



Ministerstwo Rozwoju
RPW/49301/2020 P
Data:2020-05-25

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

LKR.410.023.02.2019

Jadwiga Emilewicz
Minister Rozwoju
Ministerstwo Rozwoju
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/079 Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wdrażanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w celu ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich recyklingu
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od stycznia 2017 r. do grudnia 2019 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami w okresie objętym kontrolą. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze okres kontroli obejmował również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wojciech Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/196/2019 z 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie przez Ministra Rozwoju działań mogących w przyszłości wpłynąć na ograniczenie powstawania odpadów, w tym odpadów z tworzyw sztucznych oraz zwiększenie stopnia ich recyklingu. Zaznaczyć jednak należy, że większość z zaplanowanych zadań jest wciąż na wstępnym etapie przygotowania. Ponadto Minister nie zakończył prac nad metodyką ewaluacji jakości zadań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, co istotnie ogranicza ocenę sposobu i stopnia ich realizacji. Biorąc pod uwagę planowane terminy oraz dotychczasowe tempo i sposób działania, NIK zwraca uwagę na ryzyko opóźnienia realizacji zadań. Jego konsekwencją może być zarówno brak oczekiwanego przyspieszenia procesu stopniowej eliminacji odpadów wpływających negatywnie na środowisko naturalne, jak również nieosiągnięcie rezultatów wynikających z unijnych wymogów dotyczących wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym.

Minister Rozwoju powołał międzyresortowy zespół, którego celem było, m.in. w odpowiedzi na postulaty organów Unii Europejskiej, przygotowanie krajowej strategii służącej ukierunkowaniu rozwoju Polski na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Przedmiotowe zadanie zostało zrealizowane w postaci przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu pn. *Mapa drogowa Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*³. W ocenie NIK ww. dokument syntetycznie i wyczerpująco przedstawia model ekonomiczny bazujący na maksymalnym wykorzystywaniu istniejących zasobów. Wskazuje równocześnie działania mające służyć m.in. zmniejszeniu globalnej konsumpcji dóbr naturalnych np. poprzez ich współdzielenie lub usprawnienie łańcucha dostaw. Tym samym *Mapa drogowa GOZ* stanowi jeden z elementów mogących służyć ograniczeniu wytwarzania odpadów, w tym także tych bazujących na tworzywach sztucznych. Dokument zawiera ponadto listę kilkudziesięciu działań do realizacji przez organy państwa we wskazanym czasie. Minister Rozwoju, jako podmiot odpowiedzialny za gospodarkę kraju, odgrywa w nim kluczową rolę będąc liderem lub współuczestnikiem największej liczby z nich.

Do czasu zakończenia kontroli Minister Rozwoju zrealizował jedno z zadań z *Mapy drogowej GOZ* z zachowaniem przewidzianego terminu jego ukończenia w 2019 r. W odniesieniu do pozostałych 18 działań, przypisanych Ministrowi Rozwoju do samodzielnej realizacji lub we współpracy z innymi resortami/podmiotami, zakończenie terminu ich realizacji przewidziano na kolejne lata, przy czym w przypadku większości działań okres ten zaplanowano na lata 2020-2023. Podkreślić należy, że zdecydowana większość działań wskazanych w *Mapie drogowej GOZ* ma charakter koncepcji, wytycznych lub propozycji rozwiązań prawnych, a zatem nawet pełna realizacja zaplanowanych działań nie będzie oznaczać ich automatycznego wpływu na poprawę gospodarki odpadami.

Z kolei w przypadku czterech poddanych analizie zadań zaplanowanych w dokumentach strategicznych⁴, istotnych z punktu widzenia możliwości zapobiegania powstawaniu i ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, za zrealizowane można uznać tylko jedno. Kolejne zadanie, dotyczące promocji ekoprojektowania, zaplanowane na lata 2015-2020, jest w trakcie realizacji (dokument aktualnie znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych), a w przypadku pozostałych dwóch zadań przewidzianych na lata 2015-2022 dotychczas nie podjęto prac w celu ich wykonania.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przedstawiono ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: *Mapa drogowa GOZ*.

⁴ Dwa zadania ujęte w Krajowym Programie Zapobiegania Powstawaniu Odpadów oraz kolejne dwa przewidziane w Krajowym Programie Gospodarki Odpadami 2022.

Mimo że terminy realizacji zadań przypisanych Ministerstwu Rozwoju obejmują najczęściej okres najbliższych dwóch-trzech lat, w ocenie NIK istnieje ryzyko ich niewykonania w planowanym czasie, w szczególności z uwagi na dotychczasowe tempo wdrażania rozwiązań z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym. Przyjęte terminy oraz sposób realizacji zadań mogą wpłynąć na opóźnienie oczekiwanych rezultatów tych działań w odniesieniu do unijnych wymogów gospodarki odpadami komunalnymi i odpadami opakowaniowymi. Zakładają one zwiększenie minimalnego poziomu recyklingu tych odpadów już od 2025 r. i w następnych latach. NIK zwraca ponadto uwagę, że większość zaplanowanych działań ma charakter międzyresortowy i wymaga współpracy z innymi jednostkami, co może wydłużyć proces realizacji. Dokonując przedmiotowej oceny, NIK wzięła także pod uwagę, iż przypisane Ministrowi Rozwoju na lata 2015-2020 zadanie odnoszące się do promocji ekoprojektowania nie zostało do tej pory zakończone, a sam proces przygotowania przez Ministra Rozwoju *Mapy drogowej GOZ* trwał ponad trzy lata, tj. od powołania Zespołu ds. gospodarki o obiegu zamkniętym w 2016 r. do uchwalenia przez Radę Ministrów ww. dokumentu w 2019 r. Ponadto NIK zauważa, iż do tej pory Minister Rozwoju nie opracował systemu sprawozdawczego odnoszącego się do realizacji zadań zaplanowanych w *Mapie drogowej GOZ*, w których występuje jako lider i jest zobowiązany do współpracy z innymi instytucjami. Nie zakończono także opracowywania metodyki ewaluacji realizowanych przedsięwzięć, np. w postaci wskaźników umożliwiających bieżącą ocenę postępu w transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, a w przypadku braku spodziewanych rezultatów, wprowadzenie odpowiednich korekt.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrażanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w celu ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz ich recyklingu

