



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.002.01.2023

Pani
Marlena Małąg
Minister Rozwoju i Technologii
Ministerstwo Rozwoju i Technologii
pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/013 – Wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju i Technologii ¹ , pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Maląg, Minister Rozwoju i Technologii ² - od 27 listopada 2023 r., poprzednio: Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii, od 7 kwietnia 2022 r. do 26 listopada 2023 r., Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii, od 26 października 2021 r. do 6 kwietnia 2022 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii – od 12 sierpnia 2021 do 25 października 2021 r., Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii – od 6 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r., Jadwiga Emilewicz, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju – od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. oraz Minister Przedsiębiorczości i Technologii – od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Polityka państwa wspierająca wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym.
Okres objęty kontrolą	od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Iwona Brzostek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/25/2023 z 7 kwietnia 2023 r. 2. Rafał Pikus, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2023 z 7 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str.: 1-9)

¹ Ministerstwo Rozwoju i Technologii (dalej także: MRiT lub Ministerstwo) utworzone zostało z dniem 12 sierpnia 2021 r. *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii* (Dz.U. poz. 1470) w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (dalej także: MRPiT) zostało utworzone z dniem 6 października 2020 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii* (Dz.U. poz. 1736), z mocą obowiązywania od 6 października 2020 r.

Ministerstwo Rozwoju (dalej także: MR) utworzone zostało z dniem 15 listopada 2019 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju* (Dz.U. poz. 2291), z mocą obowiązywania od 15 listopada 2019 r.

Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (dalej także: MPiT) utworzone zostało z dniem 9 stycznia 2018 r. na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii* (Dz.U. poz. 102), z mocą obowiązywania od 9 stycznia 2018 r.

² Minister Rozwoju i Technologii (oraz jego poprzednicy: Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, Minister Rozwoju i Minister Przedsiębiorczości i Technologii) jest ministrem właściwym do spraw gospodarki, który odpowiada za koordynację wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w polskiej administracji rządowej. Dalej także: Minister.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej także: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ministra Rozwoju i Technologii oraz jego poprzedników, jako ministra właściwego ds. gospodarki, w zakresie realizacji działań mających na celu wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Rozwoju i Technologii, odpowiadający za koordynację wdrożenia działań zawartych w *Mapie drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*⁵, nierzetelnie realizował powierzone zadania w tym zakresie. Nie zapewnił, aby dla działań określonych w dokumencie opracowane zostały szczegółowe założenia dotyczące ich realizacji, zarówno w odniesieniu do 19 działań, za realizację których odpowiadał samodzielnie lub we współpracy z ministrami odpowiedzialnymi za inne działy administracji rządowej, jak i w odniesieniu do pozostałych 22 działań, za realizację których odpowiadali ministrowie kierujący innymi działami administracji rządowej. Szczegółowe założenia realizacji poszczególnych działań powinny obejmować zadania, jakie planowano wykonać w ramach tych działań, wraz z ich podziałem na uczestników danego działania, harmonogramy ich realizacji, szacunkowe koszty, mierniki realizacji oraz zasady współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi dane działanie.

NIK wskazuje, że rekomendacje dotyczące realizacji projektów zostały zawarte w dokumentach opracowanych i opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2020 r. i 2021 r.⁶, zatem mogły zostać wykorzystane przez ministra właściwego ds. gospodarki w koordynowaniu wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w administracji rządowej. NIK wskazuje również, że minister właściwy ds. gospodarki koordynujący wdrożenie działań *Mapy drogowej GOZ*, w celu pozyskania informacji o stanie realizacji tych działań od podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, nie skorzystał z niewładczych narzędzi nadzoru, o których mowa w dokumencie *Nadzór w administracji rządowej*, opracowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2014 r.

Brak opracowania szczegółowych założeń dla poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ* zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie analizy postępu wdrażania, jak również oceny, czy zakres zrealizowanych przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie.

Spośród 16 działań *Mapy drogowej GOZ*, przewidzianych do realizacji w latach 2019-2022, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, nie zakończono realizacji siedmiu działań. Przy czym w przypadku jednego działania⁷, nie podjęto działań mających na celu jego realizację. Również w przypadku dwóch spośród trzech działań planowanych do realizacji do końca 2023 r.⁸, do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie rozpoczęto ich realizacji. Natomiast

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2019 r., dalej: *Mapa drogowa GOZ*. Niepublikowana uchwała Rady Ministrów nr 136/2019 z 10 września 2019 r.

⁶ Dokumenty dostępne na stronie: <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka>: *Zarządzanie projektami strategicznymi Rekomendacje, Zarządzanie programami strategicznymi Rekomendacje, Przewodnik po zarządzaniu – Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami*.

⁷ Działanie 30 Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej.

⁸ Działanie 28 Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy oraz działanie 39 Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania.

w przypadku 22 działań za realizację, których odpowiadali inni ministrowie, realizacja 10 działań nie została zakończona⁹.

Minister właściwy ds. gospodarki nie dysponował informacjami o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*. Co prawda Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej¹⁰ corocznie sporządzał zestawienie zbiorcze dotyczące stanu realizacji tych działań, ale nie były one przekazywane Ministrowi.

O niskiej jakości sprawowanej koordynacji i monitoringu działań realizowanych w ramach *Mapy drogowej GOZ* świadczy również fakt, że pomimo zmian licznych unijnych regulacji i strategii unijnych, które zostały wydane od momentu przyjęcia *Mapy drogowej GOZ* oraz zmiany sytuacji geopolitycznej, Ministerstwo nie dostrzegło przesłanek do przeprowadzenia przeglądu i dokonania aktualizacji dokumentu. W efekcie w *Mapie drogowej GOZ* pozostają działania przewidziane pierwotnie do realizacji, których cel został osiągnięty w sposób inny od założonego w dokumencie¹¹.

Odnosząc się do zestawień zbiorczych sporządzanych przez DIP, NIK wskazuje, że nie zawierały one analizy stanu zaawansowania realizacji poszczególnych działań, jak również stanowiska DIP, czy dane działanie należy uznać za zrealizowane w całości, czy też do w ramach działania należy wykonać dodatkowe zadania (wraz z ich wskazaniem). Zdaniem NIK, brak takiej analizy utrudnia lub uniemożliwia prawidłową koordynację przez ministra właściwego ds. gospodarki wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w polskiej administracji rządowej.

Według NIK, minister właściwy ds. gospodarki, koordynując wdrożenie działań *Mapy drogowej GOZ* w administracji rządowej, nie w pełni zapewniał realizację zasady określonej w art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹², zgodnie z którą członek Rady Ministrów realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów współdziała z innymi członkami Rady Ministrów. Koordynacja ta ograniczona była tylko do pozyskiwania raz w roku, od ministrów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań, informacji o stanie ich zaawansowania, bez podjęcia kroków zapewniających współdziałanie podmiotów realizujących razem określone działania.

Minister właściwy ds. gospodarki przez trzy lata od powołania w dniu 18 września 2020 r. *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, który miał pełnić rolę organu pomocniczego ministra właściwego ds. gospodarki, nie zwołał żadnego posiedzenia tego *Zespołu*, w związku z czym do dnia 26 października 2023 r.¹³ *Zespół* nie podjął żadnej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednakże, że pomimo niepodjęcia działalności, w ciągu trzech lat od powołania w 2020 r., przez *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, część zadania *Zespołu* dotycząca opiniowania aktów prawa krajowego i Unii Europejskiej, realizowana była w ramach uzgodnień międzyresortowych.

⁹ W tym dziewięciu działań, za realizację których odpowiadał Minister Klimatu i Środowiska.

¹⁰ Dalej: DIP.

¹¹ Np. działanie 39.

¹² Dz.U. z 2022 r. poz. 1188

¹³ Tj. do dnia udzielenia przez ministra właściwego ds. gospodarki wyjaśnień dotyczących braku działalności *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Polityka państwa wspierająca wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

1. Przygotowanie i planowanie *Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*

Opis stanu
faktycznego

1.1 Faza przygotowania

Opracowanie *Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym* zostało zainicjowane w wyniku publikacji w grudniu 2015 r. przez Komisję Europejską¹⁴ komunikatu *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki obiegu zamkniętego*¹⁵. Podstawą do jej stworzenia było stanowisko Rządu RP do powyższego komunikatu ze stycznia 2016 r.¹⁶, w którym poparty został zaproponowany przez KE kierunek przejścia z systemu linearnego na gospodarkę o obiegu zamkniętym, dostrzegając w tym działaniu możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarczego, redukcji presji na środowisko oraz zapewnienia wysokiego poziomu życia społecznego. Niemniej jednak Rząd RP wskazał, że rozwiązania zaproponowane w komunikacie będą wymagały zmian społecznych i infrastrukturalnych, w tym dużych nakładów inwestycyjnych. Stąd osiągnięcie celów GOZ powinno być dostosowane do specyficznych uwarunkowań państw członkowskich. Wskazano także na konieczność przeanalizowania wspólnie z partnerami społecznymi potencjalnego oddziaływania na polską gospodarkę poszczególnych propozycji zawartych w komunikacie.

Na potrzeby opracowania *Mapy drogowej GOZ* w 2016 r., zarządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r.¹⁷, powołany został *Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym*¹⁸, którego celem – jako organu pomocniczego Ministra – było m. in. opracowanie planu działania w zakresie wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce, określającego w szczególności cele i priorytety działania wraz z ich horyzontem czasowym oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację. Pierwsze posiedzenie *Zespołu ds. GOZ* odbyło się w dniu 8 listopada 2016 r. Dyskutowano na nim o priorytetach, jakie powinny się znaleźć w *Mapie drogowej GOZ*. Według wyjaśnień¹⁹ Dyrektor DIP z uwagi na fakt, że szereg inicjatyw w obszarze GOZ miało być realizowanych przez KE, podjęto decyzję o uniknięciu dublowania prac KE i koncentracji *Mapy drogowej GOZ* na działaniach mających na celu przede wszystkim uzupełnienie prac KE. Natomiast samą *Mapę drogową GOZ* należy traktować jako uzupełnienie ówczesnych działań KE w zakresie transformacji gospodarki o obiegu zamkniętym.

Mapę drogową GOZ opracowywano tzw. metodą *bottom-up*²⁰. W oparciu o stanowisko Rządu RP do komunikatu KE *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki obiegu zamkniętego*, pracownicy ówczesnego Ministerstwa Rozwoju w grudniu 2016 r. opracowali wstępny konspekt *Mapy drogowej GOZ*, który stanowił podstawę do dalszych prac nad projektem. W styczniu 2017 r. na kolejnym posiedzeniu *Zespołu ds. GOZ* podjęta została decyzja o utworzeniu grup roboczych

¹⁴ Dalej: KE.

¹⁵ Komunikat KE z dnia 2 grudnia 2015 r. COM(2015) 614 final.

¹⁶ Stanowisko Rządu – data otrzymania dokumentu przez Parlament RP: 9 grudnia 2015 r., data przyjęcia stanowiska przez Komitet do Spraw Europejskich: styczeń 2016 r.

¹⁷ Zarządzeniem nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Min. Roz. w sprawie powołania *Zespołu do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym* (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 31)).

¹⁸ Dalej: Zespół ds. GOZ.

¹⁹ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 12 maja 2023 r.

²⁰ Podejście *bottom-up* bazuje na zaangażowaniu oddolnym, tzn. udziale lokalnych społeczności i interesariuszy przy podejmowaniu decyzji i planowaniu działań.

składających się z szerokiego grona interesariuszy. Celem działania tych grup było wypracowanie propozycji konkretnych działań, które mogłyby zostać ujęte w *Mapie drogowej GOZ*.

Utworzono cztery grupy robocze: ds. zrównoważonej produkcji, ds. zrównoważonej konsumpcji, biogospodarki oraz modeli biznesowych. Członkowie poszczególnych grup zostali wyłonieni w wyniku otwartego naboru²¹. Prace poszczególnych grup koordynowali pracownicy w MR odpowiedzialni za realizację zadań związanych z transformacją gospodarki w kierunku obiegu zamkniętego. Członkami poszczególnych grup byli przedstawiciele przedsiębiorstw, środowisk naukowych, organizacji zrzeszających przedsiębiorców, administracji centralnej i regionalnej, w tym urzędów miast. Prace nowoutworzonych grup trwały od kwietnia do czerwca 2017 r. W ich wyniku przygotowano projekt *Mapy drogowej GOZ*, który następnie był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

Faza przygotowania *Mapy drogowej GOZ* była przedmiotem kontroli NIK nr P/19/079 *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*. W związku z powyższym odstępiono od szczegółowego badania prac Zespołu ds. GOZ.

(akta kontroli str.: 13-57, 500, CD_001-005)

Przygotowując *Mapę drogową GOZ*, nie korzystano z analiz ani opracowań dotyczących rozwoju GOZ. Z wyjaśnień²² Dyrektor DIP wynika, że *Mapa drogowa GOZ* miała stanowić uzupełnienie działań zidentyfikowanych na poziomie unijnym. Kluczowym dokumentem wyjściowym dla określenia jej zakresu było stanowisko Rządu RP do komunikatu KE *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki obiegu zamkniętego*. Pierwszy konspekt *Mapy drogowej GOZ* został przygotowany przez pracowników MR zajmujących stanowiska eksperckie, odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z transformacją gospodarki w kierunku obiegu zamkniętego, w oparciu o posiadaną dotychczas wiedzę i dokumenty rządowe, w tym m.in. *Krajowy plan gospodarki odpadami 2022*²³, *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*²⁴, dane statystyczne i materiały opublikowane przez instytucje będące interesariuszami *Mapy drogowej GOZ*. Także z uwagi na znaczną liczbę interesariuszy reprezentowanych w poszczególnych grupach roboczych – każda grupa robocza liczyła od 20 do ponad 60 osób – w zakresie opracowania *Mapy drogowej GOZ* zdecydowano się nie zlecać na zewnątrz wykonania dodatkowych analiz i opracowań.

