵⁸; gdzie na gruncie prawa Unii Europejskiej wynika ona z art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej⁵⁹, zgodnie z którym: *zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów*⁶⁰.

Powyższe stanowi imperatyw⁶¹ odnośnie do formy, sposobu oraz intensywności wykonywania kompetencji⁶², kierowany także do organów władzy wykonawczej na szczeblu unijnym i krajowym, nakazujący podejmować im jedynie takie środki i działania, które są odpowiednie, konieczne - niezbędne oraz proporcjonalne do osiągnięcia celu, którego realizacji służą⁶³.

Najważniejszą wytyczną płynącą z unijnej zasady proporcjonalności jest więc wyważenie i możliwe idealne dopasowanie instrumentów potrzebnych do osiągnięcia zamierzonego celu do okoliczności konkretnego stanu faktycznego⁶⁴. Instrumenty te nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle niezbędne dla zagwarantowania osiągnięcia celu regulacyjnego, zaś procedury stosowania tych instrumentów nie powinny zawierać elementów, które pozostawałyby w rażącej dysproporcji do wagi danego naruszenia⁶⁵. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazano trafnie, że: *zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować rozwiązania najmniej*

⁵⁶ Por. np.: D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Glosa Przegląd. Prawa Gospodarczego” 2003, nr 3, s. 7.

⁵⁷ Por. np.: P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31.

⁵⁸ Tym samym stanowi zasadę, która bezpośrednio obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich i to niezależnie od jej bezpośredniego wprowadzenia do porządku prawnego danego państwa; por. szerzej: J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 21-42; por. także: K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 43-70; por. także: wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C- 26/62 NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration, Zb. Orz. 1963, s. 00003.

⁵⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

⁶⁰ Por.: wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 The Queen on the application of: International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association vs Department for Transport, [Zb. Orz. 2006, s. I-00403](#).

⁶¹ Wersja skonsolidowana z 2016 r., Dz. Urz. UE z 7.06.2016 r., C 202, s. 13, dalej jako: „TUE”.

⁶² Por. szerzej: R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 126 i nast.

⁶³ Por. szerzej: T. Tridimas, *The Principles of Proportionality and Subsidiarity under the EU Constitution*, [w:] E. Piontek (red.), *Reformowanie Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne okresu przemian*, Zakamycze 2005, s. 100.

⁶⁴ Por. szerzej: wyrok TS z 24.09.1985 r., w sprawie 181/84 **The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd przeciwko R. Intervention Board for Agricultural Produce**, ECR [1985] s. 02889 - odnośnie do sankcji i środków stosowanych w sprawach z zakresu wspólnej polityki rolnej.

⁶⁵ Por. szerzej: wyrok TS z 12.12.1992 r., C-210/91 Komisja Europejska przeciwko Grecji, ECR I-6753, dostęp: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98111&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dirfirst&part=1&cid=855634>. (data dostępu: 06.03.2026 r.).

*dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów*⁶⁶.

Podstawową funkcją realizowaną przez zasadę proporcjonalności jest ograniczenie – nieuzasadnionych, w określonej sytuacji, koniecznością ochrony interesu publicznego – działań organów władzy publicznej ingerujących w sferę chronionych wolności i praw podmiotowych. Realizacja tego celu następuje poprzez określenie przesłanek, których wystąpienie uzasadnia wprowadzenie takiego ograniczenia.

Zasada ta stanowi zasadniczą wytyczną odnośnie do wykonywania kompetencji przyznanych w traktatach instytucjom Unii Europejskiej, jak i – z uwagi na recypowanie tej zasady do krajowych porządków normatywnych – kompetencji przyznanych instytucjom krajowym i równocześnie stanowi zasadnicze kryterium weryfikacji prawidłowości realizacji tych kompetencji.

Zasada proporcjonalności wyznacza wytyczne dla władzy wykonawczej w obrębie Unii Europejskiej (tak na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym) i chroni tym samym państwa członkowskie UE przed ingerencją UE w ich zakres władzy, jak również jednostki przed nadmierną i nieuzasadnioną⁶⁷ okolicznościami danego przypadku ingerencją uprawnionych organów władzy wykonawczej w ich działalność.

Zasada proporcjonalności wymaga, aby środki służące wykonaniu prawa UE i krajowego były ściśle dostosowane do okoliczności sprawy; organy nie mogą stosować nadmiernie dolegliwych rozwiązań ani nakładać nieuzasadnionych obciążeń.

Zasada proporcjonalności wymaga od prawodawcy wprowadzającego ograniczenie w zakresie obowiązywania prawa podmiotowego równoległego i kumulatywnego spełnienia kilku warunków⁶⁸. Po pierwsze, istotnym motywem wprowadzenia takiego ograniczenia musi być cel, ze względu, na którego realizację to ograniczenie ma nastąpić. Prawodawca, decydując się na ograniczenie danego prawa, działać ma zawsze w imię realizacji dobra publicznego, skonkretyzowanego w postaci określonego celu publicznego. Po drugie, ograniczenie to ma być środkiem mającym zapewnić realizację danego celu publicznego. Po trzecie, musi zostać spełniony wymóg przydatności środka, który dotyczy relacji występującej pomiędzy ograniczeniem prawa jako środkiem a celem, który ma być osiągnięty w wyniku zastosowania tego środka. Ograniczenie to ma być zabiegiem rzeczywiście przydatnym dla realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu. Po czwarte, ograniczenie to musi przyjąć postać najmniejszego

⁶⁶ Por. szerzej: wyrok TS z 9.09.2022 r., T-52/16, *Crédit Mutuel Arkéa przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)*, LEX nr 3399903.