1.1 Opracowanie planu działania w zakresie wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym

Opis stanu faktycznego

W grudniu 2015 r. Komisja Europejska opublikowała dokument wskazujący plan działań Unii Europejskiej (dalej: *UE*) w obliczu przejścia od gospodarki tradycyjnej na model o obiegu zamkniętym⁶. Zgodnie z treścią przedmiotowego dokumentu gospodarka o obiegu zamkniętym⁷ zwiększy konkurencyjność UE chroniąc przedsiębiorstwa przed niedoborem zasobów i niestabilnością cen. Ponadto zapewni nowe możliwości biznesowe oraz innowacyjne i wydajniejsze sposoby produkcji i konsumpcji. Dokument zawierał załącznik obejmujący listę działań odnoszących się do poszczególnych obszarów m.in. takich jak: produkcja, konsumpcja, gospodarowanie odpadami, rynek surowców wtórnych oraz innowacje i inwestycje wraz ze wskazaniem daty ich planowanej realizacji (harmonogram). Odnośnie do monitorowania postępów w procesie tworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym, przedmiotowy komunikat wskazywał, że *Komisja przedstawi*

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zamknięcie obiegu-plan działań UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym z 2 grudnia 2015 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>, dostęp 29 stycznia 2020 r.

⁷ Gdzie wartość produktów, materiałów i zasobów jest utrzymywana tak długo jak to możliwe a wytwarzanie odpadów ograniczone do minimum.

sprawozdanie z postępów we wdrażaniu niniejszego planu działania w ciągu pięciu lat po jego przyjęciu.

(akta kontroli str. 184-213)

W celu wypracowania stanowiska Polski wobec inicjatywy UE, Minister Rozwoju (dalej: *Minister*) zarządzeniem nr 33 z dnia 24 czerwca 2016 r.⁸ (dalej: *Zarządzenie*) powołał Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym (dalej: *Zespół*), którego zadaniem, jako organu pomocniczego Ministra, było⁹:

- określenie szans i zagrożeń oraz mocnych i słabych stron Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym,
- wypracowanie stanowiska do inicjatyw Unii Europejskiej dotyczących transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym,
- opracowanie planu działania dotyczącego wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w Rzeczypospolitej Polskiej, określającego w szczególności cele i priorytety działania wraz z ich horyzontem czasowym oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację,
- monitorowanie wdrażania planu działania, o którym mowa powyżej.

W skład Zespołu, zgodnie z zapisem § 3 ust. 1 *Zarządzenia*, mieli wejść:

- przewodniczący – podsekretarz stanu nadzorujący merytorycznie komórkę organizacyjną Ministerstwa właściwą do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym,
- zastępca przewodniczącego – przedstawiciel Ministerstwa Środowiska w randze sekretarza stanu albo podsekretarza stanu,
- członkowie, tj. po dwóch reprezentantów Ministra Rozwoju i Ministra Środowiska oraz po jednym przedstawicielu Ministrów: Edukacji Narodowej, Energii, Infrastruktury i Budownictwa, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Zdrowia.

(akta kontroli str. 4-6)

Sekretarzem Zespołu, zgodnie z regulacjami przyjętymi w § 3 ust. 1 pkt. 4 *Zarządzenia*, miał być pracownik komórki organizacyjnej Ministerstwa Rozwoju właściwej do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym. Do zadań przewodniczącego Zespołu należało m.in. zwoływanie raz na kwartał jego posiedzeń oraz tworzenie grup roboczych z udziałem członków Zespołu oraz osób zaproszonych do udziału w jego pracach (§ 4 ust. 1 *Zarządzenia*). Dokumentacja przebiegu spotkań Zespołu miała następować, zgodnie z § 5 ust. 2 *Zarządzenia*, na podstawie protokołu podpisywanego przez osobę przewodniczącą posiedzeniu Zespołu oraz sekretarza Zespołu.

(akta kontroli str. 4-6)

Funkcję przewodniczącego Zespołu pełniła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju a funkcję zastępcy przewodniczącego Zespołu Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu. Sekretarzem Zespołu był starszy specjalista w Departamencie Innowacji w Ministerstwie Rozwoju/Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii.

(akta kontroli str. 4-6, 259-262)

W okresie od powołania Zespołu 24 czerwca 2016 r. do przyjęcia 10 września 2019 r. przez Radę Ministrów dokumentu pn. *Mapa drogowa Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*¹⁰ odbyły się dwa spotkania z udziałem jego członków¹¹. W skład Zespołu weszli przedstawiciele wszystkich Ministrów wskazanych w § 3 ust. 1 pkt. 3 *Zarządzenia*¹².

⁸ Dz. Urz. Ministra Rozwoju poz. 31.

⁹ § 2 ust. 1 *Zarządzenia*.

¹⁰ Niepublikowana uchwała Rady Ministrów nr 136/2019 z 10 września 2019 r.

¹¹ Pierwsze w dniu 8 listopada 2016 r. a drugie w dniu 19 stycznia 2017 r.

¹² Tj.: Ministra Rozwoju; Ministra Środowiska; Ministra Edukacji Narodowej; Ministra Energii; Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.; Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Zdrowia.