W ramach przeprowadzonych konsultacji projektu dokumentu *Mapy drogowej GOZ* swoje uwagi wnosili m.in. Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu, Instytut Nafty i Gazu - Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Polska Izba Odzysku i Recyklingu Opakowań, Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Towarzystwo na rzecz Ziemi, Fundacja Nasza Ziemia, Fundacja Plastics Europe Polska, Stowarzyszenie NATUREEF, Stowarzyszenie Polski Ruch Czystszej Produkcji, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami, Krajowa Izba Gospodarcza, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie oraz PGNiG TERMIKA SA, KGHM Polska Miedź SA, ZE PAK SA, Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław SA i EcoTech System sp. z o.o.

²¹ W lutym 2017 r. zamieszczono na stronie Ministerstwa ogłoszenie o naborze otwartym.

²² Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 12 maja 2023 r.

²³ Przyjęty uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. z 2022 r. poz. 1030), dalej: *KPGO 2022*.

²⁴ Przyjętą uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia strategii na rzecz Odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260), dalej: *SOR*.

Projekt dokumentu *Mapy drogowej GOZ* nie podlegał badaniom ewaluacyjnym wykonanym przez podmioty zewnętrzne, z uwagi na charakter dokumentu, tj. działania adresowane do administracji w dużej mierze mające na celu przegląd legislacji i wypracowanie propozycji rozwiązań, *Mapa drogowa GOZ* nie stanowiła dokumentu strategicznego²⁵. Również z uwagi na powyższe, planując *Mapę drogową GOZ*, nie przeprowadzono badań konsumenckich i nie wykorzystano takich badań wykonanych przez inne podmioty. Dyrektor DIP wyjaśniła²⁶, że nie wystąpiła potrzeba przeprowadzenia i wykorzystania takich badań z uwagi na szeroki, bezpośredni udział interesariuszy w procesie opracowania i konsultowania projektu *Mapy drogowej GOZ*.

Mapa drogowa GOZ była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, tym samym podlegała ocenie pod kątem zapewnienia spójności z innymi dokumentami strategicznymi oraz przedmiotem konsultacji publicznych w styczniu 2018 r. W ramach uzgodnień międzyresortowych trzynastcie instytucji zgłosiło uwagi do projektu dokumentu, w tym m.in. minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. W dniu 7 grudnia 2018 r. projekt dokumentu został przekazany do rozpatrzenia na Komitet Stały Rady Ministrów.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁷ w ramach uzgodnień międzyresortowych w odniesieniu do działania 41 – *Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ, np. dotacje na badania naukowe, wsparcie na dofinansowanie laboratoriów/pracowni projektowych, wsparcie na dofinansowanie działalności kół naukowych, konkursy na prace inżynierskie i magisterskie o tematyce GOZ* wskazało, iż: *W projekcie przewiduje się działanie MNiSW (str. 17 projektu dokumentu Mapy drogowej) w zakresie promowania wiedzy na temat gospodarki o obiegu zamkniętym i zasadach postępowania z zasobami w ramach szkolnictwa wyższego, w tym wprowadzenie do programów nauczania wiedzy na temat cyklu życia produktu, pozyskiwania surowców z dostępnych nowych źródeł, tj. zasobów odnawialnych i odpadów oraz zasad ekoprojektowania. (...) zgodnie z autonomią programową uczelni, MNiSW nie ma możliwości odgórnego narzucania uczelniom zagadnień, które powinny być przedmiotem studiów. Decyzje oraz działania w tym względzie należą do kompetencji uczelni. (...) proponuję zamianę instytucji odpowiedzialnej za realizację tego działania z „MNiSW” na „uczelnie” lub zrezygnowanie z tego działania.*

Z tabeli rozbieżności²⁸ do projektu *Mapy drogowej GOZ* wynikało, że uwaga została przez Ministra przyjęta, a działanie miało zostać przeniesione do rozdziału dotyczącego modeli biznesowych i przeformułowane w taki sposób, aby uwzględnić autonomię uczelni wyższych. Niemniej jednak w ostatecznej wersji dokumentu, przyjętej przez Radę Ministrów, zapis pozostał niezmienny, resortem odpowiedzialnym za to działanie został minister właściwy ds. nauki i szkolnictwa wyższego. W wyjaśnieniach²⁹ Dyrektor DIP wskazała w ramach zidentyfikowanych problemów i zagrożeń w realizacji działania, iż z uwagi na to, że zapis pozostał niezmienny w ostatecznej wersji *Mapy drogowej GOZ*, proponuje się usunięcie tego działania przy okazji nowelizacji dokumentu. Równocześnie w innych wyjaśnieniach³⁰ Dyrektor DIP wskazała, że dotychczas nie podjęto decyzji o aktualizacji *Mapy drogowej GOZ*.

²⁵ W rozumieniu dokumentu strategicznego obejmującego strategię oraz programy rozwoju, które realizują średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. Podstawą nowego systemu zarządzania rozwojem w Polsce jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2023 r. poz. 1259).

²⁶ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 12 maja 2023 r.

²⁷ Dalej: MNiSW.

²⁸ Wersja 2018.11.12.

²⁹ Pismo DIP-IV.0810.1.2023 z dnia 4 maja 2023 r.

³⁰ Pismo DIP-IV.0810.2.2023 z dnia 4 maja 2023 r. i pismo DIP-IV.0810.4.2023 z dnia 25 maja 2023 r.

Projekt *Mapy drogowej GOZ* podlegał, oprócz uzgodnień międzyresortowych, również konsultacjom publicznym, do których został przekazany w styczniu 2018 r. W ramach konsultacji uwagi zgłosiło dwadzieścia siedem podmiotów³¹. Następnie uwagi podlegały analizie przez Ministerstwo i częściowo wykorzystane przy redagowaniu ostatecznej wersji dokumentu.

(akta kontroli str.: 64-149, 519-538, 542-776)

Działania zaplanowane w *Mapie drogowej GOZ* są spójne z działaniami i celami w innych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, wynikającymi z poniższych dokumentów obowiązujących przed datą jej przyjęcia przez RM, tj. przed wrześniem 2019 r.:

- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* - *Mapa drogowa GOZ* stanowi jeden z elementów realizacji celu głównego SOR, tj. tworzenia warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Ponadto założeniom projektów strategicznych SOR - *Surowce dla przemysłu* odpowiadają działania 1 i 3-4 *Mapy drogowej GOZ* w zakresie opracowania katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa. Założenia SOR w obszarze reindustrializacji, które mają umożliwić osiągnięcie celu szczegółowego I wyznaczonego w SOR, tj. trwałego wzrostu gospodarczego opartego na dotychczasowych i nowych przewagach, odpowiadają działaniom 1-8 *Mapy drogowej GOZ*.
- *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*³² – *Mapa drogowa GOZ* stanowi jeden z elementów realizacji celu szczegółowego II PEP 2030 dotyczącego środowiska i gospodarki w zakresie zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska.
- *KPGO 2022* – punkt wyjścia do opracowania planów gospodarki odpadami stanowi hierarchia sposobów postępowania z odpadami określona w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy³³, zgodnie z którą należy przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów, następnie zapewnić ich przygotowanie do ponownego użycia, recykling, w dalszej kolejności inne procesy odzysku, a w ostateczności unieszkodliwić.

(akta kontroli str.: 457-460)

1.2 Faza wdrażania

W *Mapie drogowej GOZ*, w części dotyczącej finansowania zostało wskazane, że wdrażanie GOZ będzie wymagać zaangażowania kadrowego w zakresie resortów odpowiedzialnych za poszczególne działania ujęte w *Mapie drogowej GOZ*. Równocześnie do *Mapy drogowej GOZ* nie przypisano odrębnych ram finansowania, ze względu na fakt – jak wskazano w *Mapie drogowej GOZ* – że w dokumencie zidentyfikowano działania o charakterze legislacyjnym niezbędne do podjęcia wyłącznie przez administrację rządową w celu stworzenia odpowiednich warunków ramowych dla transformacji w kierunku GOZ w Polsce. Zaproponowane działania dotyczą przede wszystkim prac analityczno-koncepcyjnych, informacyjno-

³¹ Tabela rozbieżności, wersja 2018 10 12.

³² Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia *Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*. M.P. poz. 794, dalej: PEP 2030.

³³ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.

promocyjnych oraz koordynacyjnych w obszarach znajdujących się we właściwości poszczególnych resortów. Koncepcja GOZ została ugruntowana w dokumentach strategicznych kraju, w tym w SOR, projekcie Strategii Produktowności i projekcie Polityki Ekologicznej Państwa.

W ramach zapewnienia warunków organizacyjnych i kadrowych do wdrożenia celów GOZ w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. gospodarki, zadania związane z transformacją gospodarki w kierunku obiegu zamkniętego przypisane zostały do zadań Departamentu Innowacji, a następnie Departamentu Innowacji i Polityki Przemysłowej, zgodnie z regulaminami organizacyjnymi ministerstw obsługujących ministra właściwego ds. gospodarki³⁴. W departamentach tych wyodrębniony został Wydział Zielonej Gospodarki, który odpowiadał m.in. za realizację zadań związanych z transformacją gospodarki w kierunku obiegu zamkniętego, prowadzenie spraw związanych z Krajowymi Inteligentnymi Specjalizacjami (dalej: KIS).

W latach 2018-2022, według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku, w departamentach, którym zostały przypisane zadania związane z transformacją gospodarki w kierunku obiegu zamkniętego zatrudnionych było od 51 do 59 pracowników, z tego w Wydziale Zielonej Gospodarki czterech pracowników w latach 2018-2019 i w 2021 r., pięciu w 2020 r. i sześciu w 2022 r. Niemniej, według stanu na dzień 25 maja 2023 r., w ramach organizacji prac Wydziału Zielonej Gospodarki za tematykę GOZ odpowiadał przypisany dla tego tematu jeden pracownik.

Zgodnie z opisem stanowiska pracy, nadzór nad pracą wydziału w celu zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań związanych m.in. ze współtworzeniem i realizacją niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym w kontekście uwarunkowań globalnych i wspólnotowych, przy uwzględnieniu specyfiki polskiej, podlegał naczelnikowi ww. wydziału.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektor DIP³⁵, z uwagi na horyzontalny charakter GOZ, w prace nad projektami unijnymi dotyczącymi GOZ zaangażowani są także pracownicy innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, w tym m.in. w przygotowaniu instrukcji dla Przedstawiciela Polski na posiedzenia grupy roboczej Rady UE ds. konkurencyjności i wzrostu zaangażowany jest Departament Spraw Europejskich³⁶ w Ministerstwie.

³⁴ Zarządzenie nr 23 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 marca 2018 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MPiT* (Dz.Urz. MPiT poz. 23); zarządzenie nr 41 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 4 lipca 2018 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MPiT* (Dz.Urz. MPiT poz. 41); zarządzenie nr 43 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 13 lipca 2018 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MPiT* (Dz.Urz. MPiT poz. 43); zarządzenie nr 63 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 19 grudnia 2018 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MPiT* (Dz.Urz. MPiT poz. 64); zarządzenie nr 17 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 11 czerwca 2019 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MPiT* (Dz.Urz. MPiT poz. 17); zarządzenie nr 31 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 kwietnia 2021 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRPiT* (Dz.Urz. MRPiT poz. 32); zarządzenie nr 3 Ministra Rozwoju z dnia 21 lutego 2020 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MR* (Dz.Urz. MR poz. 4); zarządzenie nr 4 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 stycznia 2021 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRPiT* (Dz.Urz. MRPiT poz. 5); zarządzenie nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRPiT* (Dz.Urz. MRPiT poz. 8); zarządzenie nr 25 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 31 marca 2021 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRPiT* (Dz.Urz. MRPiT poz. 26); zarządzenie nr 51 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 9 sierpnia 2021 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRPiT* (Dz.Urz. MRPiT poz. 53); zarządzenie nr 1 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 19 stycznia 2022 r. *ws. sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiT* (Dz. Urz. MRiT poz. 1); zarządzenie nr 43 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 listopada 2022 r. *ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiT* (Dz. Urz. MRiT poz. 46); zarządzenie nr 50 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. *zmieniające zarządzenie ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego MRiT* (Dz. Urz. MRiT poz. 54).

³⁵ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 19 maja 2023 r.

³⁶ Dalej: Departament DSE.

W czasie epidemii COVID-19, w DIP – w tym w Wydziale Zielonej Gospodarki – realizowane były na bieżąco priorytetowe zadania związane z GOZ, w tym prace związane z projektami, np. w związku z publikacją w marcu 2020 r. przez KE komunikatu *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystej i bardziej konkurencyjnej Europy*³⁷. W DIP prowadzone były prace w zakresie opracowania i uzgodnienia stanowiska rządu RP do wyżej wymienionego dokumentu unijnego. Na bieżąco realizowano także działania Grupy Roboczej ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym.