⁶⁷ Por. np.: wyrok TSUE z dnia 14 maja 1974 r., w sprawie C-4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, [Zb. Orz. 1974, s. 00491](#); wyrok TSUE w sprawie C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*; wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 1979 r., w sprawie C-44/79 *Liselotte Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, *Zb. Orz. 1979, s. 03727*; wyrok TSUE z dnia 20 września 2003 r. w sprawie C-320/03 *Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii*, *Zb. Orz. 2005, s. I-09871*; wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-28/09 *Komisja Europejska v Austria* *Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii*, *Zb. Orz. 2011, s. I-13525*.

⁶⁸ Por. szerzej: wyrok TK z dnia 16 lutego 1999 r., *Sk. 11/98*, OTK 1999, Nr 2, poz. 22.

potencjalnie możliwego ograniczenia, które jest jednocześnie ograniczeniem wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu. Po piąte wreszcie, ustawodawca musi pamiętać, że nie wolno mu ograniczać konstytucyjnego prawa podmiotowego nawet wówczas, gdy ograniczenie jest środkiem przydatnym dla osiągnięcia danego celu, jeśli sam charakter celu takiego ograniczenia nie usprawiedliwia⁶⁹.

Zasada proporcjonalności wymaga, aby instrumenty służące wykonaniu prawa UE i krajowego były ściśle dostosowane do okoliczności sprawy. Organy nie mogą stosować nadmiernie dolegliwych rozwiązań ani nakładać nieuzasadnionych obciążeń. Zasada ta wyznacza standard zarówno dla regulacji, jak i działań organów, ma charakter jurydyczny i może być powoływana przed sądami jako wzorzec kontroli legalności⁷⁰. W rezultacie zastosowany środek powinien możliwie skutecznie prowadzić do osiągnięcia celu regulacyjnego. Rozwiązania zbyt restrykcyjne, które nie zapewniają tego rezultatu, naruszają proporcjonalność. Gdy dostępnych jest kilka rozwiązań, organ musi wybrać najprostsze, najtańsze i równocześnie najmniej dolegliwe.

Think Tank The Company wskazuje, że oczywistym jest, że sytuacja prawna, w której prawodawca krajowy zamierza zrealizować cele regulacyjne Dyrektywy 2008/98/WE z wykorzystaniem instrumentów, które w jakimkolwiek przypadku nie będą prowadzić do realizacji tych celów (tj. z uwagi na okoliczność, że status prawny NFOŚiGW – co zostanie szczegółowo opisane w części III. niniejszego dokumentu – w połączeniu z poddaniem NFOŚiGW nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez Ministra Klimatu, implikują to, że NFOŚiGW nie będzie mógł w ogólności działać, a tym samym realizować zadań o których mowa w Dyrektywie 2008/98/WE) stanowi oczywiste naruszenie unijnej – i w konsekwencji też krajowej – zasady proporcjonalności.

W tym ostatnim kontekście **Think Tank The Company** podkreśla, że w doktrynie⁷¹ formułowane jest stanowisko, które kwestionuje zgodność modelu Organizacji ROP Opakowań z przepisami Konstytucji RP. Gdzie prof. M. Chmaj i dr G. Piotrowski podnoszą to, że: *W obecnym stanie prawnym, na gruncie u.gosp.o., organizacje odzysku opakowań, będące podmiotami prawa prywatnego funkcjonującymi w formie spółek akcyjnych, mogą realizować obowiązki ciążące na przedsiębiorcach wprowadzających*

⁶⁹ Por. szerzej: A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1995 nr 1, s. 15-16; D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Glosa Przegląd. Prawa Gospodarczego” 2003, nr 3, s. 10-11. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK 1998, Nr 4, poz. 50; Por. także Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00; OSNP 2001, poz. 704; M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń, 15-16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 471-481.

⁷⁰ Zob. np.: wyrok TS z 16.06.2015 r., C-62/14, Peter Gauweiler i Inni przeciwko Deutscher Bundestag, ZOTSiS 2015, nr 6, poz. I-400.

⁷¹ Por. szerzej: [250903 - OIGOŚ - stanowisko UC100.pdf](#); zob. także: [dokument732353.docx](#); por. także: [dokument732354.docx](#)

