Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DGO-OP.0500.51.2026.JM
4606415.19055468.15449331
Warszawa, 05-11-2026

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację pana posła Michała Połuboczka (K10INT20371)
Temat: koszty zatrudnienia oraz zapewnienia wykwalifikowanej kadry do obsługi systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), przewidzianego w projekcie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (projekt UC100)

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr K10INT20371 pana posła Michała Połuboczka przekazuję poniższe wyjaśnienia.

1. Ile dokładnie nowych etatów przewiduje się w związku z wdrożeniem projektu UC100, z podziałem na Ministerstwo Klimatu i Środowiska, NFOŚiGW, IOŚ-PIB oraz poszczególne urzędy marszałkowskie? Czy wskazywana wcześniej liczba co najmniej 223 etatów pozostaje aktualna?
11. Jaki harmonogram zatrudniania i szkolenia nowych pracowników przyjęto? Czy Ministerstwo dysponuje planem awaryjnym na wypadek trudności z pozyskaniem wymaganej liczby specjalistów przed rozpoczęciem realizacji nowych obowiązków?
12. Czy przeanalizowano możliwość realizacji części zadań przez już zatrudnionych pracowników instytucji publicznych, z wykorzystaniem automatyzacji procesów lub istniejących systemów informatycznych, w celu ograniczenia konieczności tworzenia nowych etatów?

W pkt. 6 Oceny Skutków Regulacji (OSR) do projektu UC100 wskazano liczbę etatów koniecznych do utworzenia w poszczególnych jednostkach w związku z realizacją nowych zadań wynikających z projektowanej ustawy. Szacunki te opracowano na podstawie analizy pracochłonności stanowiącej załącznik do OSR. Przedstawiona w pytaniu liczba 223 etatów odnosi się wyłącznie do drugiego roku funkcjonowania systemu i nie uległa zmianie. W pierwszym roku funkcjonowania systemu przewidziano utworzenie 109 etatów, w drugim roku przewidziano utworzenie dodatkowych 114 etatów w urzędach marszałkowskich, natomiast w trzecim roku i latach kolejnych łączna liczba etatów zostanie zmniejszona do 202 w związku z zakończeniem prac nad dostosowaniem BDO.

Zwiększanie zatrudnienia zostało powiązane z etapowym wdrażaniem nowego modelu ROP i zakłada stopniowe uruchamianie etatów w urzędach marszałkowskich, odpowiednio do zakresu zadań realizowanych w kolejnych latach funkcjonowania systemu. Organizacja procesów rekrutacyjnych i szkoleń pozostaje natomiast w kompetencji właściwych jednostek, które będą je prowadziły zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. Na obecnym etapie nie przewiduje się odrębnego planu awaryjnego na wypadek trudności

z pozyskaniem wymaganej liczby specjalistów, ponieważ w toku prac nad projektem UC100 zainteresowane jednostki nie wskazywały na ryzyko wystąpienia takich trudności.

Ponadto na etapie projektowania nowego modelu ROP nie zidentyfikowano możliwości realizacji nowych zadań wyłącznie przez pracowników już zatrudnionych w ww. jednostkach. Zakres i skala obowiązków przewidzianych w projekcie UC100 wymagają zapewnienia zasobów kadrowych odpowiadających rzeczywistej pracochłonności poszczególnych procesów, co wykazano w załączniku do OSR. Sprawne funkcjonowanie systemu zależy bowiem od terminowej i prawidłowej realizacji wzajemnie powiązanych zadań przez wszystkie zaangażowane jednostki. Urzędy marszałkowskie muszą zapewnić efektywny pobór opłat opakowaniowych oraz bieżącą weryfikację prawidłowości ich wyliczania i wnoszenia. Z kolei NFOŚiGW musi dysponować odpowiednimi zasobami kadrowymi umożliwiającymi sprawne i terminowe przekazywanie środków uprawnionym podmiotom. Automatyzacja procesów i wykorzystanie narzędzi informatycznych będą wspierać realizację tych obowiązków, nie zastąpią one jednak odpowiedniej obsługi administracyjnej.

Wydanie rozporządzeń wykonawczych do projektowanej ustawy UC100, nadzorowanie rynku ROP, działań PRO oraz IOŚ-PIB, wydawanie zezwoleń dla PRO oraz podmiotów samodzielnie realizujących obowiązki ROP oraz utworzenie Rady Dialogu ROP wraz z organizacją jej prac będą wymagały utworzenia łącznie 7 nowych etatów w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ). Aktualna liczba etatów zajmujących się tematyką selektywnego zbierania i przetwarzania odpadów opakowaniowych w resorcie klimatu wynosi 1. Zakres zadań realizowanych przez dedykowanego pracownika obejmuje prace legislacyjne na poziomie krajowym (projekt UC100) i unijnym (PPWR), obowiązki sprawozdawcze wynikające z prawa unijnego, zadania związane z BDO, obsługę zasobu własnego budżetu UE, tzw. plastic tax, a także udzielanie odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie.