(akta kontroli str. 7-38)

Podczas pierwszego z nich zaprezentowano koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym (dalej: GOZ), wzajemne oddziaływanie z polityką niskoemisyjną i sprawami dot. energetyki. Przypomniano dotychczasowe działania w sprawie GOZ, w tym w szczególności przygotowaną w ramach konsultacji pakietu GOZ polską notę przedstawiającą priorytety polskiej gospodarki. Podkreślono również inne inicjatywy dot. GOZ, w tym pilotażowy projekt Ministerstwa Środowiska dotyczący terenów niezurbanizowanych¹³. Wskazano na wzajemne relacje poszczególnych ministerstw w sprawach związanych z GOZ oraz na fakt, że często polityki są w jednym resorcie, a narzędzia w drugim. Zaproponowano, aby efektem prac Zespołu, zgodnie z zarządzeniem Ministra Rozwoju, był projekt *Mapy drogowej GOZ*, który zostałby wypracowany wśród przedstawicieli poszczególnych ministrów oraz we współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi. W tym celu miało nastąpić powołanie grup roboczych, w których omówione zostaną szczegółowe propozycje wdrożenia GOZ w Polsce. Dodano, że grupy nie będą miały charakteru sformalizowanego, co pozwoli na opracowanie diagnozy, zidentyfikowanie barier oraz merytoryczną dyskusję nad najlepszymi rozwiązaniami.

(akta kontroli str. 7-23)

W trakcie drugiego spotkania Zespołu został zaprezentowany – przygotowany przez pracowników Departamentu Innowacji Ministerstwa, jak wyjaśnił Dyrektor tego Departamentu – wstępny projekt *Mapy drogowej GOZ*, który potraktowano jako podstawę do dalszej dyskusji. Przedmiotowy projekt podzielony został na cztery rozdziały: zrównoważoną produkcję, zrównoważoną konsumpcję, biogospodarkę oraz nowe modele biznesowe.

W zakresie zrównoważonej produkcji wskazano na istotną rolę reindustrializacji polskiej gospodarki, konieczność zwiększenia dostępu do surowców oraz zwiększenie produktywności przedsiębiorców. W kontekście zrównoważonej produkcji zwrócono uwagę na szeroki temat odpadów komunalnych i działań zarówno producentów, jak i społeczeństwa w celu zwiększenia pozyskania surowców wtórnych pochodzących z odpadów. Podkreślono też rolę przeciwdziałania marnotrawieniu żywności oraz edukacji społeczeństwa. W odniesieniu do zagadnienia biogospodarki wskazano, że jest to temat bardzo szeroki i jeszcze nie do końca zdefiniowany. Jednym z zadań Zespołu miało być – poprzez zaproponowanie właściwych narzędzi – stworzenie także zakresu tego pojęcia. Podkreślono, że biogospodarka dotyczy zarówno rolnictwa, energetyki, jak i przemysłu. W zakresie nowych modeli biznesowych wskazano, że gospodarka o obiegu zamkniętym będzie wymagać zmian prowadzenia działalności gospodarczej. Podkreślono, że istotne będą modele współdzielenia, wypożyczania oraz łączenia produkcji i usługi w jedną formę modelu gospodarczego. W trakcie spotkania ustalono, że do dalszych prac nad *Mapą drogową GOZ* powołane zostaną grupy robocze dotyczące: odpadów, biogospodarki, modeli biznesowych oraz działań miękkich a Ministerstwo Rozwoju (dalej: *Ministerstwo, MR*) przeprowadzi nabór do grup roboczych wśród partnerów społeczno-gospodarczych.

(akta kontroli str. 24-38, 259-262)

Zgodnie z zapisem § 4 ust. 1 pkt. 1 Zarządzenia, Przewodniczący Zespołu *zwołuje przynajmniej raz na kwartał posiedzenie Zespołu*. W odniesieniu do faktu,

¹³ Zgodnie z informacją na stronie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (www.nfosigw.gov.pl, dostęp 14 kwietnia 2020 r.) celem programu pn. *Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy* jest upowszechnienie doświadczeń we wdrażaniu gospodarki odpadami o obiegu zamkniętym na poziomie gminy w oparciu o pilotażowe, kompleksowe koncepcje realizowane w gminach: Krasnobród, Łukowica, Sokoly, Tuczo i Wieluń. Budżet programu wynosi łącznie do 18 800 tys. zł, w tym dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 9 520 tys. zł a dla zwrotnych form dofinansowania – do 9 280 tys. zł. Program ma być realizowany latach 2017-2023. Umowa potwierdzająca przekazanie środków dla Gminy Wieluń – ponad 3,4 mln zł dotacji i tyle samo preferencyjnej pożyczki – została podpisana w dniu 28 stycznia 2020 r. a w wyniku jej realizacji ma zostać rozbudowana część biologiczna instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

iz posiedzenia Zespołu odbyły się jedynie dwukrotnie w okresie od czasu jego powołania (w czerwcu 2016 r.) do realizacji podstawowego celu, tj. przyjęcia planu działania dotyczącego wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym (2019 r.), Dyrektor Departamentu Innowacji Ministerstwa Rozwoju wskazał, że nie było konieczności zwoływania kolejnych a *prace zostały przeniesione na cztery zespoły robocze: ds. biogospodarki, edukacji i promocji, modeli biznesowych i odpadów.*

Zdaniem NIK spotkania ww. zespołów roboczych w ramach funkcjonowania całego Zespołu wypełniają wskazany w Zarządzeniu obowiązek zwołania przynajmniej raz na kwartał spotkania Zespołu.

(akta kontroli str. 4-6, 259-262)

W ramach Zespołu zostały powołane grupy robocze, co było zgodne z zapisem § 4 ust. 3 ust. 1 Zarządzenia wskazującym, że przewodniczący Zespołu może *tworzyć grupy robocze z udziałem członków Zespołu oraz osób zaproszonych do udziału w pracach Zespołu.* Celem powołania przedmiotowych grup, jak wskazano podczas pierwszego spotkania Zespołu, było, aby partnerzy społeczno-gospodarczy włączyli się w przygotowanie *Mapy drogowej GOZ*, co było planowanym efektem prac Zespołu. W oparciu o powyższe powołano cztery grupy robocze do spraw: biogospodarki, edukacji i promocji, modeli biznesowych oraz odpadów. W spotkaniach zorganizowanych w Ministerstwie Rozwoju uczestniczyli – poza reprezentantami Ministerstwa – przedstawiciele m.in. przedsiębiorców, samorządu terytorialnego, uczelni wyższych oraz pozarządowych instytucji proekologicznych.