produkty w opakowaniach w zakresie zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych, prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych oraz sprawozdawczości. Organizacje odzysku opakowań funkcjonują na zasadach komercyjnych i mogą wykonywać wyłącznie działalność gospodarczą związaną z organizowaniem, zarządzaniem lub prowadzeniem przedsięwzięć związanych z odzyskiem, w tym recyklingiem odpadów, oraz finansowaniem publicznych kampanii edukacyjnych (art. 27 pkt 2 u.gosp.o.). Ponadto organizacje odzysku opakowań mogą działać jako organizacje odzysku, o których mowa w przepisach ustawy z dn. 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. Organizacje odzysku opakowań funkcjonują na rynku od 2013 r., stanowiąc kontynuację organizacji odzysku funkcjonujących na rynku od 2001 r. na gruncie ww. ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej. Status takich organizacji posiada obecnie 27 spółek akcyjnych, przy czym wedle ustaleń Projektodawcy, organizacje mające 92,87% udział w rynku zatrudniały łącznie 155 osób, a sprzedaż przez nie usług wyniosła ok. 615,26 mln zł. Mamy więc do czynienia z podmiotami stanowiącymi istotny sektor gospodarki odpadami i funkcjonującymi na nim od 25 lat. Aktualnie to właśnie organizacje odzysku opakowań pełnią rolę organizacji realizujących za przedsiębiorców ich obowiązki wynikające z ROP, o których mowa w m.in. w art. 8a ust. 3 Dyrektywy 2008/98/WE. W PPWR ustawodawca unijny przewidział możliwość powierzenia przez producentów obowiązków wynikających z ROP organizacjom odpowiedzialności producenta – co stanowi kontynuację rozwiązań przyjętych na gruncie dyrektywy. Tymczasem Projektodawca zdecydował o przeniesieniu możliwości wykonywania w imieniu producentów obowiązków wynikających z ROP z organizacji odzysku opakowań na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przyznając temu podmiotowi status OOP. Z chwilą wejścia w życie wszystkich przepisów Projektu, dotychczas funkcjonujące organizacje odzysku opakowań utracą kompetencje do realizowania obowiązków wynikających z ROP w imieniu przedsiębiorców. Oznacza to, że z tą chwilą organizacje te utracą podstawy prawne do funkcjonowania – z chwilą przejęcia ich obowiązków przez NFOŚiGW nastąpi likwidacja rynku. Oznacza to, że organizacje odzysku opakowań utracą możliwość prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej – i chodzi tu o jedyny rodzaj działalności, który był dla tych organizacji dopuszczalny. W praktyce oznaczać to będzie konieczność zakończenia działalności, względnie całkowitego przebranżowienia (rozpoczęcia działalności w całkowicie innym sektorze gospodarki). Projektodawca nie przewidział żadnych mechanizmów przejściowych, umożliwiających organizacjom rozpoczęcie działalności w innych obszarach, a tym bardziej – wspierających te organizacje w zmianie profilu działalności. Projektodawca nie przewidział również żadnego odszkodowania dla podmiotów, które wskutek wejścia w życie ustawy będą musiały zakończyć działalność, ani nawet wsparcia w związku z powstaniem kosztów zamknięcia i likwidacji przedsiębiorstw. Należy jednocześnie zauważyć, że

organizacje odzysku opakowań nie będą mogły stopniowo ograniczać prowadzonej działalności do czasu pełnego wejścia w życie przepisów Projektu, albowiem do tego czasu na przedsiębiorcach dalej będą ciążyły obowiązki ustawowe, których realizację przejęły organizacje. Co oczywiste, ustawodawca posiada istotny zakres swobody regulacyjnej i przeniesienie kompetencji do zastępowania innych przedsiębiorców w realizacji obowiązków ustawowych na podmiot publiczny nie jest wykluczone. Nie sposób również nie dostrzec, że w odniesieniu do funkcjonowania organizacji odzysku opakowań mamy do czynienia z rynkiem specyficznym, albowiem w zasadzie utworzonym w drodze ustawy – organizacje świadczą na rzecz przedsiębiorców usługi służące wypełnieniu przez przedsiębiorców obowiązków nałożonych na nich przez przepisy prawa. Jednakże w sytuacji, gdy obowiązki te były realizowane przez blisko ćwierć wieku przez organizacje odzysku opakowań na zasadach rynkowych, to nagłe zamknięcie tego segmentu rynku należy potraktować istotne ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP. W myśl art. 22 Konstytucji RP, takie ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie mając na uwadze zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP, ograniczenie to powinno być proporcjonalne oraz powinno respektować zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw słusznie nabytych i zasadę ochrony interesów w toku. W ocenie autorów nin. ekspertyzy, wyłączenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w funkcjonującym ćwierć wieku sektorze gospodarki, połączone z brakiem ustanowienia mechanizmów pozwalających przedsiębiorcom na stopniową zmianę profilu działalności oraz niezapewniających im rekompensaty za szkody związane z koniecznością zamknięcia działalności, koliduje z zasadami wynikającymi z art. 2 w zw. z art. 20 i 22 Konstytucji RP. Przedsiębiorcy mają prawo oczekiwać, że jeżeli prawodawca zdecyduje się na likwidację branży, to odbędzie się to w sposób stopniowy, umożliwiający (czasowo, organizacyjnie i finansowo) zakończenie prowadzonych przedsięwzięć i rozwinięcie nowych. Projektowane przepisy w ogóle tych problemów nie adresują, a Projektodawca założył, że omawiane organizacje będą miały zaprzestać prowadzonej działalności z dnia na dzień (z dniem wejścia w życie wszystkich przepisów projektowanej ustawy, podstawy prawne funkcjonowania organizacji po prostu zostaną derogowane). Analogiczne stanowisko sformułowane zostało w opracowaniu Instytutu Finansów Publicznych, którego autorzy wskazali to, że: (...) Za taką bowiem należy uznać likwidację organizacji odzysku opakowań i zastąpienie ich państwową organizacją odpowiedzialności producenta oraz zmianę sposobu finansowania zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Brak uzasadnienia propozycji zmiany podważa zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, która „opiera się na pojęciu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Wymienione cechy umożliwiają jednostce decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek

działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie mogą zostać wywołane jej działaniami. Jednostka powinna mieć możliwość przewidzenia konsekwencji zdarzeń na gruncie obowiązującego systemu prawa, dlatego prawodawca nie powinien zmieniać obowiązującego prawa w sposób arbitralny” (Węglińska, 2020, s. 175). Z taką zmianą mamy tu do czynienia. Narusza ona również zasadę pewności obrotu gospodarczego, wyrażoną w preambule do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.), wymagającą m.in. by prawo było tworzone z dbałością o stabilność warunków prowadzenia działalności gospodarczej, co oznacza, że zmiany zasad je określających powinny być dokonywane tylko wówczas, gdy jest to konieczne.