(akta kontroli str.: 421-451, 779-783, 785-787)

Minister właściwy ds. gospodarki, jako organ właściwy do koordynacji wdrażania GOZ w polskiej administracji rządowej, miał analizować postępy wdrażania *Mapy drogowej GOZ*, w tym m.in. w oparciu o informacje sprawozdawcze poszczególnych resortów odpowiedzialnych za konkretne działania. Minister nie stworzył narzędzi do dokonywania takiej analizy, jak również nie określił wytycznych w zakresie przejrzystych kryteriów oceny działań zawartych w *Mapie drogowej GOZ*. W żadnym dokumencie nie został określony szczegółowy harmonogram wdrożenia poszczególnych działań przewidzianych w *Mapie drogowej GOZ* zawierający m.in. kamienie milowe umożliwiające monitorowanie czasu pozostałego do ostatecznego terminu wdrożenia w kontekście wykonanych dotychczas postępów oraz mierniki i wskaźniki realizacji poszczególnych celów. Według wyjaśnień³⁸ Dyrektor Departamentu DIP, *Mapa drogowa GOZ* wskazuje wprost 41 działań, ramy czasowe ich realizacji i podmioty odpowiedzialne za poszczególne zadania. Tym samym, według Dyrektora składającego wyjaśnienia, rola Ministerstwa sprowadza się do charakteru monitorującego oraz ewentualnie doradczego w obszarach, dla których Ministerstwo nie zostało wskazane jako resort odpowiedzialny.

NIK zauważa, że *Mapa drogowa GOZ*, jako program o kluczowym znaczeniu dla rozwoju kraju, wynikający wprost z najważniejszych dokumentów strategicznych (m.in. SOR), ukierunkowana jest na efekty o priorytetowym znaczeniu dla rozwoju kraju. Zarządzanie programem, takim jak *Mapa drogowa GOZ*, wymaga zastosowania odpowiedniego trybu postępowania³⁹, który określa ogólne założenia zarządzania programem od momentu jego startu do zakończenia. Ten tryb postępowania opisuje tzw. cykl życia programu obejmujący cztery następujące po sobie fazy programu, tj. przygotowanie, planowanie, realizację i zamykanie, przedstawiony między innymi w dokumencie *Zarządzanie projektami strategicznymi - Rekomendacje*⁴⁰. Cykl życia programu, jakim w przypadku *Mapy drogowej GOZ*, jest realizacja określonych w niej działań, obejmuje główny zakres działań zarządczych. Z uwagi na trwający proces wdrażania GOZ w Polsce realizacja tej fazy cyklu, tj. realizacja działań z *Mapy drogowej GOZ* ma znaczenie priorytetowe. W związku z powyższym, w opinii NIK, w celu zminimalizowania ryzyka nieterminowego zakończenia realizacji poszczególnych działań, wskazane jest zastosowanie podejścia zarządczego i określenia – w odniesieniu do niezrealizowanych dotychczas działań – szczegółowego harmonogramu ich wdrożenia i kamieni milowych

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystej i bardziej konkurencyjnej Europy*, z dnia 11 marca 2020 r. COM(2020) 98 final. Dalej: *Nowy plan działań UE na rzecz GOZ*.

³⁸ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 25 maja 2023 r.

³⁹ Zarządzanie projektami w administracji publicznej opisano na stronie: <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami>. Jednym ze źródeł wiedzy w zakresie technik zarządzania może być „Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami” wydany przez KPRM. Wartościowymi źródłami informacji na ten temat są także podręczniki z zakresu zarządzania, w tym te przygotowywane w ramach poszczególnych metodyk i podejść (np. PMI, IPMA, MSP, MoR, PRINCE 2, Scrum itd.).

⁴⁰ Opracowanie Rządowego Biura Monitorowania Projektów – Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 14 lipca 2021 r. - <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka>.

stanowiących punkty kontrolne wskazujące wykonanie danej fazy (etapu), w celu terminowego wdrożenia poszczególnych działań.

(akta kontroli str.: 424-428)

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie stworzył narzędzi do dokonywania analizy postępu wdrażania *Mapy drogowej GOZ*, jak również nie określił wytycznych w zakresie przejrzystych kryteriów oceny działań zawartych w *Mapie drogowej GOZ*, co było działaniem nierzetelnym.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 1.2 wystąpienia.

2. Realizacja działań określonych w *Mapie drogowej GOZ* i jej monitorowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki

Opis stanu
faktycznego

2.1 Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ*

W *Mapie drogowej GOZ* określonych zostało 41 działań⁴¹, w realizacji których uczestniczyło 13 podmiotów, samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami, w tym dziewięciu ministrów odpowiedzialnych za 14 działów administracji rządowej⁴².

Za realizację działań *Mapy drogowej GOZ* odpowiadało sześciu ministrów: Minister Rozwoju i Technologii odpowiadał za realizację 19 działań, Minister Klimatu i Środowiska za 12 działań, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi za sześć działań, Minister Edukacji i Nauki za dwa działania, Minister Infrastruktury za jedno działanie i Minister Finansów za jedno działanie.

Minister Rozwoju i Technologii uczestniczył w realizacji 27 działań, w tym jako minister właściwy ds. gospodarki – 26 działań oraz jednego działania jako minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Spośród 26 działań, w realizacji których uczestniczył minister właściwy ds. gospodarki, odpowiadał on za realizację 19 (w tym sześciu samodzielnie).

(akta kontroli str.: 879-886)

Dla działań, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, nie opracowano szczegółowych założeń ich realizacji, w tym: zadań, jakie planowano wykonać w ramach poszczególnych działań – wraz z ich podziałem na poszczególnych uczestników danego działania, harmonogramów ich realizacji, szacunkowych kosztów realizacji działań, mierników realizacji działań oraz zasad współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi dane działanie, tj. elementy, o których mowa w *Przewodniku Harmonogram szczegółowy*⁴³, przygotowanym przez Centralny Ośrodek Informatyki – Centrum Kompetencyjne *POPC Wsparcie*.

⁴¹ W zatwierdzonym dokumencie *Mapa drogowa GOZ* wystąpił błąd w numeracji działań, bezpośrednio po działaniu 30 występuje działanie 32 – brak działania 31.

⁴² Działy administracji rządowej realizujące działania GOZ: gospodarka, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – Minister Rozwoju i Technologii; energia, środowisko – Minister Klimatu i Środowiska; rolnictwo, rozwój wsi i rynków rolnych, rybołówstwo – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi; oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe i nauka – Minister Edukacji i Nauki; gospodarka wodna, transport – Minister Infrastruktury; informatyzacja – Minister Cyfryzacji; finanse publiczne – Minister Finansów, zdrowie – Minister Zdrowia oraz bezpieczeństwo społeczne – Minister Rodziny i Polityki Społecznej. Pozostałe podmioty realizujące działania GOZ: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Inspekcja Ochrony Środowiska, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Główny Urząd Statystyczny.

⁴³ Dostępny na stronie: www.gov.pl/web/popcwsparcie.

Założenia takie nie zostały opracowane również dla pozostałych działań, za których realizację odpowiadali ministrowie nadzorujący inne działy administracji rządowej niż gospodarka, w których minister właściwy ds. gospodarki był współwykonawcą.

Odnosząc się do braku opracowania takich założeń, Zastępca Dyrektora DIP stwierdził⁴⁴, że w przypadku działań, za które odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, DIP na bieżąco podejmował decyzje dotyczące priorytetyzacji spraw, sposobu działania i ewentualnej konieczności współdziałania z innymi podmiotami między innymi w zależności od harmonogramu pracy wskazanego w *Mapie drogowej GOZ*. Przy czym nie przedstawiono dokumentów odnoszących się do podejmowanych decyzji i ustaleń współpracy pomiędzy podmiotami współrealizującymi działania wskazane w *Mapie drogowej GOZ*. Natomiast w odniesieniu do działań, za realizację których odpowiadali inni ministrowie, Zastępca Dyrektora DIP poinformował, że Ministerstwo nie ma informacji dotyczących opracowania przez ministrów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań założeń dotyczących sposobu ich realizacji. Równocześnie wskazał, że poszczególne resorty wskazane jako odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, realizują je zgodnie ze swoimi kompetencjami, określając w jaki sposób oraz w jakim zakresie działania zostaną zrealizowane.

Minister Rozwoju i Technologii odnosząc się do braku opracowania szczegółowych założeń realizacji poszczególnych celów *Mapy drogowej GOZ* poinformował⁴⁵, że w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów *Mapy drogowej GOZ* i określeniem w niej instytucji odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań, to wskazane w niej resorty odpowiedzialne za realizację danego działania, realizują je zgodnie ze swoimi kompetencjami oraz określają w jakim zakresie działania zostaną zrealizowane. Ponadto Minister wskazał, że rola ministra właściwego ds. gospodarki w odniesieniu do realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* przez inne resorty, sprowadza się do monitorowania tych działań oraz ewentualnych działań doradczych, ponieważ zarówno *Mapa drogowa GOZ* jak i ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁶ nie przewidują instrumentów umożliwiających egzekwowanie zadań przypisanych innym resortom przez ministra właściwego ds. gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że udzielając wyjaśnień Minister Rozwoju i Technologii nie podał, w jaki sposób przy braku opracowania szczegółowych założeń dla działań *Mapy drogowej GOZ*, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, określone zostały zakresy ich realizacji, z uwzględnieniem udziału w nich ministrów współodpowiedzialnych za ich realizację, wskazanych w *Mapie drogowej GOZ*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak opracowania takich szczegółowych założeń realizacji dla poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ* utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie analizy postępu wdrożenia, jak również oceny czy zakres zrealizowanych przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie. Rekomendacje dotyczące realizacji projektów zostały zawarte w dokumentach opracowanych i opublikowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁴⁷ w 2020 r. i 2021 r., zatem mogły zostać wykorzystane przez ministra właściwego ds. gospodarki w koordynowaniu wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w administracji rządowej.

⁴⁴ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r.

⁴⁵ Pismo nr DKT-IV.0810.4.2023 z dnia 26 października 2023 r., podpisane z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii przez Dyrektora Generalną MRiT.

⁴⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512.

⁴⁷ Dalej także: KPRM.

Równocześnie NIK zwraca uwagę, że zasady realizacji projektów ujęte w dokumentach opublikowanych przez KPRM są zbieżne z zasadami metody SMART⁴⁸.

(akta kontroli str.: 1494-1501, 1518-1522)

Opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca braku opracowania szczegółowych założeń realizacji poszczególnych działań, została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.1.1 Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ* przez ministra właściwego ds. gospodarki

Na koniec 2022 r. według danych DIP, stan realizacji 19 działań, za które odpowiedzialny był minister właściwy ds. gospodarki był następujący:

zakończono realizację dziewięciu działań, w tym ośmiu w terminie przewidzianym w *Mapie drogowej GOZ*:

działanie 14 *Opracowanie koncepcji systemu zachęt i obowiązków dla przedsiębiorców w celu przeciwdziałania marnotrawstwu żywności* – przewidziane do realizacji w latach 2019-2020 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego i ministrem właściwym do spraw finansów, realizacja działania związana była z opracowaniem projektu nowej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

Według Dyrektora DIP⁴⁹, jedynym udogodnieniem wprowadzonym w Polsce w tym zakresie są korzystne przepisy podatkowe. Od dnia 1 stycznia 2009 r. zwolniono od podatku od towarów i usług darowiznę dokonywaną przez producentów żywności, na rzecz organizacji pożytku publicznego, z przeznaczeniem na cele działalności charytatywnej prowadzonej przez tę organizację – art. 43 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*⁵⁰, natomiast od 2013 r. istnieje możliwość odliczania podatku VAT przez wszystkich darczyńców przekazujących żywność na rzecz Organizacji Pożytku Publicznego. Równocześnie Dyrektor DIP wskazała, że w chwili obecnej MRiT nie prowadzi prac mających na celu wprowadzenie zmian w tym zakresie.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. *o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*⁵¹ nie przewiduje zachęt finansowych, o których mowa w działaniu, nakłada natomiast na sprzedawców żywności obowiązki w zakresie przekazywania żywności i przewiduje sankcje za marnowanie żywności i za niezwarcie umowy nieodpłatnego przekazania żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży organizacji pozarządowej.

NIK zwraca uwagę, że brak opracowania szczegółowych założeń dla tego działania, w tym zadań planowanych do wykonania, uniemożliwia dokonanie całościowej oceny czy zmiany wskazane zmiany w *ustawie o VAT* oraz przyjęta w 2019 r. *ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności*, były zgodne z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie, czy stanowią całkowitą i ostateczną jego realizację. Ponadto

⁴⁸ Metoda stosowana w realizacji projektów, definiująca o zasady ich realizacji: Specific – skonkretyzowany, Measurable – mierzalny, Achievable – osiągalny, Relevant – istotny i Time-bound – określony w czasie.

⁴⁹ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm. Dalej także: *ustawa o VAT*.

⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1645. Senacki projekt ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wpłynął do Sejmu RP w dniu 20 marca 2018 r. (druk sejmowy nr 2431). Ustawa weszła w życie z dniem 18 września 2019 r.

NIK wskazuje, że przytoczone przez Dyrektora DIP zmiany w ustawie o VAT weszły w życie przed uchwaleniem przez Radę Ministrów *Mapy drogowej GOZ*, również senacki projekt *ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności* został złożony w Sejmie przed uchwaleniem *Mapy drogowej GOZ*.

działanie 16 *Opracowanie koncepcji rządowej platformy informacyjnej na temat GOZ* – planowane do realizacji w latach 2020-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. informatyzacji. Podjęte przez Grupy Roboczej ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym⁵² w 2020 r. prace nad utworzeniem odrębnej platformy informacyjnej na temat GOZ⁵³, zostały według Dyrektora DIP⁵⁴ zawieszone z uwagi na ograniczenia graficzne oraz względy bezpieczeństwa związane z obsługą platformy z domeną gov.pl. Funkcje platformy informacyjnej, tj. informacje na temat GOZ są zamieszczane na stronie internetowej MRiT⁵⁵.