(akta kontroli str. 4-6, 39-177)

Grupa robocza ds. biogospodarki odbyła trzy spotkania¹⁴. Podczas dyskusji wskazano, że podstawowym surowcem biogospodarki jest biomasa odnawialna oznaczająca wszelkie produkty i surowce o charakterze odnawialnym wytwarzane w rolnictwie, leśnictwie, rybactwie i gospodarce odpadami. Zauważono, że obecnie najczęściej biomasę wykorzystuje się przede wszystkim do celów energetycznych a może ona mieć szersze zastosowanie, co jest kluczowe dla idei GOZ, wg której zasoby należy w obiegu gospodarczym utrzymywać jak najdłużej zachowując ich największą wartość. Wskazano, że należy dążyć do zwiększenia wykorzystania odnawialnych zasobów organicznych przez przemysł, ponieważ zastosowanie biomasy w przemyśle chemicznym, czy kosmetycznym nie tylko pozwala na stworzenie nowych produktów, ale również zastąpienie chemicznych, często szkodliwych substancji i tym samym obniża poziom zanieczyszczeń emitowanych do środowiska w całym cyklu życia produktu.

Podczas dyskusji wyrażono także propozycje określonych działań, w tym m.in:

- tworzenie lokalnych powiązań pomiędzy podmiotami współpracującymi w ramach łańcucha wartości: zakłada się przeprowadzenie projektu pilotażowego pozwalającego na identyfikację barier i bodźców do tworzenia biospołeczności,
- tworzenie lokalnych biorafinerii: dokonanie analizy potencjału i ukierunkowane środków na wsparcie tworzenia biorafinerii, które umożliwią wytwarzanie biomasy o wystandaryzowanych parametrach zgodnych z oczekiwaniami odbiorców (przemysłu),
- zwiększenie wykorzystania biomasy lokalnej oraz zwiększenie wykorzystania biomasy odpadowej na cele energetyczne: zidentyfikowanie działań zwiększających wykorzystanie do produkcji energii biomasy pochodzenia krajowego, ze źródeł lokalnych oddalonych od instalacji nie więcej niż 200 km,
- stworzenie warunków dla powstania średnio jednej instalacji biogazowni w gminie wiejskiej i wiejsko-miejskiej (producenci biomasy rolniczej): analizy w zakresie możliwości wsparcia oraz barier regulacyjnych w tworzeniu biogazowni,

¹⁴ W dniach: 28 kwietnia 2017 r., 23 maja 2017 r. oraz 19 czerwca 2017 r.

- stymulowanie popytu na bioprodukty: kampanie promocyjne na bioprodukty, które mają uświadomić konsumentom, że mogą one mieć te same lub lepsze walory, co inne produkty, a jednocześnie są produktami przyjaznymi środowisku i wyprodukowanymi na bazie naturalnych składników,
- regulacje przyczyniające się do zwiększenia zagospodarowania niektórych odpadów organicznych i produktów ubocznych,
- stworzenie norm i standardów dotyczących bioproduktów w celu zwiększenia zaufania konsumentów do takich produktów.

(akta kontroli str. 39-54)

Spotkania grupy roboczej Zespołu ds. edukacji i promocji odbyły się trzykrotnie¹⁵. Do kluczowych tematów podjętych podczas spotkań grupy należały m. in.:

- konieczność zdefiniowania podmiotów zaangażowanych w realizację działań GOZ,
- identyfikacja priorytetów edukacyjnych w szkołach w kontekście GOZ,
- ustanowienie GOZ integralną częścią szkolnictwa zawodowego i wyższego,
- identyfikacja inicjatyw oddolnych w zakresie GOZ wraz ze wskazaniem przykładów dobrych praktyk,
- praca nad zmianą świadomości konsumentów tak, aby produkty pochodzące z recyklingu uznawano za pełnowartościowe,
- ustanowienie obowiązków przedsiębiorców w kontekście GOZ,
- działania legislacyjne niezbędne dla promowania GOZ,
- źródła finansowania działań (w tym budżet państwa, budżety samorządu terytorialnego, fundusze unijne, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środki przedsiębiorstw).

(akta kontroli str. 57-61, 82-85, 105-109)

Grupa robocza Zespołu ds. modeli biznesowych odbyła dwa spotkania¹⁶. Do głównych tematów poruszanych podczas spotkań tej grupy należało:

- określenie definicji modelu biznesowego GOZ na potrzeby prac nad *Mapą drogową GOZ*,
- identyfikacja barier i szans dla rozwoju modeli biznesowych GOZ w Polsce,
- prezentacja dobrych praktyk i studiów przypadku,
- przygotowanie rekomendacji dla administracji publicznej (do uwzględnienia w *Mapie drogowej GOZ*).

Podczas drugiego spotkania tej grupy zdefiniowano pojęcie modelu biznesowego jako sumę zasobów i czynności, które firma organizuje i realizuje celem dostarczenia konkretnej wartości dla konkretnego klienta. Elementami modelu biznesowego są m. in.: kluczowi partnerzy/dostawcy, kluczowe czynności, kluczowe zasoby, relacje z klientami, kanały dystrybucji, segmentacja klientów, koszty oraz przychody. W trakcie spotkania przedstawiciele kilku firm przedstawili w formie prezentacji modele biznesowe obowiązujące w ich przedsiębiorstwach.

(akta kontroli str. 110-111, 140-161)

Spotkanie grupy roboczej Zespołu ds. odpadów odbyło się jeden raz¹⁷. Podczas spotkania omówiono m.in. poniższe zagadnienia:

- rozszerzona odpowiedzialność producenta (w tym m.in.: przegląd regulacji dot. opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego); ocena działalności i analiza możliwości skonsolidowania rynku i zmiany formuły funkcjonowania podmiotów realizujących obowiązki za producentów; stworzenie definicji i zakresu EPR¹⁸; analiza i zmiany

¹⁵ W dniach: 19 kwietnia 2017 r., 8 maja 2017 r. oraz 22 czerwca 2017 r.

¹⁶ W dniach: 28 kwietnia 2017 r. i 25 maja 2017 r.

¹⁷ W dniu 24 maja 2017 r.

¹⁸ Zasada Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta (ang. Extended Producer Responsibility).