Analogiczne stanowisko zostało – podobnie – sformułowane w interpelacji poselskiej posła Janusza Kowalskiego, który podniósł w szczególności to, że: Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło projekt ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (UC100), który – pod pozorem realizacji celów środowiskowych – wprowadza fundamentalną przebudowę systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) w Polsce. W rzeczywistości projekt ten oznacza odejście od funkcjonującego od ponad dwóch dekad rynkowego modelu gospodarowania odpadami opakowaniowymi na rzecz systemu scentralizowanego, upaństwowionego i sterowanego administracyjnie. Kluczową zmianą proponowaną w projekcie UC100 jest faktyczne wyeliminowanie konkurencyjnych organizacji odzysku opakowań, które dotychczas realizowały obowiązki producentów w ramach ROP. Podmioty te, w przeważającej mierze działające w oparciu o polski kapitał, zostają zastąpione rozwiązaniem, w którym producenci ograniczają swoją rolę do wniesienia obowiązkowej „opłaty opakowaniowej”, a całość systemu przejmuje państwowa administracja, w szczególności Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz struktury mu towarzyszące. Projekt ten prowadzi do pełnej centralizacji zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi od przedsiębiorców, przy jednoczesnym usunięciu mechanizmów rynkowych, takich jak konkurencja cenowa, presja efektywnościowa czy innowacyjność organizacyjna. W ich miejsce wprowadzony zostaje rozbudowany aparat administracyjny, obejmujący kolejne instytucje publiczne, które nie działają w warunkach rynkowych i nie ponoszą odpowiedzialności za koszty własnego funkcjonowania. W konsekwencji projekt UC100 generuje istotny wzrost kosztów po stronie producentów. Szacunki wskazują, że obciążenia związane z zagospodarowaniem opakowań i odpadów opakowaniowych mogą wzrosnąć wielokrotnie w porównaniu do obecnego systemu. Oznacza to, że mamy do czynienia nie z korektą istniejącego modelu, lecz z radykalnym zwiększeniem fiskalnych obciążeń przedsiębiorców. Szczególnie niepokojący jest charakter tzw. opłaty opakowaniowej, która wbrew swojej nazwie posiada wszystkie cechy podatku. Jest to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym, bezzwrotnym i jednostronnie ustalonym przez władzę publiczną, bez jakiegokolwiek ekwiwalentu po stronie podmiotów zobowiązanych. Co więcej, projekt przewiduje, że wysokość tej daniny będzie ustalana w drodze

rozporządzenia ministra, co rodzi poważne wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z konstytucyjnymi zasadami stanowienia danin publicznych.

III. Analiza prawna. Brak możliwości działania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Organizacja ROP Opakowań.

Think Tank The Company podkreśla, że okoliczność procedowania przepisów UC100 przez prawodawcę krajowego w ramach implementacji Dyrektywy 2008/98/WE w jakimkolwiek przypadku nie implikuje nieograniczonej swobody regulacyjnej prawodawcy krajowego⁷². Takie podejścia nie znajduje oparcia ani w konstrukcji prawa Unii Europejskiej, ani w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym granic implementacji dyrektyw unijnych. Implementacja dyrektywy unijnej wyznacza ramy, w których państwo członkowskie jest zobowiązane do osiągnięcia określonego rezultatu, przy zachowaniu swobody co do formy i środków, jednak swoboda ta ma charakter funkcjonalnie i systemowo ograniczony⁷³.

Think Tank The Company przypomina, że każde rozwiązanie normatywne wykraczające poza zakres niezbędny do zapewnienia zgodności z minimalnym standardem unijnym - niezależnie od tego, czy jest ono uzasadniane względami bezpieczeństwa, efektywności czy specyfiki krajowej - stanowi autonomiczny wybór regulacyjny państwa członkowskiego.

Think Tank The Company podobnie przypomina, że swoboda prawodawcy krajowego w zakresie tworzenia regulacji normatywnych nie ma w rezultacie charakteru absolutnego, ponieważ granice jego aktywności wyznaczane są zarówno przez normy prawa pierwotnego Unii Europejskiej (w szczególności zasady proporcjonalności, zasady swobodnego przepływu towarów i usług oraz swobody przedsiębiorczości), jak i przez krajowe zasady konstytucyjne, ze szczególnym uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Po pierwsze, regulacja taka musi pozostawać zgodna z prawem wyższego rzędu, co oznacza konieczność respektowania zarówno norm Konstytucji RP, jak i traktatowych zasad prawa Unii Europejskiej. Po drugie, wszelkie wprowadzone środki muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności, co oznacza, m.in. że ich intensywność i zakres nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanego celu regulacyjnego. Po trzecie, zgodnie z zasadą subsydiarności, interwencja krajowa może zostać podjęta jedynie wówczas, gdy cel regulacji nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający na poziomie unijnym lub gdy interwencja krajowa jest lepiej dostosowana do specyfiki danego obszaru. Po czwarte, prawodawca krajowy musi działać w sposób transparentny, co wiąże się z koniecznością przeprowadzenia rzetelnej analizy skutków regulacji oraz przedstawienia przekonującego uzasadnienia dla każdego rozwiązania wykraczającego poza minimum unijne. Po piąte wreszcie,

⁷² Zob. np.: wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; J. Juchniewicz, O granicach swobody ustawodawcy w kształtowaniu standardów prawa do sądu, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2016, Nr 3 (31), s. 44.

⁷³ Por. np.: J. Osiejewicz, *Harmonizacja prawa państw członkowskich*, Warszawa 2016, Legalis/el.

regulacje krajowe muszą pozostawać w pełni kompatybilne z prawem Unii Europejskiej i nie mogą prowadzić do powstania barier utrudniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego ani też do dyskryminacji podmiotów zagranicznych względem podmiotów krajowych.