W IOŚ-PIB przewidziano utworzenie nowych etatów w dwóch obszarach. Pierwszy obejmuje 21 etatów dla pracowników IT, niezbędnych w okresie dwóch lat do dostosowania BDO do wymagań nowego systemu ROP. Należy przy tym odróżnić te etaty od istniejących zasobów kadrowych IOŚ-PIB zajmujących się BDO, które zapewniają bieżącą obsługę i rozwój tej bazy. Drugi obszar obejmuje 15 etatów przeznaczonych do realizacji zadań analitycznych i badawczych wynikających z projektu UC100. IOŚ-PIB nie dysponuje obecnie etatami przeznaczonymi do realizacji tych nowych zadań analitycznych, dlatego konieczne jest zapewnienie dodatkowych zasobów kadrowych w tym zakresie. Projekt UC100 przewiduje powierzenie IOŚ-PIB szeregu zadań, w tym monitorowania rynku opakowań i odpadów opakowaniowych, wsparcia analitycznego ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie określania wysokości stawek opłaty opakowaniowej, analizowania kosztów wymagających finansowania w ramach systemu ROP opakowań oraz prowadzenia badań morfologii odpadów. Do zadań Instytutu należeć będzie również m.in. przygotowywanie rocznych raportów o funkcjonowaniu systemu gospodarowania odpadami, dostarczanie ministrowi właściwemu do spraw klimatu danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań do Komisji Europejskiej i GUS, a także przekazywanie Organizacji ROP Opakowań danych niezbędnych do realizacji jej zadań.

2. Jakie konkretnie stanowiska mają zostać utworzone i jakie kwalifikacje, wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe będą wymagane od osób zatrudnianych do obsługi systemu ROP?

Poszczególne jednostki zaangażowane w realizację zadań wynikających z projektowanego nowego modelu ROP będą samodzielnie podejmowały decyzje dotyczące organizacji pracy, tworzenia konkretnych stanowisk oraz prowadzenia procesów rekrutacyjnych. Do kompetencji MKiŚ nie należy określanie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji ani doświadczenia zawodowego wobec osób zatrudnianych przez NFOŚiGW, IOŚ-PIB oraz urzędy marszałkowskie. Wymagania te będą ustalane przez właściwych pracodawców, odpowiednio do zakresu powierzonych im zadań oraz zgodnie z przepisami regulującymi ich działalność.

MKiŚ może odnieść się wyłącznie do zatrudnienia planowanego w resorcie. Będą to stanowiska w służbie cywilnej, a nabór będzie prowadzony na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 590). Szczegółowe wymagania dla poszczególnych stanowisk zostaną ustalone stosownie do zakresu zadań, odpowiedzialności i kompetencji niezbędnych do realizacji zadań wynikających z wdrożenia nowego modelu ROP oraz wskazane w ogłoszeniach o naborze.

3. Skąd Ministerstwo planuje pozyskać tak znaczną liczbę wykwalifikowanych specjalistów? Czy przeprowadzono analizę dostępności odpowiednich kadr na rynku pracy, a jeśli tak, jakie były jej wyniki?
4. Czy Ministerstwo przewiduje zatrudnienie pracowników obecnie funkcjonujących organizacji odzysku opakowań, posiadających wieloletnie doświadczenie branżowe? Czy opracowano mechanizm umożliwiający wykorzystanie ich kompetencji w nowym systemie?

Zatrudnianie pracowników przez urzędy marszałkowskie, MKiŚ, NFOŚiGW oraz IOŚ-PIB odbywa się na podstawie obowiązujących przepisów i sformalizowanych procedur naboru. W urzędach marszałkowskich zasady zatrudniania wynikają z przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), natomiast nabór do MKiŚ jest prowadzony zgodnie z ww. regulacjami dotyczącymi służby cywilnej. Również NFOŚiGW i IOŚ-PIB prowadzą rekrutacje według właściwych im zasad i procedur, z poszanowaniem wymogów przejrzystości, równego dostępu do zatrudnienia oraz kryteriów określonych dla danego stanowiska.

Resort klimatu nie może zatem z góry wskazać osób ani grup zawodowych, które zostaną zatrudnione w poszczególnych jednostkach. Pracownicy organizacji odzysku opakowań, którzy zdecydują się wziąć udział w naborze, będą oceniani na równych zasadach z pozostałymi kandydatami, zgodnie z wymaganiami danego stanowiska i procedurą obowiązującą w danej jednostce.