- regulacyjne, w tym dotyczące kontroli i sprawozdawczości, w celu wyeliminowania nieprawidłowości realizacji EPR),
- ślad środowiskowy produktów i organizacji (proponując działania dla konsumentów),
 - odpady komunalne (w tym m.in.: analiza efektywności obecnych regulacji dot. odpadów komunalnych); zidentyfikowanie barier na poziomie samorządowym w zwiększeniu efektywności zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych; wprowadzenie jednolitego podejścia do odpadów komunalnych w Polsce; analiza wprowadzenia alternatywnych – do obecnie istniejących – sposobów zbierania odpadów komunalnych,
 - marnotrawstwo żywności (w tym upowszechnianie wśród konsumentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz wdrożenie mechanizmów dystrybucji oraz odpowiedniego postępowania z produktami o kończącym się terminie przydatności do spożycia).

(akta kontroli str. 162-177)

Efektom prac Zespołu była *Mapa drogowa GOZ*. We wstępie tego dokumentu wskazano, że GOZ to model rozwoju gospodarczego, w którym wartość surowców/zasobów jest maksymalizowana lub ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana przy ich zagospodarowywaniu zgodnie z przyjętą hierarchią, tj.: zapobieganie powstawaniu, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne sposoby odzysku oraz unieszkodliwienie. Ponadto zauważono, że w obliczu występujących różnic pomiędzy gospodarkami państw członkowskich UE, *nie istnieje jeden właściwy model transformacji w kierunku GOZ odpowiedni dla wszystkich*. W dokumencie wskazano także na konieczność zachowania spójności w zakresie wdrażania GOZ z działaniami w innych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.

(akta kontroli str. 217-218)

Dokument został podzielony na cztery części, w których opisano kluczowe elementy wpływające na rozwój GOZ:

1. Zrównoważona produkcja przemysłowa – zwrócono uwagę na główne źródło odpadów, jakie stanowią w Polsce odpady z górnictwa, przemysłu przetwórczego i energetyki. Ponadto wskazano na konieczność, w obliczu wynikającego z prawa unijnego podniesienia obowiązkowych poziomów recyklingu odpadów komunalnych, modyfikacji obecnych regulacji w zakresie odpadów. *W szczególności mowa jest tutaj o wyraźniejszym określeniu ról i obowiązków poszczególnych podmiotów uczestniczących w realizowaniu EPR, nałożeniu obowiązków na inne – poza producentami – podmioty, ustaleniu nowych celów dotyczących przygotowania do ponownego użycia i recyklingu poszczególnych strumieni odpadów, opracowaniu systemu raportowania realizowania EPR, czy też zapewnieniu takiego samego traktowania przez system wszystkich przedsiębiorców.*
2. Zrównoważona konsumpcja – wskazano trzy kluczowe zagadnienia w tym zakresie, tj. odpady komunalne, marnotrawstwo żywności oraz edukację. Zwrócono uwagę na konieczność lepszego gospodarowania odpadami w obliczu wymagań prawa unijnego odnośnie do poziomu recyklingu odpadów komunalnych. Ponadto zauważono, że obecnie brak jest danych w jakim zakresie za marnowanie żywności odpowiadają konsumenci, a w jakim producenci i dystrybutorzy. Odnośnie do edukacji wskazano, że powinna ona być ukierunkowana na zmianę zachowań konsumenckich poprzez podnoszenie świadomości w zakresie ochrony środowiska oraz rozwijanie wiedzy na temat prawa dostępu do informacji o produkcie i producencie.
3. Biogospodarka – zwrócono uwagę na tworzenie warunków sprzyjających zagospodarowaniu biomasy zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym.

Wskazano ponadto, że wytwarzanie innowacyjnych materiałów i produktów wymaga zapewnienia ciągłości dostaw biomasy o odpowiedniej jakości i tym samym istotne jest zbudowanie lokalnych łańcuchów wartości na terenach skupionych wokół lokalnych biorafinerii, które będą w stanie produkować biosurowiec o jakości zgodnej z oczekiwaniami przedsiębiorców. Ponadto zauważono, że na cele energetyczne powinny być wykorzystywane jedynie pozostałości biomasy i odpady z końcowych etapów recyklingu, przy czym priorytetem powinno być wytwarzanie biopaliw i biogazu. Wskazano także, że rozwój biogospodarki w sferze przemysłu powinien następować z wykorzystaniem zasady kaskadowego wykorzystania zasobów biomasy, tj. poprzez faworyzowanie stosowania technologii generujących wyższą wartość dodaną, które pozwalają na ponowne użycie i recykling produktów oraz surowców oraz promowanie użycia biomasy na cele energetyczne tylko wówczas, gdy zostaną wyczerpane możliwości jej zagospodarowania.

4. Nowe modele biznesowe – podkreślono, że transformacja w kierunku GOZ wymaga uzupełnienia tradycyjnych modeli biznesowych np. poprzez dodanie tzw. logistyki zwrotnej, polegającej na zapewnieniu przepływu powstałych odpadów od konsumenta do producenta w celu ich zagospodarowania (przykładowo może dotyczyć butelek po napojach, artykułów gospodarstwa domowego lub maszyn przemysłowych). Ponadto, jak wskazano, istnieje także duży potencjał kooperacji pomiędzy przedsiębiorcami działającymi w tej samej lub pokrewnych branżach np. w postaci klastrów, gdzie może następować współdzielenie narzędzi produkcji (przykładowo maszyny o niskim wolumenie zużycia) lub wspólne działania badawczo-rozwojowe mających na celu zwiększenie wydajności w produkcji.