Think Tank The Company raz jeszcze wskazuje, że w przypadku UC100 powyższe wymogi nie są spełnione.

Think Tank The Company uzasadniając powyższe stanowisko przypomina, że zgodnie z art. 61 ust. 1 UC100: *jeżeli Organizacja ROP Opakowań narusza przepisy ustawy lub rozporządzenia nr 2025/40 lub warunki określone w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań, minister właściwy do spraw klimatu wzywa do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości*. Tym samym działalność NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań została poddana stałemu nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez Ministra Klimatu, gdzie wyłącznym kryterium sprawowania tego nadzoru jest kryterium legalizmu (*verba legis*: respektowanie przepisów ustawy lub rozporządzenia nr 2025/40 lub warunki określone w Zasadach Działania Organizacji ROP Opakowań).

Powyższe jednocześnie predestynuje to, że pozycja prawnoustrojowa NFOŚiGW jest specyficzna. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako Organizacja ROP Opakowań ma bowiem pewne cechy, które pozwalałyby na jego kwalifikację jako podmiot prawa prywatnego⁷⁴ (o czym przesądza w szczególności brak umocowania ustawowego i ustawowych kompetencji, brak realizowania przez system ochrony jakichkolwiek zadań publicznych⁷⁵). Tym samym NFOŚiGW ma cechy, które nie pozwalają na zaliczenie go do zbioru desygnatów pojęcia podmiot wchodzący w skład aparatu administracyjnego⁷⁶.

Jednocześnie nie mamy tutaj – co **Think Tank The Company** podkreśla – do czynienia z klasycznym podmiotem prawa prywatnego. Immanentnym elementem składającym się na konstrukcję podmiotu

⁷⁴ Zob. np.: M. Pazdan, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych – zagadnienia ogólne* [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego – Prawo cywilne – część ogólna. Tom 1*, Warszawa 2012, s. 1024; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, Państwo i Prawo 2/1961, s. 199; M. Grażawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 228-230.

⁷⁵ W tym kontekście warto wskazać, że w judykaturze trafnie przyjmuje się to, że: *W związku z realizacją zadań publicznych PFR nie został wyposażony ani przez ustawę, ani też przez porozumienie wydane na podstawie przepisów ustawy do podejmowania czynności o charakterze władczym, w tym również wydawania decyzji administracyjnych. PFR nie posiada zatem kompetencji w tym zakresie, a konsekwencji nie jest również organem administracyjnym w rozumieniu KPA*; por. szerzej: Postanowienie NSA z dnia 29.06.2022 r., sygnatura: I GSK 1134/22; Legalis; Postanowienie NSA z dnia 3.06.2022 r., sygnatura: I GSK 1002/22; Legalis.

⁷⁶ Zob. np.: faktycznego podmiotów wchodzących w jego skład, ale ma to również konkretne konsekwencje normatywne. – Por. T. Kuta [w:] J. Boć (red.), T. Kuta (red.) *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 54; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 122; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 54; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1972, s. 16; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1998, s. 165; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 82.

prawa prywatnego⁷⁷ jest bowiem to, że podmiot ten działa w zakresie swobody prawa prywatnego (jak np. swobody prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁸, czy swobody zawierania umów z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny⁷⁹, która to zasada jest zasadą prawa⁸⁰) i nie jest związany zasadą praworządności/legalizmu⁸¹.

Gdzie w przypadku NFOŚiGW podmiot ten nie działa w zakresie swobody prawa prywatnego, co jest funkcją tego, że NFOŚiGW nie jest w ogólności przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców (*argumentum ex art. 58 ust. 4 UC100*) i gdzie jednocześnie działalność NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań jest poddana nadzorowi administracyjnoprawnemu wykonywanemu przez Ministra Klimatu pod kątem zgodności tej działalności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (*argumentum ex art. 61 UC100*), a tym samym NFOŚiGW działając jako Organizacja ROP Opakowań związany jest w istocie zasadą legalizmu.

⁷⁷ Zob. np.: Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 33; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 202; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego*, Samorząd Terytorialny 3/2000, s. 5.

⁷⁸ Zob. np.: M. A. Waligórski, *Działalność gospodarcza* [w:] S. Włodyka (red.), *Prawo handlowe - część ogólna. System Prawa Handlowego*. Tom 1, Warszawa 2009, s. 520.

⁷⁹ Por. także: Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 20.04.2021 r., sygnatura: V CSKP 34/21; Legalis.; R. Blicharz, J. Grabowski, *Prawo a gospodarka* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego* t. 8A, Warszawa 2018, s. 10.

⁸⁰ Por. także: Wyrok TK z dnia 29.04.2003 r., sygnatura: SK 24/02; OTK-A 4/2003, poz. 33.