Zdaniem NIK, opracowanie w 2020 r. przez GR KIS GOZ materiałów dotyczących koncepcji platformy informacyjnej na temat GOZ⁵⁶, nie można uznać za koncepcję takiej platformy. Materiały te zawierają wydruk kilku slajdów prezentacji bez propozycji odnoszących się do szczegółowych rozwiązań w przedmiotowym zakresie. Brak opracowania koncepcji platformy informacyjnej na temat GOZ, w szczególności w odniesieniu do planowanych do prezentacji danych, uniemożliwia ocenę czy dane publikowane na stronie internetowej MRiT, są pełnymi danymi w tym zakresie, które przewidywano do rozpowszechnienia na etapie tworzenia *Mapy drogowej GOZ*.

Odnosząc się do braku utworzenia odrębnej platformy informacyjnej na temat GOZ, Zastępca Dyrektora DIP stwierdził⁵⁷, że *Utworzenie takiej platformy o tematyce GOZ byłoby przedsięwzięciem o wiele bardziej angażującym i wymagającym pod względem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jak i spełniania wymogów o charakterze ograniczeń graficznych niż publikowanie treści związanych z GOZ na stronie internetowej MRiT*.

działanie 18 *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* – przewidziane do realizacji w latach 2019-2020 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym ds. środowiska, ministrem właściwym ds. szkolnictwa wyższego i nauki, ministrem właściwym ds. energii, ministrem właściwym ds. rybołówstwa oraz ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej.

⁵² Dalej także: GR KIS GOZ. Działalność GR KIS GOZ została przedstawiona w pkt. 4 wystąpienia.

⁵³ Pismo nr DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 poz. 16.

⁵⁴ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁵⁵ <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-1>.

⁵⁶ Stanowiące załącznik 2 do pisma nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁵⁷ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r.

Realizując to działanie, Minister Rozwoju w dniu 18 września 2020 r. powołał⁵⁸, jako organ pomocniczy ministra właściwego ds. gospodarki, zespół do spraw rozwoju biogospodarki⁵⁹. Do zadań *Zespołu ds. biogospodarki* należało między innymi:

- wypracowywanie rozwiązań zapewniających stabilność funkcjonowania przedsiębiorców działających w sektorze biogospodarki;
- tworzenie warunków dla dialogu oraz wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy administracją, biznesem, nauką, partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie działalności związanej z biogospodarką;
- identyfikacja barier systemowych związanych z rozwojem biogospodarki;
- współpraca przy wypracowywaniu stanowisk rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących rozwoju gospodarczego w zakresie biogospodarki w negocjacjach z Komisją Europejską;
- dokonywanie analiz przepisów prawa dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie biogospodarki oraz rekomendowanie założeń rozwiązań legislacyjnych, mających na celu stworzenie korzystnych warunków prowadzenia tej działalności.

Zespół ds. biogospodarki składał się z przewodniczącego – ministra właściwego ds. gospodarki, zastępcy przewodniczącego – podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju nadzorującego merytorycznie sprawy związane z biogospodarką, sekretarza – przedstawiciela Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju, członków zespołów – po jednym przedstawicielu wskazanym przez ministrów odpowiedzialnych za 12 działów administracji rządowej⁶⁰ oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, Dyrektora Instytutu Biotechnologii Przemysłu Rolno-Spożywczego, Dyrektora Instytutu Włókien Naturalnych i Roślin Zielarskich, Dyrektora Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy⁶¹ oraz Dyrektora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy. Przewodniczący *Zespołu ds. biogospodarki* mógł zapraszać do jego prac, z głosem doradczym, osoby, których wiedza i doświadczenie mogły być przydatne do realizacji zadań *Zespołu*. Ponadto przewodniczący *Zespołu ds. biogospodarki* mógł zlecać wykonanie opracowań, analiz i ekspertyz. *Zespół ds. biogospodarki* odbył dwa posiedzenia, których przedmiotem obrad były zagadnienia związane z gospodarką drewnem:

- posiedzenie 1 w dniu 9 lutego 2021 r., którego przedmiotem obrad były zagadnienia związane z barierami funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorców przemysłu drzewnego, tj. zasady sprzedaży drewna, ceny oferowanego do sprzedaży surowca oraz eksport drewna nieprzetworzonego,

⁵⁸ Zarządzenie nr 18 Ministra Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie powołania zespołu ds. rozwoju biogospodarki – Dz.Urz.MR poz. 23.

⁵⁹ Dalej także: *Zespół ds. biogospodarki*.

⁶⁰ Działy administracji rządowej: członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, energia, klimat, finanse publiczne, rozwój regionalny, środowisko, szkolnictwo wyższe i nauka, oświata i wychowanie, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne oraz żegluga śródlądowa. W przypadku gdy jeden minister kierował więcej niż jednym działem administracji rządowej, do pracy w *Zespole* zobowiązany był wyznaczyć jednego przedstawiciela.

⁶¹ Dalej także: *IUNG-PIB*.

- posiedzenie 2 w dniu 9 lutego 2022 r., podczas którego omówiono sytuację na rynku surowca drzewnego w związku z zakończoną procedurą sprzedaży na I półrocze 2022 r. oraz możliwości modyfikacji systemu sprzedaży drewna na II półrocze 2022 r.

NIK wskazuje, że o ile działanie to zostało zrealizowane w zakresie powołania *Zespołu ds. biogospodarki*, to jego działalność była ograniczona tylko do jednego obszaru z zakresu biogospodarki, tj. gospodarki drewnem, pomijając inne obszary biogospodarki wskazane w opisie działania w *Mapie drogowej GOZ* - biomasa na cele energetyczne, żywność, gleby, odpady, leśnictwo, gazy cieplarniane, zasoby wodne, przemysł, innowacyjność, nauka.

W *Mapie drogowej GOZ* w opisie działania 18 podano, że *Pierwszym produktem prac zespołu powinien być raport nt. określenia ram instytucjonalnych wdrażania działań dotyczących biogospodarki*. Odnosząc się do braku opracowania takiego raportu, Zastępca Dyrektora DIP poinformował⁶², że minister właściwy ds. gospodarki koordynował i ustalał szczegółowy zakres tematyczny prac *Zespołu ds. biogospodarki*. Za tematy priorytetowe prac *Zespołu ds. biogospodarki*, na moment zwołania posiedzeń uznano problemy dotyczące gospodarki drewnem.

działanie 27 *Kampania informacyjna na temat produktów wytworzonych z biomasy* – planowane do realizacji w latach 2020-2021 r. przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych.

Według informacji przekazanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶³ do MRiT w styczniu 2023 r.⁶⁴, w ramach kampanii przeprowadzonej w 2022 r. przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego przeprowadzono 73 szkolenia dla 1 239 osób, wydano drukiem broszurę w nakładzie 100 egzemplarzy, zamieszczono sześć informacji na stronach internetowych wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego oraz opublikowano 26 artykułów w wydawanej przez ww. ośrodki prasie (miesięcznikach). Udzielono 5 171 porad indywidualnych.

Centrum Doradztwa Rolniczego na swojej stronie internetowej zamieściło następujące filmy dotyczące działania 27 oraz działania 25:

- *Nowoczesna produkcja mleka Biogazownia Przybroda* – 567 odsłon,
- *Zielona energia Janas* (biogazownia rolnicza i odzysk ciepła do podgrzewania szklarni) – 598 odsłon,
- *Akwaponika uprawa przyszłości – produkcja warzyw z wykorzystaniem wody z produkcji ryb* – 598 odsłon.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie realizowało własnych zadań w ramach tego działania.

Dyrektor DIP, odnosząc się do rocznego opóźnienia w realizacji działania, stwierdziła⁶⁵ że: *MRiT z uwagą śledzi działania podejmowane w obrębie GOZ na poziomie UE. Obecne prace nad GOZ na poziomie UE a także w innych państwach członkowskich koncentrują się na*

⁶² Pismo nr DIP nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r.

⁶³ Dalej także: MRiRW.

⁶⁴ Pismo Departamentu Rynków Rolnych i transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) nr DRE.Ir.071.2.2023 z dnia 17 stycznia 2023 r., zawierającego informację o stanie realizacji przez MRiRW działań w ramach *Mapy drogowej GOZ*.

⁶⁵ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

ekoprojektowaniu produktów, w tym głównie baterii, wyrobów budowlanych, jak również opakowań. Po agresji Rosji na Ukrainę, priorytetem jest bezpieczeństwo surowcowe, stąd też konieczna stała się priorytetyzacja zadań w tym obszarze.

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DIP dotyczących opóźnień w realizacji tego działania. Śledzenie działań podejmowanych przez Unię Europejską w odniesieniu do GOZ nie powinno przyczynić się do opóźnień w realizacji działania, mogło natomiast być wsparciem w rzetelnym i właściwym przeprowadzeniu kampanii informacyjnej o produktach wytwarzanych z biomasy. Wskazane prace nad GOZ prowadzone przez Unię Europejską nie były związane z produktami wytwarzanymi z biomasy. Agresja Rosji na Ukrainę rozpoczęła się z końcem lutego 2022 r., tj. po planowanym w *Mapie drogowej GOZ* terminem realizacji działania 27, zatem nie powinna mieć wpływu na przeprowadzenie kampanii informacyjnej, o ile została właściwie zaplanowana.

działanie 33 *Opracowanie propozycji prawnego uregulowania współdzielenia i współużytkowania nieruchomości i ruchomości, w szczególności w odniesieniu do regularnego krótkoterminowego wynajmu wolnych powierzchni mieszkaniowych i przewozu osób* – planowane do realizacji w latach 2020-2022 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. finansów publicznych.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie wykonywało własnych zadań w ramach tego działania.

Odnosząc się do realizacji tego działania Zastępca Dyrektora DPI wskazał⁶⁶, że *W zakresie stawek i zwolnień z podatku VAT dotyczących najmu nieruchomości mieszkalnych oraz najmu krótkoterminowego Polska stosuje już maksymalne udogodnienia dozwolone przez prawo UE, tj. zwolnienie dla najmu nieruchomości na cele mieszkalne³ oraz obniżoną stawkę podatku VAT (obecnie 8%) dla usług związanych z zakwaterowaniem^{4,67}*

Ponadto Zastępca Dyrektora DPI poinformował, że Komisja Europejska w dniu 8 grudnia 2022 r. ogłosiła pakiet legislacyjny *VAT in Digital Age*, w ramach którego zaproponowano wprowadzenie modelu uznanego dostawcy dla platform świadczących usługi w sektorze transportu oraz krótkoterminowego zakwaterowania. Równocześnie Zastępca Dyrektora DPI wskazał, że z uwagi na długotrwałość procesu legislacyjnego w Komisji Europejskiej, który może trwać kilka lat, na tym etapie trudno jest przewidzieć, czy projektowane przepisy będą obowiązywać w brzmieniu takim jak zakłada projekt zmiany dyrektywy oraz kiedy finalnie wejdą w życie.

Ministerstwo Finansów uczestniczące w realizacji działania na bieżąco przeprowadza analizy prawno-porównawcze dotyczące rozwiązań podatkowych, także w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym, o których mowa w działaniach nr 14, 32 i 33 *Mapy drogowej GOZ*.

⁶⁶ Pismo DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 poz. 32 – na podstawie informacji Departamentu Wsparcia Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów pismo nr DIP-IV.0810.1.2023 z dnia 4 maja 2023 r.

⁶⁷ Przypisy z cytatu:

³ art. 43 ust. 1 pkt 36 ustawy o VAT oraz §3 ust. 1 pkt 22 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień Dz.U. z 2020 r. poz. 1983, z późn. zm.

⁴ art. 41 ust. 2 w związku z art. 146ea pkt 2 i poz. 47 załącznika nr 3 do ustawy o VAT.

Dodatkowo Dyrektor DIP stwierdziła⁶⁸, że obecnie MRiT nie przewiduje podjęcia innych działań w ramach realizacji tego działania, a informacje przekazane przez Ministerstwo Finansów dotyczące realizacji tego działania uznaje za wystarczające.

NIK zwraca uwagę, że brak opracowania szczegółowych założeń dla tego działania, w tym zadań planowanych do wykonania, uniemożliwia dokonanie całościowej oceny czy wskazane zmiany w podatku VAT dotyczące najmu nieruchomości mieszkalnych oraz najmu krótkoterminowego, były zgodne z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie, czy stanowią całkowitą i ostateczną jego realizację.

działanie 35 *Opracowanie propozycji zmian w prawie zamówień publicznych które generowałyby popyt na produkty i usługi wytworzone w ramach modeli biznesowych GOZ – przewidziane do realizacji w latach 2019-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki.*

W ramach realizacji działania w 2021 r. na zlecenie MRiT wykonana została *Analiza prawna przepisów prawa zamówień publicznych wpływających na popyt na produkty i usługi wytwarzane w ramach modeli biznesowych GOZ*⁶⁹. MRiT opracowanie tej analizy uznało za realizację tego działania⁷⁰.