(akta kontroli str. 215-243)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie przygotowanie przez powołany przez Ministra Rozwoju międzyresortowy Zespół *Mapy drogowej GOZ*, dokumentu strategicznego odnoszącego się do przygotowania transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Dokument ten, poza wyczerpującą i całościową analizą modelu gospodarczego nastawionego na maksymalne wykorzystanie istniejących zasobów, zawiera także wskazówki służące przejściu na bardziej zasobooszczędny model gospodarczy. *Mapa drogowa GOZ* zawiera listę określonych działań wraz ze wskazaniem podmiotów za nie odpowiedzialnych oraz terminów ich realizacji. Zaznaczyć należy, że proces od powołania zespołu przygotowania przez Ministra Rozwoju *Mapy drogowej GOZ* do podjęcia uchwały przez Radę Ministrów w sprawie jej przyjęcia trwał ponad trzy lata (od 24 czerwca 2016 r. do 10 września 2019 r.).

1.2 Wdrażanie rozwiązań w celu ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych oraz wspierania ich odpowiedniego zagospodarowania wynikających z dokumentów programowych

Opis stanu
faktycznego

Krajowy Program Zapobiegania Powstawaniu Odpadów¹⁹ (dalej: *KPZPO*) zawierał m. in. zadania przypisane Ministerstwu Rozwoju do realizacji we wskazanym czasie, były to:

- promocja ekoprojektowania²⁰,

¹⁹ Dokument powstał w 2014 r. na zlecenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, na podstawie art. 29 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3, ze zm.) <https://www.gov.pl/web/klimat/zapobieganie-powstawaniu-odpadow>, dostęp 5 marca 2020 r.

²⁰ Działanie nr 6 z terminem realizacji w latach 2015-2020.

- promowanie przeglądów ekologicznych procesów produkcyjnych, mających na celu inwentaryzację i zbilansowanie przepływu surowców, produktów, usług i odpadów oraz określenie zależności przyczynowo-skutkowych warunkujących wytwarzanie odpadów²¹.

(akta kontroli str. 244-251)

Odnosnie do dotychczas podjętych przez Ministerstwo prac dotyczących promocji ekoprojektowania, Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji MR wyjaśniła, że Ministerstwo, w opracowywanym obecnie dokumencie pn. Strategia Produktywności *zapisało działania związane z ekoprojektowaniem*. Dodała, iż w celu upowszechnienia wiedzy na temat ekoprojektowania i wbudowania tego podejścia w organizację każdego przedsiębiorstwa produkcyjnego, należy ukierunkować działania zarówno na sektor nauki, jak i na przedsiębiorców. Nowe podejście do projektowania będzie wymagać w wielu przypadkach, jak wyjaśniła, przeorganizowania dotychczasowych procesów produkcyjnych a ekoprojektowanie powinno być jednym z elementów kształcenia inżynierów, ekonomistów, projektantów oraz architektów procesów produkcyjnych.

(akta kontroli str. 178-180)

Dyrektor Departamentu Innowacji MR wyjaśnił, że głównym celem Strategii Produktywności jest progresywny wzrost produktywności w warunkach gospodarki niskoemisyjnej, o obiegu zamkniętym i opartej na danych. Strategia Produktywności jest obecnie, jak dodał, w uzgodnieniach międzyresortowych a *po przepracowaniu dokumentu zgodnie z praktyką legislacyjną, będzie udostępniony opinii publicznej*.

(akta kontroli str. 259-262)

Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji MR wyjaśniła, iż promowanie przeglądów ekologicznych procesów produkcyjnych przewidziane jest do realizacji do roku 2022 a dotychczas nie podjęto prac w tym zakresie lecz *planuje się podjęcie stosownych działań*.

(akta kontroli str. 178-180)

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022²² (dalej: KPGO) jest dokumentem zawierającym m.in. zadania przypisane Ministerstwu Rozwoju do realizacji we wskazanym czasie. Były to:

1. Działania na rzecz współpracy w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów pomiędzy interesariuszami: Ministerstwo Środowiska, organizacje zrzeszające przemysł, konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego (działanie nr 14 – wdrożenie od 2016 r.).
2. Przygotowanie rekomendacji dla weryfikacji procesów produkcyjnych, pod kątem ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów i uwzględnienia w tych procesach wykorzystania odpadów (działanie nr 17 zaplanowane na lata 2016-2022).
3. Analiza możliwości powołania jednostki odpowiedzialnej za realizację EPR, w przypadku przyjęcia takiego rozwiązania na poziomie Komisji Europejskiej (działanie nr 26).

(akta kontroli str. 252-257)

Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji MR wyjaśniła, że odnośnie do zadania nr 14 KPGO w Ministerstwie działały w 2017 r. w ramach Zespołu ds. GOZ grupy robocze pracujące nad przyszłymi zapisami w Mapie drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym a uczestnikami grup byli przedstawiciele przedsiębiorców, sektora nauki, organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego i organizacji konsumenckich. W trakcie spotkań, jak dodała, *nawiązane zostały kontakty pomiędzy różnymi uczestnikami oraz*

²¹ Działanie nr 7 z terminem realizacji w latach 2015-2022.

²² Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r. (MP poz. 784).

wypracowano poprawki do projektu Mapy drogowej, która obecnie jest podstawą do realizacji zadań na poziomie centralnym w zakresie GOZ.

Ponadto, odnosząc się do zadania nr 17 KPGO, Zastępca Dyrektora Departamentu Innowacji MR wskazała, że zadanie nie było dotychczas realizowane jednakże do 2020 roku zostaną podjęte działania mające na celu *opracowanie wytycznych dla sektorowych przeglądów ekologicznych (mających na celu optymalizację procesów produkcyjnych pod kątem surowcowo-odpadowym)*.

Zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami, ww. zadanie nr 26 KPGO pozostaje w kompetencjach obecnego Ministerstwa Klimatu.