⁸¹ Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności organy administracji publicznej mogą działać wyłącznie w takim zakresie i wyłącznie przy zastosowaniu takich prawnych form działania, które oparte są na konkretnie wskazanym przepisie prawa. (por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 27.10.1987 r., sygnatura: IV SA 292/87; CBOSA). Organy administracji publicznej mogą zatem działać wyłącznie w zakresie wynikającym z wyraźnie wskazanego w treści przepisów prawa upoważnienia (por. szerzej: M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, Warszawa 1976, s. 24; S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego używania* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 635; zob. także: K. Działocha, *Konstytucyjne założenia systemu naczelných organów państwa*, Państwo i Prawo 10/1987, s. 99-100; K. Opalek, *Spór o pojęcie praworządności*, Państwo i Prawo 10/1959, s. 519-520; M. Zieliński, *Obiektywność ustalenia faktów jako element praworządności stosowania prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1/1979, s. 31-32). Organy dokonując też ingerencji nie realizują żadnych „własnych” zadań, które nie miałyby związku z realizacją konstytucyjnie określonych praw i wolności obywatelskich (por. szerzej: A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Cisna 2-4 czerwca 2002 r.*, (red.) J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 14; J. Nowacki, *Materiałne i formalne pojęcie praworządności*, Państwo i Prawo 4-5/1968, s. 658-664). Tym samym w świetle zasady praworządności każdy podmiot będący adresatem działań administracji uzyskał naturalne prawo do takiego działania przez tę administrację publiczną, która będzie funkcjonować w sposób bezwzględnie zgodny z prawem (por. szerzej: E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych (Zbiór studiów poświęconych pamięci Profesora Jerzego Starościaka)*, (red.) Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 52; K. Świrydowicz, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *O nieporozumieniach dotyczących tzw. „norm zezwalających”*, Państwo i Prawo 7/1975, s. 58). Przyjąć zatem należy, że faktyczna realizacja postanowień płynących z treści zasady praworządności wymaga, by konkretne działanie podejmowane przez uprawniony podmiot administrujący (zob. np.: W. Dawidowicz, *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, Państwo i Prawo 6/1975, s. 21-22; E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, Państwo i Prawo 10/1974, s. 52-53) wypełniał łącznie trzy przesłanki. Po pierwsze, musi być to działanie podjęte na mocy normy prawnej, w której treści prawodawca *explicite* zamieścił bezpośrednie pozwolenie na podjęcie właśnie takiego działania. Po drugie, działanie to musi bezwzględnie zawierać się w granicach dla danego działania, zawartych przez prawodawcę w treści odpowiednich norm prawnych. Ponadto powinno to być działanie rzetelne (por. szerzej: Wyrok SN z dnia 5.08.1992 r., sygnatura: I PA 5/92; Orzecznictwo Sądów Polskich 7-8/1993, poz. 142).

Think Tank The Company przypomina w tym kontekście, że tam gdzie zasadą prawa administracyjnego jest zasada legalizmu, tam natomiast zasadą prawa prywatnego jest zasada⁸², że dozwolonym jest wszystko to, co nie jest zabronione⁸³.

Think Tank The Company wskazuje przy tym to, że jednym z elementów składających się na obowiązek respektowania zasady legalizmu, którego to realizacja jest przedmiotem nadzoru sprawowanego przez Ministra Klimatu (*argumentum ex art. 61 UC100*) jest respektowanie przez NFOŚiGW odpowiednich przepisów prawa unijnego, w tym stosowanie tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego.

W tym ostatnim kontekście **Think Tank The Company** przypomina wreszcie to, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE organy krajowe są zobowiązane do interpretowania i stosowania prawa krajowego w możliwie najszerszym zakresie w sposób zapewniający pełną skuteczność prawa Unii Europejskiej⁸⁴.

Obowiązek ten nie ogranicza się wyłącznie do sądów, lecz obejmuje również organy administracji publicznej, które przy podejmowaniu decyzji indywidualnych lub aktów o charakterze generalnym muszą uwzględniać nadrzędność i skuteczność norm unijnych.

Mając przy tym na uwadze to, że działalność NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań poddana jest nadzorowi administracyjnoprawnemu sprawowanemu przez Ministra Klimatu, oczywistym jest to, że NFOŚiGW działając jako Organizacja ROP Opakowań musi respektować powyższy sposób dokonywania wykładni.

Think Tank The Company podkreśla to, że obowiązek prounijnej wykładni⁸⁵ prowadzi do wniosku, że NFOŚiGW nie może oprzeć swojego działania na regulacjach stanowiących element krajowego porządku prawnego, które to regulacje (jak ma to miejsce w przypadku UC100) są niezgodne z

⁸² Trafnie wskazuje się w judykaturze to, że: *Wolność działalności gospodarczej podlega ograniczeniu tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, zgodnie z art. 22 Konstytucji RP. Istnieje domniemanie wolności podejmowania i prowadzenia działalności, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych. Z zasadą wolności działalności gospodarczej związane jest również uprawnienie do podejmowania przez przedsiębiorców wszelkich działań, z wyjątkiem tych, które są zakazane przez przepisy prawa. Przedsiębiorcy mogą być obowiązani do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa, o czym stanowi art. 8 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przepis ten wyraża zasadę, że to, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone. Tym samym należy wskazać, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa; por. szerzej: Wyrok WSA w Opolu z dnia 9.06.2022 r., sygnatura: II SA/Op 125/22; Legalis; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11.03.2022 r., sygnatura: II SA/Po 688/21; Legalis; zob. także: Wyrok NSA z dnia 9.12.2021 r., sygnatura: II GSK 2385/21; Legalis.*

⁸³ Zob. np.: Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21.01.2020 r., sygnatura: II SA/OI 962/19; LEX; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16.01.2020 r., sygnatura: III SAB/GI 279/19; LEX.

⁸⁴ Zob. np.: B. de Witte, *Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011, s. 323 i n.; M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart Publishing 2006, s. 70-96; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, wyd. 6, OUP 2015, s. 184-224; S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union* [w:] *The Fundamentals of EU Law Revisited*, red. C. Barnard, Oxford 2007, s. 37-38.