Zdaniem NIK przeprowadzona analiza może stanowić wstęp do opracowania propozycji zmian *prawa zamówień publicznych*, nie można jej jednak uznać za propozycję zmian, zatem nie można również uznać, że działanie to zostało w pełni zrealizowane.

działanie 36 *Opracowanie koncepcji ekosystemu wsparcia dla przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ, obejmującego ich finansowanie, edukowanie i promowanie na etapie rozwoju i komercjalizacji zielonych technologii (projekt GreenInn) – planowane do realizacji w latach 2020-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki.*

Działanie zostało zrealizowane poprzez opracowanie *Ekspertyzy dot. możliwości stworzenia Programu GreenInn wspierającego rozwój zielonych technologii w ramach istniejących działań w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój*⁷¹ z maja 2018 r., tj. opracowanego przed przyjęciem przez Radę Ministrów *Mapy drogowej GOZ*.

Odnosząc się do realizacji tego działania, Dyrektor DIP wskazała⁷², że prace nad opracowaniem *Mapy drogowej GOZ* zostały rozpoczęte w 2017 r., a ekspertyzę dotyczącą *Programu GreenInn* opracowano metodą *design thinking*⁷³ w 2018 r. W przygotowaniu ekspertyzy brali udział przedstawiciele Wydziału Zielonej Gospodarki (DIP) oraz interesariusze. Rekomendacje zawarte w ekspertyzie były

⁶⁸ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁶⁹ Analiza wykonana przez spółkę *Grupa Doradcza Sienna sp. z o.o.* w Warszawie, koszt realizacji zamówienia [...] – W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, w tym stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie spółki *Grupa Doradcza Sienna sp. z o.o.*, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

⁷⁰ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r.

⁷¹ Ekspertyza wykonana przez konsorcjum firm: EGO-Evaluation for Governments Organization s.c. oraz Fundeko Korbek, Krok – Baściuk sp.J.

⁷² Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁷³ Design Thinking to usystematyzowane podejście do procesu innowacji, tworzenia nowych produktów i usług w oparciu o głębokie zrozumienie problemów i potrzeb użytkowników.

wykorzystywane w 2021 r. w pracach nad opracowaniem *Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki*.

działanie 40 *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* – planowane do realizacji w 2019 r. przez ministra właściwego ds. gospodarki.

Działanie zostało zrealizowane w 2019 r. poprzez powołanie Grupy Roboczej ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym.

działanie 42 *Realizacja projektu „oto-GOZ” (Gospostrateg)* – planowane do realizacji w latach 2019-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki.

W ramach projektu *oto-GOZ*, opracowany został system wskaźników pomiarowych umożliwiających ocenę postępu w transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego oraz wpływu gospodarki cyrkularnej na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makroekonomicznym (gospodarki narodowej).

Projekt *oto-GOZ* został zrealizowany w latach 2019-2021 przez konsorcjum, którego liderem było Ministerstwo Rozwoju i Technologii, a partnerami – Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, Główny Urząd Statystyczny oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

nie zakończono realizacji dziesięciu działań, z których siedem przewidzianych było do realizacji w latach 2019-2022, a trzy do końca 2023 r.:

działanie 3 *Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne* – planowane do realizacji w 2021 r. przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska, Giełdą Papierów Wartościowych i Inspekcją Ochrony Środowiska.

Przedmiot działania tj. *Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne* nie został wykonany.

Działanie realizowano od 2019 r., w 2020 r. w ramach prac Grupy Roboczej ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym opracowano założenia do studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne. W 2021 r. utworzona została przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy⁷⁴ geobaza *Hałdy*⁷⁵. W sierpniu 2023 r. DIP złożył wniosek o wszczęcie zamówienia publicznego⁷⁶, przedmiotem którego jest *Ekspertyza rynku odpadów przemysłowych w Polsce*, wyniki ekspertyzy stanowić będą podstawę do opracowania projektów legislacyjnych umożliwiających obrót surowcami wtórnymi⁷⁷.

⁷⁴ Dalej także: PIG-PIB.

⁷⁵ Informacje o utworzeniu geobazy *Hałdy* przekazane zostały do MRiT przez MKiS w rocznej informacjach o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* za 2022 r.. Geobaza *Hałdy* dostępna jest pod adresem: <https://cbdportal.pgi.gov.pl/hałdy/>.

⁷⁶ W dniu 23 sierpnia 2023 r. do Biura Dyrektora Generalnego wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania. Powołana Komisja przetargowa przygotowała dokumenty przetargowe i projekt ogłoszenia o zamówieniu. Do dnia 18 października 2023 r. postępowanie nie zostało wszczęte.

⁷⁷ Pismo Dyrektora DIP nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r. i pismo Zastępcy Dyrektora DIP nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r.

Zdaniem NIK wskazana przez MRiT geobaza *Hałdy* nie stanowi platformy na surowce wtórne, o której mowa w tym działaniu. Nie zawiera bowiem pełnej informacji i danych o wszystkich surowcach wtórnych, a jedynie o odpadach pogórnictwa. Prace nad opracowaniem studium wykonalności znajdują się na wstępnym etapie.

działanie 7 *Kampania informacyjna na temat korzyści, jakie wynikają dla wizerunku przedsiębiorcy ze stosowania EPR⁷⁸* – przewidziane do realizacji w latach 2021-2022 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska.

Według Zastępcy Dyrektora DIP⁷⁹ z uwagi na zmianę otoczenia prawnego (nowe unijne propozycje legislacyjne) i związane z tym komplikacje i opóźnienia we wdrożeniu EPR do prawa krajowego, kampania informacyjna planowana jest do przeprowadzenia w 2024 r.

działanie 8 *Opracowanie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących obliczania oddziaływania produktów i działalności gospodarczych na środowisko w oparciu o metodyki wypracowane przez Komisję Europejską czyli PEFCRs – Product Environmental Footprint Category Rules i OEFSRs – Organization Environmental Footprint Sector Rules* – planowane do realizacji w latach 2019-2020 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska.

W 2022 r. przygotowano dokumentację do wszczęcia zamówienia publicznego na realizację tego działania – opracowano zapytanie i formularz ofertowy. Według Dyrektora DIP⁸⁰, ze względu na zapowiedzi inicjatywy KE w zakresie rozporządzenia dotyczącego ekoprojektu, zawierającego elementy wykorzystywania śladu środowiskowego w informacji przekazywanej przez przedsiębiorstwa, przygotowana dokumentacja wymaga dostosowania do projektu rozporządzenia. Przewidziano kontynuację prace nad przygotowaną dokumentacją w 2023 r.

działanie 13 *Opracowanie koncepcji mechanizmów dystrybucji oraz odpowiedniego postępowania z produktami o kończącej się dacie minimalnej trwałości* – przewidziane do realizacji w latach 2020-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym ds. zdrowia, ministrem właściwym ds. środowiska oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, w ramach działania przewidziane było opracowanie projektu nowej ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności.

W informacji dotyczącej realizacji tego działania, udzielonej przez MRiRW⁸¹, przekazanej do MRiT, podano, że przepis dotyczący redystrybucji żywności o kończącej się lub przekroczonej dacie minimalnej trwałości do celów darowizn został zawarty w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. Przepis ten zawiera warunki, które musi spełniać redystrybuowana żywność.

⁷⁸ Tj. Extended Producer Responsibility (rozszerzona odpowiedzialność producenta), dalej: EPR.

⁷⁹ Pismo nr DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 poz. 7.

⁸⁰ Pismo Dyrektora DIP nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁸¹ Pismo Departamentu Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich nr DRE.Ir.071.2.2023 z dnia 17 stycznia 2023 r.

Dyrektor DIP poinformowała⁸², że Departament nie wie, dlaczego na etapie uzgodnień międzyresortowych podczas opracowania *Mapy drogowej GOZ*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wskazało tego rozporządzenia.

W ocenie DIP realizacja tego działania jest bezprzedmiotowa⁸³.

NIK zwraca uwagę, że brak opracowania szczegółowych założeń dla tego działania, w tym zadań planowanych do wykonania, uniemożliwia dokonanie całościowej oceny czy przyjęta w 2019 r. *ustawa o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności* stanowią całkowitą i ostateczną jego realizację oraz były zgodne z oczekiwaniami i potrzebami formułujących to działanie.

działanie 22 *Identyfikacja lokalnych łańcuchów wartości* – planowane do realizacji w latach 2021-2022 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych.

działanie 23 *Studium wykonalności tworzenia i rozwoju lokalnych biorafinerii* – planowane do realizacji w latach 2021-2023 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. energii.

Realizując działania 22 i 23, w 2022 r. MRiT przygotowało dokumentację do wszczęcia zamówienia publicznego⁸⁴, natomiast ich realizację według Zastępcy Dyrektora DIP prawdopodobnie zostanie przesunięta na 2024 r.⁸⁵

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DIP odnośnie do opóźnień w realizacji tych działań, które były tożsame z argumentacją jak w przypadku opóźnień działania 27. Równocześnie NIK wskazuje, że wszczęcie postępowania na zamówienia publiczne dotyczące realizacji tego działania w ostatnim roku przewidzianym na jego realizację, stwarza ryzyko jego niezrealizowania w terminie przewidzianym w *Mapie drogowej GOZ*.

działanie 28 *Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy* – planowane do realizacji w latach 2019-2023 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych.

Realizacja tego działania nie została podjęta ani w MRiT, ani w MRiRW. NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DIP odnośnie do braku realizacji tego działania, które było tożsame z argumentacją jak w przypadku opóźnień działania 27.

działanie 30 *Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej* – planowane do realizacji w latach 2019-2022 przez ministra właściwego ds. gospodarki.

Realizacja tego działania nie została podjęta przez MRiT.

NIK nie podziela argumentacji Dyrektora DIP odnośnie do braku realizacji tego działania, które było tożsame z argumentacją jak w przypadku opóźnień działania 27.

⁸² Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁸³ Pismo DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 pozycja 13.

⁸⁴ Pismo DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 poz. 22 i 23.

⁸⁵ Pismo DIP z dnia 20 listopada 2023 r. (pismo bez znaku).

działanie 37 *Opracowanie wytycznych dla zwiększania roli GOZ w klastrach gospodarczych w zakresie obiegu surowców i odpadów z poszczególnych sektorów przemysłu, w tym przemysłu przetwórczego* – planowane do realizacji w latach 2020-2021 przez ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym ds. środowiska oraz Inspekcją Ochrony Środowiska.

Według informacji udzielonych przez Zastępcę Dyrektora DIP⁸⁶, realizacja tego działania będzie podjęta po przeprowadzeniu analizy rynku surowców wtórnych, o którym mowa w działaniu 3.

Odnosząc się do braku realizacji działania w planowanym okresie, Dyrektor DIP wskazała⁸⁷, że w ramach konkursu na krajowe kluczowe klastry prowadzona jest ocena pod kątem możliwych działań GOZ. Realizacja działania zaplanowana jest na 2023 r., opracowano projekt szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, który został skonsultowany z Ministerstwem Klimatu i Środowiska.

Ponadto Zastępca Dyrektora DIP poinformował⁸⁸, że we wrześniu 2023 r. z inicjatywy MRiT odbyło się spotkanie na temat GOZ z Krajowymi Klastrami Kluczowymi, w ramach którego prezentowany był temat *Gospodarka o obiegu zamkniętym w praktyce*⁸⁹. Kolejne spotkanie planowane jest na I kwartał 2024 r.

działanie 39 *Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania* – planowane do realizacji w latach 2022-2023 przez ministra właściwego ds. gospodarki.

Odnosząc się do braku podjęcia realizacji tego działania w MRiT, Dyrektor DIP wskazała⁹⁰, że od przyjęcia *Mapy drogowej GOZ* nastąpiła znacząca popularyzacja rynkowych platform internetowych, dotyczących współdzielenia, a także możliwości wypożyczenia czy kupna „z drugiego obiegu”.

(akta kontroli str.: 889-1253, 1258-1269, 1272-1277, 1293-1295, 1378-1389, 1494-1503, 1586-1623)

Opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca opóźnień w realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.1.2 Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ* przez innych ministrów

Według danych przekazanych przez DIP, na koniec 2022 r., stan realizacji pozostałych 22 działań, za które odpowiadali ministrowie inni niż minister właściwy ds. gospodarki, był następujący:

Minister Klimatu i Środowiska odpowiadał za realizację 12 działań, spośród których:

- zakończone zostały trzy działania: działanie 1 – *Analiza potencjału i propozycja zmian legislacyjnych w celu zwiększenia gospodarczego wykorzystania ubocznych produktów spalania (UPS)*, działanie 2 – *Opracowanie wytycznych dotyczących Bezodpadowej Energetyki Węglowej (BEW) mającej na celu zminimalizowanie środowiskowych uciążliwości towarzyszących wydobyciu węgla*

⁸⁶ Pismo DIP z dnia 19 lipca 2023 r. (pismo bez znaku) – załącznik 2 poz. 36.

⁸⁷ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 2 czerwca 2023 r.

⁸⁸ Pismo DIP z dnia 20 listopada 2023 r. (pismo bez znaku).

⁸⁹ Temat prezentowany przez koordynatora Klastra Gospodarki Odpadami i Recyklingu.

⁹⁰ Pismo DIP z dnia 20 listopada 2023 r. (pismo bez znaku).