(akta kontroli str. 178-180)

Mapa drogowa GOZ zawierała listę 42 zadań służących realizacji podstawowego celu tego dokumentu, tj. transformacji gospodarki Polski w kierunku modelu charakteryzującym się bardziej efektywnym wykorzystaniem posiadanych zasobów. Lista ta obejmowała również wskazanie instytucji odpowiedzialnej za ich realizację i ramy czasowe – wyrażone w latach – na ich wypełnienie. Dziewiętnaście spośród zadań zostało przypisanych do realizacji Ministrowi Rozwoju jako właściwemu do spraw gospodarki (samodzielnie lub jako liderowi we współpracy z innymi instytucjami). Ponadto Mapa drogowa GOZ zawierała również zadania, w których Ministrowi Rozwoju przypisano funkcję wykonawcy z inną instytucją – liderem danego przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 214-243)

Do przedsięwzięć przewidzianych do samodzielnego wykonania przez Ministra Rozwoju należało:

1. Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B²³ z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej – działanie nr 30 na lata 2020-2021.
2. Opracowanie propozycji zmian w prawie zamówień publicznych, które generowałyby popyt na produkty i usługi wytworzone w ramach modeli biznesowych GOZ – działanie nr 35 na lata 2019-2021.
3. Opracowanie koncepcji ekosystemu wsparcia dla przedsiębiorców działających w oparciu o modele biznesowe GOZ, obejmującego ich finansowanie, edukowanie i promowanie na etapie rozwoju i komercjalizacji zielonych technologii – działanie nr 36 na lata 2020-2021.
4. Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania – działanie nr 39 na lata 2022-2023.
5. Powołanie Krajowej Inteligentnej Specjalizacji ds. GOZ, ukierunkowanej na rozwój B+R+I w obszarze technologii dotyczących GOZ (w szczególności w obszarze wody, surowców nieodnawialnych i odpadów) przy współpracy przedsiębiorców, naukowców i instytucji publicznych – działanie nr 40 na rok 2019²⁴.
6. Realizacja projektu „oto-GOZ”(Gospostrateg) – opracowanie dwóch metodyk umożliwiających ocenę postępu w transformacji w kierunku GOZ w Polsce oraz ocenę wpływu GOZ na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makro- ekonomicznym (gospodarki narodowej) – działanie nr 42 na lata 2019-2021.

(akta kontroli str. 214-243)

Do zadań przypisanych do realizacji przez Ministra Rozwoju we współpracy z innymi instytucjami należało:

²³ Ang. Business to Business.

²⁴ Sposób realizacji tego zadania został opisany w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

1. Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne – wykonanie analizy wykonalności stworzenia dedykowanej platformy, służącej uczestnikom rynku w celach informacyjnych (na temat podaży i popytu) oraz handlowych – działanie nr 3 we współpracy z Giełdą Papierów Wartościowych, ministrem właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska na lata 2021-2022.
2. Kampania informacyjna na temat korzyści, jakie wynikają dla wizerunku przedsiębiorcy ze stosowania EPR – zadanie nr 7 we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska na lata 2021-2022.
3. Opracowanie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących obliczania oddziaływania produktów i działalności gospodarczych na środowisko w oparciu o metodyki wypracowane przez Komisję Europejską czyli PEFCRs²⁵ i OEFSRs²⁶ – działanie nr 8 we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska na lata 2019-2020.
4. Opracowanie koncepcji mechanizmów dystrybucji oraz odpowiedniego postępowania z produktami o kończącej się dacie minimalnej trwałości – działanie nr 13 we współpracy z ministrem właściwym do spraw do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw zdrowia, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów na lata 2020-2021.
5. Opracowanie koncepcji systemu zachęt i obowiązków dla przedsiębiorców w celu przeciwdziałania marnotrawstwu żywności – działanie nr 14 we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego i ministrem właściwym do spraw finansów na lata 2019-2020.
6. Opracowanie koncepcji rządowej platformy informacyjnej na temat GOZ – działanie nr 16 we współpracy z ministrem właściwym do spraw informatyzacji na lata 2020-2021.
7. Stworzenie stałego zespołu w gronie dyrektorów departamentów z resortów odpowiedzialnych za poszczególne obszary biogospodarki oraz wyznaczenie koordynatora tego zespołu, określającego kierunki rozwoju biogospodarki, nadzorującego realizację zadań w poszczególnych obszarach i usprawniającego przepływ informacji między resortami – działanie nr 18 we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministrem właściwym do spraw energii, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej na lata 2019-2020.
8. Identyfikacja lokalnych łańcuchów wartości – na podstawie wiedzy na temat podaży biomasy i popytu na nią ma zostać zidentyfikowanych kilkanaście kluczowych lokalnych łańcuchów wartości o największym potencjale rozwoju – działanie nr 22 we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych na lata 2021-2022.
9. Studium wykonalności tworzenia i rozwoju lokalnych biorafinerii – działanie nr 23 we współpracy z ministrem właściwym do spraw energii na lata 2021-2022.
10. Kampania informacyjna na temat produktów wytworzonych z biomasy – działanie nr 27 we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych na lata 2020-2021.

²⁵ Ang. Product Environmental Footprint Category Rules.

²⁶ Ang. Organization Environmental Footprint Sector Rules.

11. Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy – działanie nr 28 we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych na lata 2019-2023.
12. Opracowanie propozycji prawnego uregulowania współdzielenia i współużytkowania nieruchomości i ruchomości, w szczególności w odniesieniu do regularnego krótkoterminowego wynajmu wolnych powierzchni mieszkaniowych i przewozu osób – działanie nr 33 we współpracy z ministrem do spraw finansów publicznych na lata 2020-2021.
13. Opracowanie wytycznych dla zwiększania roli GOZ w klastrach gospodarczych w zakresie obiegu surowców i odpadów z poszczególnych sektorów przemysłu, w tym przemysłu przetwórczego – działanie nr 37 we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska na lata 2020-2021.

(akta kontroli str. 214-243)

Działanie nr 40 pn. Powołanie Krajowej Inteligentnej Specjalizacji ds. GOZ²⁷ (dalej: *Specjalizacja ds. GOZ*) było przewidziane do realizacji w 2019 r. Ministerstwo zrealizowało to zadanie w terminie przewidzianym w *Mapie drogowej GOZ*.