⁸⁵ Por. np.: wyrok TSUE z 9.03.1978 r. w sprawie C-106/77 Simmenthal SA, ECLI:EU:C:1978:49.

przepisami prawa unijnego⁸⁶. W rezultacie obowiązkiem NFOŚiGW jest odstąpić od stosowania przepisów UC100 określających działanie NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań, które to przepisy są niewłaściwą implementacją Dyrektywy 2008/98/WE (co zostało szczegółowo omówione w części II. niniejszego opracowania). Prounijna wykładnia nie może bowiem służyć sanowaniu i podtrzymywaniu skuteczności przepisów krajowych przyjętych z naruszeniem procedur unijnych. Wręcz przeciwnie - jej funkcją jest eliminowanie z praktyki stosowania prawa tych rozwiązań, które prowadziłyby do podważenia skuteczności i jednolitości prawa Unii Europejskiej⁸⁷.

Analiza potencjalnego scenariusza stosowania przez NFOŚiGW przepisów UC100 prowadzi do wniosku, iż działalność ta byłaby obarczona wadą prawną o charakterze fundamentalnym; co implikowałoby konieczność usunięcia tej działalności i jej skutków prawnych z obrotu prawnego. Należy bowiem zauważyć, że sądy administracyjne, dokonując kontroli legalności decyzji administracyjnej, zobowiązane są badać jej zgodność nie tylko z przepisami prawa krajowego, lecz również z prawem Unii Europejskiej, które - jako mające pierwszeństwo - wyznacza granice dopuszczalności stosowania krajowych podstaw normatywnych⁸⁸. Co istotne, sąd administracyjny nie miałby możliwości „naprawienia” tej wady ani poprzez zastosowanie wykładni prounijnej, ani poprzez częściowe pominięcie wadliwych regulacji, gdyż prowadziłoby to w istocie do zastąpienia ustawodawcy bądź organu administracji w kreowaniu nowej podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Jedynym prawidłowym rozstrzygnięciem procesowym byłoby w takim przypadku stwierdzenie nieważności takiego aktu albo uchylenie decyzji z uwagi na naruszenie przepisów prawa materialnego mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Think Tank The Company podnosi przy tym to, że dalszą, a zarazem szczególnie doniosłą konsekwencją powyższego jest otwarcie drogi do formułowania roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Ryzyko to znajduje swoje jednoznaczne i ugruntowane oparcie zarówno w konstrukcji odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej, jak i w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁸⁶ Brak notyfikacji przepisu technicznego Komisji Europejskiej przed jego przyjęciem powoduje, iż do sądu krajowego należy odmowa zastosowania tego przepisu prawa krajowego. Należy przy tym dodać, iż w takim wypadku obowiązek odmowy zastosowania przepisu technicznego, który nie został notyfikowany, spoczywa nie tylko na sądach ale również organach administracji - tak: wyrok TSUE z 22.06.1989 r. w sprawie C-103/88, Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano, ECR 1989 01839; wyrok TSUE z 11.07.2002 r. w sprawie C-62/00, Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2002:435.

⁸⁷ Zob. np.: W. Rowiński, *Nakaz dokonywania wykładni prounijnej jako dyrektywa wykładni systemowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016, nr 78(1), s. 99 i n.; C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 124.

⁸⁸ Zob. np.: wyrok NSA z 14.02.2018 r., II GSK 2656/17, LEX nr 2479034; wyrok NSA z 14.02.2018 r., II GSK 2448/17, LEX nr 2479029; wyrok NSA z 20.03.2018 r., II GSK 2022/17, LEX nr 2483927; wyrok NSA z 20.03.2018 r., II GSK 2901/17, LEX nr 2483928; wyrok NSA z 19.01.2020 r., II GSK 3530/17, LEX nr 3055510; wyrok NSA z 18.05.2018 r., II GSK 2643/17, LEX nr 2505643; wyrok NSA z 25.09.2020 r., II GSK 1186/18, LEX nr 3063630; wyrok NSA z 12.12.2019 r., II GSK 2112/17, LEX nr 2778049; wyrok NSA z 18.05.2018 r., II GSK 2642/17, LEX nr 2505642.

Zgodnie z zasadami wynikającymi z tego orzecznictwa, państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone jednostkom w następstwie naruszenia prawa Unii Europejskiej, jeżeli spełnione zostaną określone przesłanki, w szczególności gdy naruszona norma prawa unijnego przyznaje jednostkom konkretne uprawnienia, naruszenie ma charakter wystarczająco poważny, a pomiędzy tym naruszeniem a powstałą szkodą zachodzi adekwatny związek przyczynowy.

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE nakazuje, aby w przypadku kolizji norm prawa krajowego i norm prawa unijnego (zarówno pierwotnego, jak i wtórnego), organ stosujący prawo udzielał pierwszeństwa normo prawa UE. W praktyce fakt kolizji przepisów UC100 z powołanymi wyżej przepisami prawa UE (tak pierwotnego, jak i wtórnego) może stanowić podstawę do odmowy stosowania przez sam NFOŚiGW, Ministra Klimatu, jak również inne organy administracji publicznej, jak wreszcie przez sądy krajowe przepisów prawa nakładających ciężary na przedsiębiorców. Oczywistym przy tym jest to, że takie zakwestionowanie przepisów krajowych może stanowić podstawę nie tylko do powstania skutków na przyszłość, ale również do dochodzenia przez producentów zwrotu nienależnie (bezpodstawnie) uiszczonych opłat z tytułu ROP opakowania.

Podobny skutek będzie miało zakwestionowanie przepisów UC100 z uwagi na ich sprzeczność z Konstytucją RP, która to sprzeczność przepisów UC100 z normami Konstytucji RP jest funkcją sprzeczności przepisów UC100 z przepisami prawa UE. Odmowa zastosowania przepisów UC100 (w sytuacji, w której przepisy UC100 stałyby się przepisami prawa powszechnie obowiązującego; co obejmuje również akty wykonawcze wydane na mocy delegacji ustawowych, o których jest mowa w UC100) może nastąpić nie tylko w przypadku wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którego opinii Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność (niekonstytucyjność) przepisów UC100 z przepisami Konstytucji RP, ale może to również nastąpić w rezultacie tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności wykonywanej przez sądy powszechne czy sądy administracyjne⁸⁹ (tj. w sytuacji stwierdzenia przez ten sąd tego, że przepis jest w oczywisty sposób niekonstytucyjny).