- oraz wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej ze spalania węgla, działanie 17 – Kampania społeczna na temat wzorców zrównoważonej konsumpcji;
- nie zakończono realizacji dziewięciu działań: działanie 4 – Analiza potencjału otwierania i wykorzystywania hałd odpadów z przemysłów przetwórczego i wydobywczego oraz analiza składu morfologicznego odpadów wydobywczych i możliwości ich wykorzystania w poszczególnych branżach polskiego przemysłu, a także zaproponowanie na tej podstawie zmian legislacyjnych (planowane do wykonania w latach 2021-2022), działanie 5 – Przegląd regulacji dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii i akumulatorów, a także olejów smarowych i preparatów smarowych oraz opracowanie propozycji zmian w polskich przepisach w celu ich dostosowania do wymagań prawa UE oraz ich ukierunkowania na stymulowanie transformacji w kierunku GOZ (2019-2020), działanie 6 – Analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w zakresie kontroli i sprawozdawczości w ramach EPR, a także opracowanie propozycji wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie (2019-2021), działanie 9 – Monitorowanie skuteczności i wydajności obecnych regulacji oraz opracowanie rekomendacji dostosowania i zmiany krajowych przepisów dotyczących odpadów komunalnych (2021-2022), działanie 10 – Przygotowanie propozycji przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych (2019-2021), działanie 11 – Dokonanie identyfikacji wszystkich strumieni odpadów komunalnych, w tym poużytkowych, dotychczas nie ewidencjonowanych, a mających znaczenie gospodarcze oraz w zakresie osiągania celów odzysku i recyklingu w gospodarce odpadami 2020-2021), działanie 19 – Przegląd obowiązujących regulacji i stworzenie jednolitych wymagań/norm dla biomasy (2021-2022), działanie 26 – Analiza barier w zakresie stosowania zaawansowanych biopaliw w transporcie (2023) oraz działanie 34 – Analiza możliwości wprowadzenia ulg sprawozdawczych i kontrolnych dla podmiotów stosujących standardy środowiskowe (na przykład EU Eco-label, EMAS, ISO, etc.) oraz dla podmiotów wpisanych do Polskiego Rejestru Czystszej Produkcji i Odpowiedzialnej Przedsiębiorczości (2021-2022)⁹¹.

Odnosząc się do zakresu realizacji działań i uznania ich za zakończone Dyrektor Generalny MKiŚ stwierdziła, że: MRiT będzie właściwy w kwestii określenia które z działań zostały uznane za zakończone (i nie będą już realizowane żadne zadania w ramach tych działań) oraz wskazania, czy zostały osiągnięte (w pełni lub częściowo) zakładane cele ich realizacji⁹².

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakończył wszystkie sześć działań, za realizację których był odpowiedzialny: działanie 12 – Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności, działanie 15 – Przeprowadzanie okresowych badań statystycznych dotyczących skali, struktury oraz kierunków procesów związanych z marnowaniem żywności w Polsce⁹³, działanie 20 – Analiza potencjału podaży biomasy na poziomie krajowym i regionalnym, poprzedzona opracowaniem odpowiedniej metodyki, działanie 24 – Kampania informacyjna dla rolników w celu poszerzenia ich wiedzy i ukierunkowania ich działań na GOZ, działanie 25 – Kampania informacyjna na temat zasady kaskadowego wykorzystania biomasy oraz działanie 29 – Stworzenie koncepcji platformy informacyjnej dotyczącej aktualnej ilości, jakości, miejsca i źródła pochodzenia (rolnictwo, leśnictwo,

⁹¹ Działania: 4, 5, 6 i 19 przewidziane były w Mapie drogowej GOZ do realizacji wspólnie z ministrem właściwym ds. gospodarki.

⁹² Pismo Dyrektora Generalnego MKiŚ nr MK.2884799.11176486.8980028 z dnia 6 listopada 2023 r.

⁹³ Działanie 15 przewidziane było w Mapie drogowej GOZ do realizacji wspólnie z ministrem właściwym ds. gospodarki.

rybołówstwo, bioodpady) biomasy. Przy czym przewidziano kontynuację realizacji działań 12 i 15.

Minister Edukacji i Nauki odpowiadał za realizację dwóch działań, z których:

- w realizacji znajdowało się jedno działanie: działanie 21 – *Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji (B+R+I) dla rozwoju biogospodarki w Polsce*⁹⁴,
- nie zrealizowano jednego działania: działanie 41 – *Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ, np. dotacje na badania naukowe, wsparcie na dofinansowanie laboratoriów/pracowni projektowych, wsparcie na dofinansowanie działalności kół naukowych, konkursy na prace inżynierskie i magisterskie o tematyce GOZ*⁹⁵.

Minister Infrastruktury odpowiadał za realizację jednego działania: 38 – *Utworzenie Punktu Kontaktowego CAD (Connected Automated Driving) w zakresie automatyzacji transportu drogowego na potrzeby zapewnienia merytorycznego wsparcia dla efektywnego funkcjonowania i konkurencyjności krajowego rynku motoryzacyjnego (w tym produkcji części samochodowych i rynku teleinformatycznego) oraz aktywizacji społeczeństwa w celu propagowania i rozwoju sposobów działania systemów autonomizujących służących między innymi poprawie mobilności, skróceniu drogi dojazdu do celu i czasu podróży oraz rozwojowi idei zautomatyzowanej wersji współdzielenia pojazdów, którego realizacja została zakończona.*

Minister Finansów odpowiadał za realizację jednego działania: 32 – *Analiza możliwości wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, które umożliwiłyby zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ*⁹⁶, realizacja którego została zakończona.

(akta kontroli str.: 1293-1253, 1378-1389, 1590-1625)

2.2 Monitorowanie i koordynacja realizacji działań Mapy drogowej GOZ przez ministra właściwego ds. gospodarki

2.2.1 Monitorowanie i koordynacja realizacji działań Mapy drogowej GOZ

W *Mapie drogowej GOZ* w rozdziale V *Wdrożenie, monitorowanie i finansowanie GOZ* określono, że minister właściwy ds. gospodarki, jako właściwy do koordynacji wdrożenia GOZ w polskiej administracji rządowej, będzie analizował postęp wdrożenia *Mapy drogowej GOZ*, w szczególności w oparciu o informacje sprawozdawcze resortów odpowiedzialnych za poszczególne działania.

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie opracowano zasad, procedur określających zasady koordynacji i monitorowania wdrożenia w administracji rządowej działań *Mapy drogowej GOZ*.

Odnosząc się do sposobu koordynacji wdrożenia GOZ w polskiej administracji rządowej przez ministra właściwego ds. gospodarki, Dyrektor DIP poinformował⁹⁷, że *Mapa GOZ została przyjęta przez Radę Ministrów i określa instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. MRiT jako resort inicjujący jej opracowanie pełni*

⁹⁴ Działanie 21 przewidziane było w *Mapie drogowej GOZ* do realizacji wspólnie z ministrem właściwym ds. gospodarki.

⁹⁵ Przedstawiając w styczniu 2023 r. informację o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, w odniesieniu do działania 41 Ministerstwo Edukacji i Nauki podało, że w 2018 i 2019 r. na etapie uzgadniania *Mapy drogowej GOZ* ówczesne Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zgłosiło uwagę, że uczelnie posiadają autonomię programową i Ministerstwo nie może odgórnie narzucać uczelniom zagadnień, które powinny być przedmiotem studiów, badań czy nauczania. Kompetencje w tym zakresie należą do uczelni. Zaproponowano zmianę podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego działania z Ministerstwa na uczelnię lub rezygnację z tego działania. W ostatecznej wersji *Mapy drogowej GOZ* działanie to pozostało niezmienione. Ministerstwo wniosło o usunięcie tego działania w przypadku nowelizacji dokumentu.

⁹⁶ Działanie 32 przewidziane było w *Mapie drogowej GOZ* do realizacji wspólnie z ministrem właściwym ds. gospodarki.

⁹⁷ Pismo nr DIP-VIII.810.4.2023 z dnia 21 czerwca 2023 r.

funkcję koordynującą w zakresie jej monitorowania. Tym samym to poszczególne resorty wskazane jako odpowiedzialne za zadania realizują je zgodnie ze swoimi kompetencjami. Resorty też określają w jaki sposób oraz w jakim zakresie zadania zostaną zrealizowane.

Równocześnie Dyrektor DIP wskazała, że monitorowanie stanu realizacji poszczególnych działań GOZ było realizowane przez Ministerstwo w ramach przyjętego sposobu postępowania polegającego na corocznym zbieraniu informacji o postępie w działaniach od resortów odpowiedzialnych za ich wdrożenie.

Monitorując wdrożenie poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ* w administracji rządowej, MRiT, w latach 2020-2022 przez podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz biorących udział w ich realizacji, skierowało następujące pisma z prośbą o przekazanie informacji w zakresie realizacji działań znajdujących się w kompetencjach danego podmiotu:

- w 2020 r. Departament Innowacji w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii skierował pismo⁹⁸ do 11 podmiotów, w tym do ośmiu ministerstw⁹⁹, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, z prośbą o udzielenie odpowiedzi do 14 grudnia 2020 r.

W dniu 1 lutego 2021 r. MRPiT pismem DIN-IV.400.1.2021, ponownie wystąpiło do Ministerstwa Edukacji i Nauki, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Finansów z prośbą o przekazanie informacji o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*.

Odpowiedzi udzielone zostały przez cztery Ministerstwa: 8 marca 2021 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska, 15 lutego 2021 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 3 lutego 2021 r. Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Natomiast informacje przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury nie były opatrzone datą ich sporządzenia.

W piśmie Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów, wskazano, że:

Departament Podatków Dochodowych nie podjął jeszcze realizacji działania nr 32, określonego w dokumencie pn. „Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”. Nadesłane pismo stanowi pierwszy kontakt w tej sprawie. Przedstawiciele Departamentu DD nie uczestniczyli w pracach, które doprowadziły do zawarcia w ww. dokumencie przedmiotowego działania. Departament, ani ogólniej Ministerstwo Finansów, nie były również jego inicjatorem. Na obecnym etapie podjęcie prac w omawianym zakresie wymaga podjęcia współpracy z autorami dokumentu, a w szczególności przekazania niezbędnego zasobu wiedzy wykorzystanej w trakcie jego przygotowywania, przesłanek, które stały za wprowadzeniem tego działania do dokumentu oraz koncepcji ewentualnych rozwiązań, jeśli takie przewidywano.

- w 2021 r. Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nr DIP-IV.4021.2.2021 z dnia 21 grudnia 2021 r. skierował pismo¹⁰⁰ do pięciu ministerstw¹⁰¹ oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, z prośbą o udzielenie odpowiedzi do 3 stycznia 2022 r.

Odpowiedzi udzielone zostały przez wszystkie Ministerstwa, przy czym w wymaganym terminie odpowiedzi udzieliło Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz

⁹⁸ Pismo nr DIN-IV.4142.5.2020 z dnia 4 grudnia 2020 r.

⁹⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Zdrowie, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

¹⁰⁰ Pismo nr DIP-IV.4021.2.2021 z dnia 21 grudnia 2021 r.

¹⁰¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów.

Ministerstwo Infrastruktury. Ministerstwo Finansów odpowiedzi udzieliło w dniu 5 stycznia 2021 r., a pozostałe Ministerstwa w maju 2023 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie odpowiedział na wystąpienie MRiT.

- w 2022 r. skierował pismo¹⁰² do pięciu ministerstw¹⁰³ oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, z prośbą o udzielenie odpowiedzi do 16 stycznia 2022 r. Odpowiedzi udzielone zostały przez wszystkie Ministerstwa, przy czym Ministerstwo Klimatu i Środowiska odpowiedzi udzieliło w dniu 10 lutego 2023 r. a Ministerstwo Edukacji i Nauki 31 stycznia 2023 r. W odpowiedzi Departamentu Kontroli Odpadów Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z dnia 17 stycznia 2023 r. stwierdzono, że: *Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie jest wskazany jako jednostka odpowiedzialna za działania przewidziane w Mapie Drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, w związku z powyższym nie wnosimy wkładu.*

W *Mapie drogowej GOZ* Główny Inspektor Ochrony Środowiska wskazany został jako współpracujący przy realizacji czterech działań – dwa działania, za realizację których odpowiedzialny był minister właściwy ds. energii¹⁰⁴ i dwa działania, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki¹⁰⁵.

(akta kontroli str.: 889-1136)

Na podstawie danych otrzymanych z ministerstw dotyczących realizacji poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ*¹⁰⁶ oraz danych własnych dotyczących realizacji działań, za które odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, DIP sporządzał zestawienia zbiorcze zawierające dane dotyczące realizacji wszystkich działań ujętych w *Mapie drogowej GOZ*.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zestawienia te nie zawierały analizy stanu zaawansowania realizacji poszczególnych działań oraz stanowiska DIP, czy dane działanie można uznać za zrealizowane w całości, czy też że ramach działania należy wykonać dodatkowe zadania (wraz z ich wskazaniem). Zdaniem NIK, brak takiej analizy utrudnia lub uniemożliwia prawidłową koordynację wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w polskiej administracji rządowej.

Sporządzane przez DIP zestawienia zbiorcze, zawierające informacje dotyczące realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* nie były przekazywane ministrowi właściwemu ds. gospodarki – koordynującemu realizację działań *Mapy drogowej GOZ* ani wiceministrowi nadzorującemu pracę Departamentu, co zdaniem Dyrektora DIP¹⁰⁷ wynikało z faktu, że DIP nie był dotychczas zobowiązany do przekazywania takich zestawień i informacji.

Minister Rozwoju i Technologii potwierdzając¹⁰⁸, że DIP opracowywał zbiorcze informacje o stanie realizacji działań GOZ w latach 2020-2022, nie wskazał czy otrzymywał te zestawienia, nie poinformował również jakie były przyczyny, dla których

¹⁰² Pismo nr DIP-IV.4021.1.2022 z dnia 30 grudnia 2022 r.

¹⁰³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów.