5. Ile wyniesie całkowity roczny koszt wynagrodzeń nowo zatrudnionych pracowników, uwzględniający wynagrodzenia zasadnicze, dodatki, nagrody, składki finansowane przez pracodawcę oraz pozostałe świadczenia pracownicze? Proszę o przedstawienie prognozy w podziale na poszczególne instytucje i lata 2027–2035.
6. Jakie średnie miesięczne wynagrodzenie brutto przewidziano dla poszczególnych grup specjalistów? Czy proponowane wynagrodzenia zostały porównane z aktualnymi stawkami rynkowymi dla osób posiadających analogiczne kwalifikacje?

7. Ile wyniosą jednorazowe koszty utworzenia nowych stanowisk pracy, w szczególności wydatki na rekrutację, szkolenia, wyposażenie biurowe, sprzęt komputerowy oraz oprogramowanie?
8. Jaki będzie całkowity roczny koszt administracyjnej obsługi nowego systemu ROP, obejmujący nie tylko zatrudnienie, lecz również infrastrukturę IT, utrzymanie systemów, usługi zewnętrzne, kontrole, analizy, obsługę prawną i pozostałe wydatki organizacyjne?

Stosowne dane w tym zakresie zostały przedstawione w pkt 6 OSR.

9. Z jakich źródeł finansowane będą wydatki na obsługę administracyjną systemu? Czy będą one pokrywane bezpośrednio lub pośrednio z opłat wnoszonych przez producentów, a jeżeli tak, jaki procent wpływów z tych opłat zostanie przeznaczony na administrację zamiast na gospodarowanie odpadami?

Wydatki związane z obsługą administracyjną, z wyjątkiem kosztów etatów w MKiŚ, będą finansowane z wpływów z opłaty opakowaniowej wnoszonej przez producentów. Zgodnie z przyjętymi szacunkami w pierwszym roku funkcjonowania nowego modelu ROP koszty administracyjne będą stanowiły ok. 16,8% wpływów z tej opłaty. Wyższy udział tych kosztów w początkowym okresie wynika z ograniczonego poziomu wpływów oraz konieczności poniesienia jednorazowych nakładów związanych z utworzeniem stanowisk pracy i dostosowaniem BDO. W drugim roku funkcjonowania nowego modelu ROP udział kosztów administracyjnych we wpływach z opłaty opakowaniowej zmniejszy się do ok. 6,2%. Od trzeciego roku, po pełnym wdrożeniu systemu, udział ten wyniesie ok. 1,5% i utrzyma się na tym poziomie w kolejnych latach. Szczegółowe szacunki przedstawiono w pkt 6 OSR.

10. Czy Ministerstwo przeprowadziło porównawczą analizę kosztów administracyjnych projektowanego systemu z kosztami funkcjonowania dotychczasowego modelu opartego na organizacjach odzysku opakowań? Jeżeli tak, proszę o przedstawienie wyników tej analizy, w tym kosztu obsługi jednej tony odpadów opakowaniowych w obu modelach.

Podczas przygotowywania OSR do projektu UC100 MKiŚ w pierwszej kolejności podjęło próbę określenia pełnych kosztów administracyjnych obecnego modelu ROP dla opakowań. W tym celu przeanalizowano publicznie dostępne w KRS sprawozdania finansowe organizacji odzysku opakowań o największym udziale w rynku, działających w formie spółek akcyjnych. Zawarte w nich dane okazały się jednak niewystarczające do oszacowania tych kosztów. Brak możliwości ustalenia pełnych kosztów administracyjnych obecnego modelu uniemożliwił w konsekwencji ich miarodajne porównanie z kosztami modelu projektowanego.

W analizowanych sprawozdaniach finansowych koszty administracyjne nie były wykazywane jako odrębna, jednolicie zdefiniowana kategoria. Poszczególne organizacje odzysku opakowań różnie prezentują wynagrodzenia, świadczenia pracownicze, usługi zewnętrzne i pozostałe koszty działalności, a zakres możliwych do ustalenia kosztów osobowych lub kosztów administracyjnych nie jest jednolity. Ogranicza to porównywalność danych. Pełna ocena obowiązującego modelu ROP wymagałaby ponadto uwzględnienia wydatków urzędów marszałkowskich związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ROP, w tym m.in. weryfikacją sprawozdań, kontrolą realizacji obowiązków zapewnienia poziomów recyklingu, ustalaniem zaległości i egzekucją opłat produktowych oraz kontrolą recyklerów. Wydatki te nie są jednak ewidencjonowane w sposób umożliwiający ich bezpośrednie przypisanie do obsługi administracyjnej systemu ROP dla opakowań. Z tych względów nie można sporządzić miarodajnego porównania

kosztów obu modeli, w tym kosztu administracyjnej obsługi jednej tony odpadów opakowaniowych.