⁸⁹ Zob. np.: Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98; LEX; wyrok NSA z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07 LEX; wyrok NSA z dnia 6 października 2016 r., II GSK 2765/16; LEX.

IV. Podsumowanie.

Przeprowadzona przez **Think Tank The Company** analiza prowadzi do sformułowania następujących konkluzji:

- ☛ Nie jest prawidłowym powierzenie przez prawodawcę krajowego zadań i kompetencji Organizacji ROP Opakowań do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który to NFOŚiGW nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, a zatem nie jest też przedsiębiorstwem w rozumieniu normy z art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- ☛ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną, która została utworzona i działa na mocy postanowień ustawy Prawo ochrony środowiska; w rezultacie brak jest możliwości przystąpienia przez producentów opakowań do tej organizacji;
- ☛ Poddanie działalności NFOŚiGW nadzorowi administracyjnoprawnemu Ministra Klimatu pod kątem spełnienia wymogów legalizmu, w połączeniu ze spoczywającym na NFOŚiGW obowiązkiem w przedmiocie dokonywania tzw. prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, implikuje to, że NFOŚiGW nie może w ogólności stosować przepisów UC100 normujących działalność NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań z uwagi na niezgodność przepisów UC100 z przepisami Dyrektywy 2008/98/WE;
- ☛ Przepisy UC100 dotyczące NFOŚiGW jako Organizacji ROP Opakowań są niezgodne z przepisami Dyrektywy 2008/98/WE, jak również są niezgodne ze swobodą działalności gospodarczej w obrębie jednolitego rynku, jak wreszcie są nieproporcjonalne;
- ☛ Powołane niezgodności implikują obowiązek odstąpienia od stosowania tych przepisów i czynią je „martwymi”;
- ☛ Hipotetyczne stosowanie przepisów UC100 będzie implikowało odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu naruszenia zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego UE;
- ☛ Model monopolu naturalnego NFOŚiGW nie jest modelem optymalnym i charakteryzuje się istotnie mniejszą efektywnością, niżeli ma to miejsce w przypadku modelu rozproszonego (tj. modelu wolnego rynku).

Mając powyższe na uwadze **Think Tank The Company** postuluje możliwie pilne usunięcie powołanych niezgodności, których występowanie implikuje to, że przepisy UC100 dotyczące Organizacji ROP Opakowań będą regulacją w istocie „martwą”, która w jakimkolwiek przypadku nie znajdzie zastosowania w praktyce i nie będzie służyć realizacji celów regulacyjnych z Dyrektywy 2008/98/WE.

Dodatkowo **Think Tank The Company** postuluje odejście od modelu *top-down* i przejście do modelu *bottom-up*, który to model jest modelem dominującym w Unii Europejskiej. Tym samym **Think Tank The Company** postuluje to, by Organizacja ROP Opakowań była tworzona nie na drodze ustawowej (gdzie ocena prawna przepisów Projektu UC100 w przedmiocie działalności Organizacji ROP Opakowań jest jednoznacznie negatywne), ale by Organizacja ROP Opakowań była tworzona – śladem takich organizacji w innych państwach członkowskich – przez producentów opakowań, tj. w istocie podmioty związane, wynikającą z Dyrektywy 2008/98/WE, zasadą w przedmiocie rozszerzonej odpowiedzialności producenta (jak np. zostało to zaproponowane w projekcie Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Ochrony Środowiska z dnia 3 września 2025 r.)⁹⁰.

Think Tank The Company postuluje wreszcie to, by Polska obrała inny model dla Organizacji ROP Opakowań, niżeli model monopolu naturalnego, który to model jest modelem nieefektywnym (czego najlepszym przykładem są powołane w niniejszym dokumencie negatywne doświadczenia innych krajów członkowskich Unii Europejskiej, które to kraje wybrały model monopolu naturalnego⁹¹). **Think Tank The Company** wskazuje, że model monopolu naturalnego – czego najlepszym potwierdzeniem są doświadczenia węgierskie - jest bowiem modelem nieoptymalnym i niesłużącym realizacji postulatów regulacyjnych wynikających z postanowień Dyrektywy 2008/98/WE.

Think Tank The Company apeluje o odstąpienie od dalszego procedowania modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta opartego tylko na odpowiedzialności finansowej producenta oraz na monopolu naturalnym Organizacji ROP Opakowań.

Think Tank The Company prosi o możliwie pilne uwzględnienie powyższych uwag i wprowadzenie odpowiednich zmian do projektu UC100.

⁹⁰ Por. szerzej: [250903 - OIGOS - stanowisko UC100.pdf](#)

⁹¹ Doświadczenia innych krajów europejskich wskazują, że system ROP oparty o państwowy monopol nie jest optymalnym modelem zarządzania systemem, ponieważ nie jest on efektywny kosztowo, ani nie osiąga wymaganych poziomów recyklingu, co jest podstawą działania systemów ROP. Dodatkowo, sposób w jaki Fundusz miałby zarządzać środkami ROP jest pozbawiony niezależnej weryfikacji, mechanizmów transparentności działania i ich monitoringu, szczególnie przez producentów uiszczających opłaty opakowaniowe; por. szerzej: [dokument742541.pdf](#)