¹⁰⁴ Działanie 1 *Analiza potencjału i propozycja zmian legislacyjnych w celu zwiększenia gospodarczego wykorzystania ubocznych produktów spalania (UPS)* i działanie 4 *Analiza potencjału otwierania i wykorzystywania hałd odpadów z przemysłów przetwórczego i wydobywczego oraz analiza składu morfologicznego odpadów wydobywczych i możliwości ich wykorzystania w poszczególnych branżach polskiego przemysłu, a także zaproponowanie na tej podstawie zmian legislacyjnych.*

¹⁰⁵ Działanie 3 *Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne* i działanie 37 *Opracowanie wytycznych dla zwiększania roli GOZ w klastrach gospodarczych w zakresie obiegu surowców i odpadów z poszczególnych sektorów przemysłu, w tym przemysłu przetwórczego.*

¹⁰⁶ Informacje przekazywane w kolejnych latach przez poszczególne ministerstwa stanowiące odpowiedź na pisma MRiT dotyczące stanu realizacji poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ*.

¹⁰⁷ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 30 sierpnia 2023 r.

¹⁰⁸ Pismo nr DKT-IV.0810.4.2023 z dnia 26 października 2023 r., podpisane z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii przez Dyrektora Generalną MRiT.

DIP nie był zobowiązany do ich przekazywania ministrowi właściwemu ds. gospodarki koordynującemu wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w administracji rządowej.

Minister właściwy ds. gospodarki koordynujący wdrożenie działań *Mapy drogowej GOZ*, w celu pozyskania informacji o stanie realizacji tych działań od podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, nie skorzystał z niewładczych narzędzi nadzoru, o których mowa w dokumencie *Nadzór w administracji rządowej*, opracowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2014 r. Powyższe według NIK skutkowało tym, że nie dysponował wiedzą o stanie realizacji poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ*, a zestawienie było wykonywane tylko *pro forma*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nierzetelne zarządzanie, koordynacja i monitoring we wdrożeniu GOZ wynikał z braku wdrożenia standardów kontroli zarządczej, określonych w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.¹⁰⁹ oraz wytycznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem określonych w komunikacie nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r.¹¹⁰, w obszarze działań *Mapy drogowej GOZ* realizowanych przez ministra właściwego ds. gospodarki, zapewniający identyfikację oraz łagodzenie ryzyk związanych z ich realizacją.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii informacji o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* nie przekazywało Komisji Europejskiej oraz Radzie Ministrów. Zdaniem Ministra Rozwoju i Technologii¹¹¹, w przypadku Komisji Europejskiej było to spowodowane faktem, że *Mapa drogowa GOZ* jest dokumentem krajowym nie wymaganym przez KE, zatem nie występuje obowiązek przekazywania informacji o stanie realizacji poszczególnych działań na poziomie Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku braku przekazywania takich informacji Radzie Ministrów, Minister wskazał że minister właściwy ds. gospodarki nie miał podstaw do przekazywania takich informacji, ponieważ *Mapa drogowa GOZ* nie jest strategią w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz nie zawiera takiego wymogu.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie monitoruje postępu wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym wykorzystując wskaźniki opracowane w ramach projektu *oto-GOZ*¹¹². Według Zastępcy Dyrektora DIP¹¹³ wynika to z faktu, że celem *Mapy drogowej GOZ* nie jest pomiar transformacji w kierunku GOZ i nie zawiera wskaźników pozwalających na monitorowanie wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym. Natomiast w działaniu 42 *Mapy drogowej GOZ* zrealizowany został projekt *oto-GOZ*, w ramach którego opracowano indeks transformacji GOZ na poziomie krajowym, składający się ze wskaźników o charakterze głównym, pomocniczym i kontekstowym, wskaźniki na poziomie regionalnym i lokalnym oraz krajowy indeks GOZ wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy. Z uwagi na zapewnienie spójności prowadzonych działań w obszarze projektowanych i realizowanych dokumentów strategicznych oraz strategii rozwoju, wskaźniki pomiaru GOZ zostały uwzględnione między innymi w *Strategii Produktyności*¹¹⁴.

MRiT podjęło wstępne rozmowy z Głównym Urzędem Statystycznym¹¹⁵ dotyczące możliwości monitorowania wskaźników indeksu GOZ w ramach prowadzonych przez

¹⁰⁹ Komunikat nr 23- Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych.

¹¹⁰ Komunikat nr 6- Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzanie ryzykiem – Dz.Urz. MF poz.56

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Projekt zrealizowany w ramach działania 42 *Mapy drogowej GOZ*.

¹¹³ Pismo z dnia 25 października 2023 r. (pismo bez znaku sprawy).

¹¹⁴ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 154 z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia *Strategii produktywności 2030* – M.P. poz. 926.

¹¹⁵ Dalej także: GUS.

GUS badań statystycznych. W dniu 15 września 2023 r. odbyło się spotkanie, podczas którego omówiono wskaźniki indeksu GOZ po kątem możliwości ich monitorowania.

(akta kontroli str.: 1293-1376, 1393-1470, 1512-1514, 1518-1522)

Opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca niewłaściwego monitorowania realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.2.2 Działalność Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym

Minister Rozwoju zarządzeniem nr 16 z dnia 18 września 2020 r.¹¹⁶ powołał organ pomocniczy ministra właściwego ds. gospodarki *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*¹¹⁷. Do zadań tego Zespołu należały:

- identyfikacja barier systemowych związanych z efektywnością i skutecznością funkcjonowania przepisów prawa w obszarze gospodarki niskoemisyjnej,
- analiza i rekomendowanie kierunków zmian przepisów prawa oraz dokumentów programowych w celu realizacji działań wskazanych w komunikacie *Europejski Zielony Ład*¹¹⁸,
- analiza i rekomendowanie kierunków zmian przepisów prawa oraz dokumentów programowych w celu realizacji działań wskazanych w komunikacie *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*,
- współpraca przy wypracowywaniu stanowisk rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących rozwoju gospodarczego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym w negocjacjach z Komisją Europejską,
- współpraca w zakresie wspierania realizacji Ważnych Projektów Stanowiących Przedmiot Wspólnego Europejskiego Zainteresowania¹¹⁹ (IPCEI),
- współpraca dotycząca rozwoju technologicznego w zakresie gospodarki obiegu zamkniętego wspierającego konkurencyjność w zakresie neutralności klimatycznej.

Zespół składał się z przewodniczącego – ministra właściwego do spraw gospodarki, zastępcy przewodniczącego – podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju nadzorującego merytorycznie sprawy związane z przemysłem motoryzacyjnym, członków zespołów – po jednym przedstawicielu wskazanym przez ministrów odpowiedzialnych za 16 działów administracji rządowej¹²⁰ oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący Zespołu mógł zapraszać do udziału w jego pracach, z głosem doradczym, osoby niebędące jego członkami, które z uwagi na swoją wiedzę i doświadczenie mogły być pomocne w wykonywaniu zadań zespołu¹²¹. Ponadto przewodniczący Zespołu mógł zlecać wykonanie opracowań, analiz i ekspertyz.

¹¹⁶ Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym – Dz.Urz.MR. poz. 21.

¹¹⁷ Dalej także: Zespół.

¹¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2019 r. (COM/2019/640 final).

¹¹⁹ Mechanizm IPCEI (ang. Important Projects of Common European Interest) umożliwia udzielenie wsparcia przekraczającego wartości dostępne w oparciu o inne instrumenty pomocowe i skierowany jest do istotnych, międzynarodowych projektów zwiększających konkurencyjność gospodarki Unii Europejskiej, wspierających zrównoważony wzrost gospodarczy oraz m.in. tworzenie nowych miejsc pracy.

¹²⁰ Działy administracji rządowej: członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, energia, klimat, finanse publiczne, rozwój regionalny, środowisko, szkolnictwo wyższe i nauka, oświata i wychowanie, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, gospodarka morska, żegluga śródlądowa, aktywa państwowe oraz transport. W przypadku gdy jeden minister kierował więcej niż jednym działem administracji rządowej, do pracy w Zespole zobowiązany był wyznaczyć jednego przedstawiciela.

¹²¹ Przedstawiciela organizacji zrzeszających przedsiębiorców - np. izby gospodarcze, jednostki naukowe.

Pomimo określenia przez Minister Rozwoju w zarządzeniu powołującym *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, że posiedzenia Zespołu powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na pół roku, zespół ten do dnia 26 października 2023 r.¹²², nie rozpoczął swojej działalności.

Odnosząc się do niepodjęcia działalności przez *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił¹²³, że Zespół został tylko ustanowiony, a z uwagi na fakt, że nie odbyło się jego spotkanie inauguracyjne, nie podjął żadnej działalności.

Zastępca Dyrektora DIP wskazał¹²⁴, że cel, dla którego powołany został Zespół realizowany jest poprzez dotychczasowe formy współpracy z innymi resortami, tj. udział w uzgodnieniach międzyresortowych krajowych projektów legislacyjnych oraz wypracowywanie stanowisk rządu i instrukcji do unijnych aktów legislacyjnych. Jako przykład uzgodnień międzyresortowych krajowych projektów legislacyjnych Zastępca Dyrektora DIP wskazał uzgodnienia dotyczące:

- projektu zmiany ustawy z dnia 11 maja 2001 r. *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz opłacie produktowej* oraz niektórych innych ustaw – stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii skierowane zostało w piśmie z dnia 5 kwietnia 2022 r.¹²⁵ do Komitetu Stałego Rady Ministrów.
- projektów dwóch zmian ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*:
 - stanowisko Ministerstwa Rozwoju i Technologii zostało skierowane w piśmie z dnia 19 listopada 2020 r.¹²⁶ do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.
 - stanowisko Ministerstwa Rozwoju i Technologii zostało skierowane w piśmie z dnia 3 września 2021 r.¹²⁷ do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.
 - stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii zostało skierowane w piśmie z dnia 23 stycznia 2023 r.¹²⁸ do Komitetu Stałego Rady Ministrów.
- projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska *w sprawie szczegółowych warunków utraty statusu odpadów przez odpady destruktu asfaltu* – stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii skierowane zostało w piśmie z dnia 7 grudnia 2021 r.¹²⁹ do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.
- projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska *w sprawie minimalnych rocznych poziomów recyklingu dla opakowań wielomateriałowych oraz dla opakowań po środkach niebezpiecznych, poniżej których nie mogą zostać określone poziomy w porozumieniu zawierającym z marszałkiem województwa (nr 1 100 w wykazie prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska)* – stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii skierowane zostało w piśmie z dnia 16 sierpnia 2023 r.¹³⁰ do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Natomiast jako przykład stanowisk i instrukcji MRiT do unijnych projektów legislacyjnych wskazanych zostało 10 instrukcji dla przedstawiciela Polski na posiedzenia grupy roboczej Rady Unii Europejskiej ds. konkurencyjności i wzrostu

¹²² Tj. do dnia udzielenia przez ministra właściwego ds. gospodarki wyjaśnień dotyczących braku działalności Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym.

¹²³ Pismo nr DIP-IV.0810.1.2023 z dnia 4 maja 2023 r.

¹²⁴ Pismo z dnia 26 października 2023 r. (pismo bez znaku sprawy).

¹²⁵ Pismo nr DIP-IV.0210.19.2022 z dnia 5 kwietnia 2022 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w MRiT z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

¹²⁶ Pismo nr DIP-IV.0220.35.2020 z dnia 19 listopada 2020 r. podpisane przez Sekretarza Stanu w MRiT.

¹²⁷ Pismo nr DIP-IV.0220.22.2021 z dnia 3 września 2021 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w MRiT.

¹²⁸ Pismo nr DIP-IV.0210.3.2023 z dnia 23 stycznia 2023 r. podpisane przez Sekretarza Stanu w MRiT z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

¹²⁹ Pismo nr DIP-IV.0220.35.2021 z dnia 7 grudnia 2021 r. podpisane przez Sekretarza Stanu w MRiT z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

¹³⁰ Pismo nr DIP-IV.4142.44.2023 z dnia 16 sierpnia 2023 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w MRiT z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii.

(jednolity rynek, ekoprojektowanie) dotyczących projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy ustalenia wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów i uchylające dyrektywę 2009/125/WE¹³¹.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP¹³² wynika, że *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym* nie podjął działalności, ponieważ w ramach MRiT funkcjonowało inne gremium odpowiedzialne za tematykę gospodarki obiegu zamkniętego – Grupa Robocza ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym¹³³. GR KIS GOZ składająca się z przedstawicieli przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych¹³⁴, którzy spotykali się minimum dwa razy w roku. Zakres kompetencji merytorycznych GR KIS GOZ obejmował wskazanie preferencyjnych obszarów wsparcia innowacyjnych prac badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych, związanych z zagospodarowaniem zasobów odnawialnych i nieodnawialnych, dotyczących opracowania rozwiązań służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu GOZ poprzez wdrażanie idei ekoprojektowania oraz koncepcji 6R¹³⁵. Spotkania GR KIS GOZ, stanowiły forum wymiany opinii, informacji oraz doświadczeń jej członków, zaangażowanych w realizację projektów o wspólnej tematyce, a także prowadzących działalność w zakresie danej inteligentnej specjalizacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Zastępcy Dyrektora DIP, że brak podjęcia działalności przez *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, był spowodowany faktem działania Grupy Roboczej ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym. Skład *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym* i GR KIS GOZ, był różny. W skład GR KIS GOZ nie wchodziła przedstawiciele ministrów odpowiedzialnych za realizację działań określonych w *Mapie drogowej GOZ*, w tym ministra właściwego ds. gospodarki odpowiadającego za koordynację wdrożenia GOZ w polskiej administracji rządowej. Ministerstwo Rozwoju i Technologii pełniło tylko rolę instytucji koordynującej działalność GR KIS GOZ. Ponadto NIK wskazuje, że różny był także zakres kompetencji merytorycznych *Zespołu* i GR KIS GOZ.