Co więcej, rynek organizacji odzysku opakowań jest zróżnicowany pod względem skali działalności poszczególnych podmiotów. W latach 2023–2025 ich liczba zmieniała się i mieściła się w przedziale od 22 do 27. Obok dużych organizacji odzysku opakowań, realizujących obowiązki w odniesieniu do znacznej części masy opakowań wprowadzanych do obrotu w Polsce, funkcjonowały podmioty o niewielkim udziale w rynku. Dane jednej organizacji nie mogą zatem stanowić podstawy do oszacowania kosztów całego sektora.

Wobec opisanych ograniczeń w dostępie do danych o kosztach obecnego systemu koszty administracyjne projektowanego modelu ROP oszacowano na podstawie szczegółowej analizy zadań przewidzianych do realizacji w tym modelu. Każda z zaangażowanych jednostek określiła pracochłonność powierzanych jej zadań oraz koszty ich realizacji. Na tej podstawie, zgodnie z wytycznymi KPRM *Nowe zadania w sektorze publicznym – szacowanie skutków regulacji*, obliczono liczbę niezbędnych etatów, a także łączne koszty administracyjne. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt. 6 OSR do projektu UC100 oraz w załączniku do OSR.

Poniżej, wyłącznie w celach informacyjnych, przedstawiono dane jednej z dużych organizacji odzysku opakowań. Należy ona do nielicznych organizacji, których sposób sprawozdawczości pozwala uzyskać ogólną wiedzę o skali i wybranych kategoriach kosztów działalności. Przytoczone koszty ogólnego zarządu nie pozwalają jednak na jednoznaczne wyodrębnienie kosztów administracyjnej obsługi obowiązków dotyczących odpadów opakowaniowych.

Dane pochodzą z informacji dodatkowych do sprawozdań finansowych za lata 2023–2024 oraz ze sprawozdania finansowego za 2025 r. W tym okresie organizacja odzysku opakowań realizowała w imieniu wprowadzających produkty w opakowaniach obowiązki w odniesieniu do średnio 30% całkowitej masy opakowań wprowadzanych do obrotu w Polsce. W 2023 r. organizacja odzysku opakowań realizowała obowiązki w odniesieniu do ok. 1 760 tys. Mg opakowań, zatrudniała przeciętnie 26 pracowników, a jej koszty ogólnego zarządu wyniosły ok. 15,3 mln zł. W 2024 r. obsługiwana masa opakowań wzrosła do ok. 1 833 tys. Mg, przeciętne zatrudnienie do 33 pracowników, natomiast koszty ogólnego zarządu wyniosły ok. 21,5 mln zł. W 2025 r. organizacja ta przejęła realizację obowiązków w odniesieniu do ok. 2 190 tys. Mg opakowań, zatrudniała na koniec roku 34 pracowników, a koszty ogólnego zarządu osiągnęły ok. 41,2 mln zł. Szczegółowe zestawienie dostępnych danych przedstawiono w poniższej tabeli.

	Wartość w 2023 r. [zł]	Wartość w 2024 r. [zł]	Wartość w 2025 r. [zł]
Koszty rodzajowe / koszty ogólnego zarządu	**15 280 771,70**	**21 474 914,67**	**41 187 907,34**
Amortyzacja	*270 002,74*	*318 375,19*	[1]
Zużycie materiałów i energii	*343 997,04*	*321 345,22*	
Usługi obce	*2 041 008,18*	*3 139 249,30*	
Podatki i opłaty	*156 298,28*	*227 764,26*	
Wynagrodzenia	*5 643 163,44*	*6 831 422,96*	
Świadczenia na rzecz pracowników	*1 144 513,36*	*1 390 513,80*	
Pozostałe koszty	*5 681 788,66*	*9 246 243,94*	
Koszty zakupu usług odzysku i recyklingu	**129 077 103,84**	**391 527 519,93**	**402 986 065,83**
Przychody razem	**128 247 902,00**	**427 698 457,65**	**479 074 019,68**

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Załącznik:
OSR UC100.

Do wiadomości:
Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM.

[1] W KRS nie jest dostępna informacja dodatkowa do sprawozdania finansowego za 2025 r., w sprawozdaniu finansowym wskazano wartość koszty ogólnego zarządu na dzień kończący bieżący rok obrachunkowy oraz wartość koszty ogólnego zarządu na dzień kończący poprzedni rok obrachunkowy, która jest tożsama z wartością wskazaną dla sumy kosztów wskazanych w dodatkowej informacji do sprawozdania finansowego za 2024 r.