(akta kontroli str. 240)

Specjalizacja ds. GOZ w rozdziale 7 pn. *Gospodarka o obiegu zamkniętym – woda, surowce kopalne, odpady* zawierała wskazówki odnosząc się do preferencyjnych obszarów wsparcia prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych (B+R+I) służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu gospodarki o modelu zamkniętym. W przedmiotowym dokumencie wskazano cztery obszary (pozyskiwanie surowców, ekoprojektowanie, przetwórstwo i produkcja oraz odpady i ścieki) wraz z przypisanymi im zadaniami, w tym m.in.:

- nowoczesne technologie poszukiwania i rozpoznawania złóż gazu ziemnego;
- tworzenie zasobooszczędnych i efektywnych energetycznie wyrobów nowych, ulepszonych, przerobionych czy odnowionych;
- technologie pozyskiwania metali z odpadów i półproduktów z procesów metalurgicznych (żużle, pyły, szlamy);
- technologie odzysku surowców deficytowych i krytycznych z odpadów.

(akta kontroli str. 266-273)

Minister Rozwoju, wskazany w *Mapie drogowej GOZ* jako organ właściwy do koordynacji wdrażania GOZ w polskiej administracji rządowej, nie opracował harmonogramu przesyłania danych z innych resortów odpowiedzialnych za poszczególne zadania wskazane w *Mapie drogowej GOZ* i nie stworzył formatu (wzoru) przesyłania danych sprawozdawczych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Innowacji MR, z uwagi na fakt, iż realizacja zadań jest przewidziana na lata 2020-2023, Ministerstwo nie otrzymało danych sprawozdawczych z resortów odpowiedzialnych z ich wdrażanie. Dodał, iż Ministerstwo realizuje wraz z Instytutem Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, Głównym Urzędem Statystycznym oraz Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie, projekt pn. *Opracowanie systemu wskaźników pomiarowych, umożliwiających ocenę postępu w transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym oraz wpływu gospodarki o obiegu zamkniętym na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makroekonomicznym (gospodarki narodowej)*. Zdaniem Dyrektora Departamentu Innowacji Ministerstwa, indeksy wynikające z realizacji ww. projektu będą miały istotne znaczenie dla strategicznego planowania rozwoju kraju, nie tylko

²⁷ Zgodnie z opisem na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju (www.mr.gov.pl, dostęp 15 kwietnia 2020 r.) *Krajowa Inteligentna Specjalizacja (KIS) wskazuje na preferencje w udzielaniu wsparcia rozwoju prac badawczych, rozwojowych i innowacyjności (B+R+I) w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.*

w zakresie GOZ, ale także w obszarze wspierania innowacyjności, edukacji, zatrudnienia rozwoju przemysłu i usług.

(akta kontroli str. 259-262)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Większość z zaplanowanych działań w *Mapie drogowej GOZ* była wciąż na wstępnym etapie przygotowania. Zgodnie z założeniami powyższego dokumentu Minister Rozwoju wykonał działanie, którego termin realizacji przypadła na 2019 r. (działanie nr 40). W odniesieniu do pozostałych 18 działań, przypisanych Ministrowi Rozwoju do samodzielnej realizacji lub we współpracy z innymi resortami/podmiotami, zakończenie terminu ich realizacji przewidziano na kolejne lata, przy czym w przypadku 12 działań okres ten zaplanowano na lata 2020-2023. Podkreślić należy, że zdecydowana większość działań wskazanych w *Mapie drogowej GOZ* ma charakter koncepcji, wytycznych lub propozycji rozwiązań prawnych, a zatem nawet pełna realizacja zaplanowanych działań nie będzie oznaczać ich automatycznego wpływu na poprawę gospodarki odpadami.

Z kolei w przypadku czterech poddanych analizie zadań zaplanowanych w KPZPO i KPGO, istotnych z punktu widzenia możliwości zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, za zrealizowane można uznać tylko jedno (współpraca z różnymi interesariuszami – działanie nr 14 z KPGO). Kolejne zadanie, dotyczące promocji ekoprojektowania zaplanowane w KPZPO na lata 2015-2020 jest w trakcie realizacji (dokument aktualnie znajduje się w uzgodnieniach międzyresortowych), a w przypadku pozostałych dwóch zadań przewidzianych na lata 2015-2022 dotychczas nie podjęto prac w celu ich wykonania.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe tempo i planowane terminy oraz sposób wdrażania rozwiązań z zakresu GOZ, w ocenie NIK istnieje ryzyko, iż Minister Rozwoju nie zrealizuje w terminie wszystkich przypisanych mu zadań wynikających z dokumentów o charakterze strategicznym a rezultaty tych działań będą spóźnione w odniesieniu do potrzeb wynikających z unijnych wymogów dotyczących wdrażania GOZ, których pierwsze efekty powinny być widoczne już w 2025 r.²⁸. Przykładowo zadanie odnoszące się do promocji ekoprojektowania nie zostało dotąd zakończone mimo, że Minister miał na jego wykonanie ponad pięć lat. Ponadto należy podkreślić, iż Minister Rozwoju jest odpowiedzialny za działania, które wymagają współpracy z wieloma instytucjami i fakt ten może wpłynąć na wydłużenie realizacji prac. NIK zwraca również uwagę, iż *Mapa drogowa GOZ* nie zawiera wskaźników umożliwiających badanie jakości i wpływu realizowanych zadań, a Ministerstwo nie dysponuje wiedzą, w jaki sposób współpracujące z nim instytucje będą raportować o podejmowanych przez siebie działaniach oraz ich skutkach.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z nie stwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag lub wniosków.

²⁸ Jednym z elementów wdrażania rozwiązań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie UE było przyjęcie pakietu dotyczącego odpadów (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 150 z 14.6.2018), a w szczególności zaostreżenie wymogów odnośnie do poziomów:

- przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych z min. 50% w 2020 r. do min. 55% w 2025 r., min. 60% do 2030 r. oraz min. 65% do 2035 r.,
- recyklingu dla odpadów opakowaniowych z min. 55% od 31 grudnia 2008 r. (w tym 22,5% dla tworzyw sztucznych) do min. 65% do końca 2025 r. (w tym 50% dla tworzyw sztucznych), min. 70% do końca 2030 r. (w tym 55% dla tworzyw sztucznych).

V. Pozostałe informacje i pouczenia


Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 21 maja 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba



.....
podpis