Zdaniem NIK, wyniki pracy GR KIS GOZ mogły być wykorzystywane przez *Zespół*, jako analizy i ekspertyzy, o których mowa w zarządzeniu powołującym *Zespół*.

Równocześnie NIK wskazuje, że posiedzenia *Zespołu* mogły stanowić forum wymiany, pomiędzy ministrami realizującymi działania *Mapy drogowej GOZ*, informacji o stanie ich realizacji, spotykanych problemach przy ich realizacji, w szczególności w odniesieniu do działań, w realizacji których uczestniczyło kilku ministrów.

Odnosząc się do braku podjęcia działalności przez *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, Minister Rozwoju i Technologii powtórzył¹³⁶ wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DIP.

¹³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią – Dz.Urz.UE L285/10 z 31 października 2009 r.

¹³² Pismo nr DIP-IV.0810.1.2023 z dnia 4 maja 2023 r.

¹³³ Grupa Robocza Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym została utworzona w 2019 r. jako realizacja działania 40 *Powołanie Krajowej Inteligentnej Specjalizacji ds. GOZ, ukierunkowanej na rozwój B+R+I w obszarze technologii dotyczących GOZ*.

¹³⁴ Ministerstwo Rozwoju i Technologii pełniło rolę koordynującą działalność GR KIS GOZ i nie brało udziału w jej pracach merytorycznych.

¹³⁵ Koncepcji 6R opartej na zasadach: odmów (refuse), ogranicz (reduce), używaj ponownie (reuse), naprawiaj (recover) oddaj do recyklingu (recycle), zastanów się co możesz zrobić lepiej (rethink).

¹³⁶ Pismo nr DKT-IV.0810.4.2023 z dnia 26 października 2023 r., podpisane z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii przez Dyrektora Generalną MRiT.

Odnosząc się do funkcjonowania w obrocie prawnym zarządzenia Ministra Rozwoju nr 16 z dnia 18 września 2020 r. powołującego *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, które to zarządzenie nie zostało wykonane, Dyrektor DIP wskazała¹³⁷, że Departament po przeprowadzeniu dodatkowych uzgodnień, planuje rekomendować wycofanie tego zarządzenia z obiegu prawnego.

(akta kontroli str.: 169-332, 801-805, 1258-1261, 1518-1522, 1544-1562, 1570-1581)

Opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca braku działalności *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister właściwy ds. gospodarki nierzetelnie koordynował realizację działań określonych w *Mapie drogowej GOZ*. Nie podejmował działań w zakresie określenia ram i zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi ministrami odpowiedzialnymi za realizację działań, a nawet nie zapoznawał się z rocznymi sprawozdaniami.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 2.1 wystąpienia.

2. Działania za realizację, których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki wykonywane były z opóźnieniem w porównaniu do terminami określonymi w *Mapie drogowej GOZ*. Nie zakończono realizacji siedmiu z 16 działań *Mapy drogowej GOZ*, przewidzianych do realizacji w latach 2019-2022. Przy czym w przypadku jednego działania¹³⁸, MRiT nie podjęło działań mających na celu jego realizację.

Równocześnie NIK zwraca uwagę, że w przypadku dwóch spośród trzech działań planowanych do realizacji do końca 2023 r.¹³⁹, MRiT nie podjęło działań mających na celu ich wykonanie.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 2.1.1 wystąpienia.

3. Sprawozdania z realizacji *Mapy drogowej GOZ* nie zawierały istotnych danych niezbędnych do efektywnego koordynowania realizacji programu rządowego, co było działaniem nierzetelnym.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 2.2.1 wystąpienia.

4. Minister właściwy ds. gospodarki przez trzy lata od powołania w dniu 18 września 2020 r. *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, który miał pełnić rolę jego organu pomocniczego, nie zwołał żadnego posiedzenia tego *Zespołu*, w związku z czym do dnia 26 października 2023 r. nie podjął żadnej działalności.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 2.2.2 wystąpienia.

¹³⁷ Pismo nr DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 31 maja 2023 r.

¹³⁸ Działanie 30 Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej.

¹³⁹ Działanie 28 Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy oraz działanie 39 Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania.

3. Spójność działań Mapy drogowej GOZ z działaniami określonymi w innych dokumentach strategicznych

Określone w *Mapie drogowej GOZ* działania, znalazły odzwierciedlenie w innych strategiach, przyjętych po uchwaleniu jej przez Radę Ministrów:

W *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*¹⁴⁰, w ramach celu szczegółowego I *Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej* kierunek interwencji I.5 *Poszerzenie i rozwój rynków zbytu na produkty i surowce sektora rolno-spożywczego (w tym biogospodarka)*, w ramach działań uzupełniających przewidziano między innymi następujące działania:

- 1.5.14. upowszechnianie rozwiązań GOZ i biogospodarki na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarczego wykorzystania odpadów rolniczych i z przetwórstwa rolnego oraz rybnego, rozwoju innowacji i tworzenia nowych przedsiębiorstw specjalizujących się w biogospodarce (w tym z wykorzystaniem grup operacyjnych na rzecz EPI),
- 1.5.15. zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów biologicznych, na rzecz produkcji nowych produktów, kreując nowe łańcuchy wartości, co powinno zapewnić także producentom podstawowej biomasy – rolnikom i rybakom – udział w nowych łańcuchach wartości i zwiększenie ich dochodów,
- 1.5.18. opracowanie i wdrożenie rozwiązań ograniczających straty i zapobiegających stratom żywności oraz powstawaniu odpadów,
- 1.5.19. identyfikacja i wspieranie tworzenia nowych łańcuchów wartości w produkcji bioproduktów, m.in. z wykorzystaniem nowych modeli współpracy,
- 1.5.20. zwiększanie wykorzystania OZE i poprawa jakości dostaw energii na obszarach wiejskich i rybackich.

Wskazane wyżej działania wpisują się w działania *Mapy drogowej GOZ* ujęte w rozdziałach II – *Zrównoważona konsumpcja* oraz III – *Biogospodarka*.

Cel główny *Polityki energetycznej państwa do 2040 r.*¹⁴¹ sformułowany jako *bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów energetycznych*, zawiera elementy wpisujące się w działania *Mapy drogowej GOZ*, w szczególności poprzez realizację celów szczegółowych: 1 – *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*, 4 – *Rozwój rynków energii* część C - *Rozwój rynku produktów naftowych i paliw alternatywnych, w tym biokomponentów i elektromobilności*, 7 – *Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji* oraz 8 – *Poprawa efektywności energetycznej*, nawiązujących do działań 1 i 2 rozdziału I – *Zrównoważona konsumpcja* działań ujętych w rozdziale III *Biogospodarka*.

W *Polityce Surowcowej Państwa*¹⁴² określono cel szczegółowy 6 *Pozyskiwanie surowców ze źródeł antropogenicznych oraz wspieranie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym*, stanowiący realizację celów zawartych w *Mapie drogowej GOZ* w rozdziale I *Zrównoważona konsumpcja* działań 3 i 4.

(akta kontroli str.: 1282-1288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹⁴⁰ Przyjęta uchwałą nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” – M.P. poz. 1150.

¹⁴¹ Opublikowana obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. – M.P. poz. 264.

¹⁴² Przyjęta uchwałą nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Surowcowej Państwa” – M.P. poz. 371.

4. Aktualizacja Mapy drogowej GOZ

Od czasu przyjęcia przez Radę Ministrów *Mapy drogowej GOZ* we wrześniu 2019 r. KE wydała szereg regulacji oraz dokumentów dotyczących poszczególnych jej aspektów¹⁴³¹⁴⁴. W tym m.in. w marcu 2020 r. opublikowała *Nowy plan działań UE na rzecz GOZ*. Dokument ten jest elementem ogłoszonego w grudniu 2019 r. *Europejskiego Zielonego Ładu* i wysiłków na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej i zasobooszczędności do 2050 roku, czemu służy określenie celów pośrednich (2030) w pakiecie *Fit for 55*¹⁴⁵, który wyznacza plan działania na rzecz neutralnej dla klimatu gospodarki o obiegu zamkniętym, w której wzrost gospodarczy nie jest uzależniony od konsumpcji zasobów. Ponadto w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, począwszy od marca 2022 r., Komisja opublikowała szereg regulacji w celu rozwiązania problemu nierównowagi na rynku energii.

W związku z regulacjami w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie unijnym określonymi w załączniku do *Nowego planu działań na rzecz GOZ*, minister właściwy ds. gospodarki w oparciu o ten dokument zidentyfikował regulacje znajdujące się w jego właściwości, tj. projekt ustanawiający ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz uchylającego dyrektywę 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. *ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią* i tzw. rozporządzenie bateryjne.

Rząd RP wypracował stanowisko do *Nowego planu działań na rzecz GOZ*¹⁴⁶. Rolę instytucji wiodącej w procesie wypracowania stanowiska pełnił minister właściwy ds. gospodarki we współpracy z dwunastoma instytucjami¹⁴⁷. Dyrektor Departamentu DIT wyjaśniła¹⁴⁸, że projekt stanowiska został wypracowany przez pracowników DIP w oparciu o posiadaną wiedzę i stanowiska do komunikatu przesłanego przez stronę społeczną. Projekt był następnie uzgadniany z resortami współpracującymi, a finalnie został zaakceptowany przez Komitet do Spraw Europejskich, którego kompetencje wynikają z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Komitecie do Spraw Europejskich*¹⁴⁹. Stanowisko rządu, zgodnie z procedurą przygotowania i przyjmowania stanowisk, nie podlegało konsultacjom ze stroną społeczną, uwzględniało natomiast opinie strony

¹⁴³ M.in. dokument roboczy służb Komisji z dnia 11 marca 2020 r. zatytułowany *Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook* [Wskazując drogę do globalnej gospodarki o obiegu zamkniętym: aktualna sytuacja i perspektywy] SWD(2020)100).

¹⁴⁴ Europejski Zielony Ład zakłada, że do 2050 roku gospodarka wspólnoty będzie neutralna dla klimatu i zasobooszczędna. Aby to osiągnąć, ma stać się cyrkularna, czysta, a jednocześnie dochodowa i innowacyjna. GOZ ma stanowić o jej przewadze konkurencyjnej i odporności. W ramach wdrażania Zielonego Ładu, Komisja Europejska przyjęła w 2020 roku nową strategię przemysłową i wpisującą się w nią plan działania dotyczący GOZ. W tych trzech dokumentach zaplanowano ponad 80 nowych aktów prawnych, planów działania i inicjatyw, które będą opublikowane i wdrażane w życie w ciągu lat 2020-2023. Od 2020 r. UE konsekwentnie przyjmuje kolejne strategie wdrażające różne aspekty Europejskiego Zielonego Ładu. Plan odbudowy dla Europy zakłada odbudowę gospodarki UE po kryzysie w bardziej nowoczesnej i zrównoważonej formie.

¹⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Gotowi na 55*”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej COM(2021)550.

¹⁴⁶ Parlament RP skierował wniosek w dniu 21 kwietnia 2020 r. Projekt stanowiska został skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym w dniu 22 czerwca 2020 r. zaś tekst ostateczny (po uzgodnieniach) został odesłany do Komitetu ds. Europejskich w dniu 6 lipca 2020 r.

¹⁴⁷ Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

¹⁴⁸ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 19 maja 2023 r.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2084.

społecznej¹⁵⁰ do komunikatu KE. Zainteresowane strony mogły zgłaszać swoje uwagi w okresie od 24 kwietnia do 10 maja 2020 r. W ramach konsultacji społecznych projekt wniosku został przekazany do siedmiu instytucji¹⁵¹. Uwagi nadeszło pięć organizacji i instytucji¹⁵².

Ponadto, jak wynika z powyższych wyjaśnień Dyrektor Departamentu DIT, z uwagi na szeroki udział interesariuszy i konsultacje międzyresortowe, Ministerstwo nie zleciło wykonania analiz do komunikatu KE.

W stanowisku do *Nowego planu działań na rzecz GOZ* znalazły się m.in. postulaty Rządu RP w zakresie:

- realistycznego podejścia do harmonogramu prac nad inicjatywami z uwagi na występujące w tamtym czasie zmagania Polski i Europy z epidemią COVID-19, w tym branż gospodarczych, które angażowały swoje zasoby w walkę o ciągłość funkcjonowania zakładów i utrzymanie miejsc pracy oraz fakt, że Komunikat KE nie uwzględniał wpływu skutków epidemii na realizację planu stopniowego przechodzenia na zrównoważony, zasobooszczędny system gospodarczy;
- w odniesieniu do projektowania produktów zrównoważonych konieczności wcześniejszego zdefiniowania cech, jakimi powinny się charakteryzować te produkty tak, aby posiadały one charakter mierzalny, uwzględniający aktualne możliwości technologiczne związane z ponownym użyciem produktów lub ich przetwarzaniem po zakończonym cyklu istnienia;
- zachęcania lub nakładania na producentów obowiązku wytwarzania produktów podlegających naprawie przy równoległym wspieraniu rozwoju sektora usług w zakresie napraw i konserwacji, ze szczególnym uwzględnieniem GOZ w przemyśle elektronicznym, który odgrywa znaczącą rolę w wytwarzaniu odpadów;
- wystąpienia kwestii niesymetryczności na jednolitym rynku spowodowanej jednoczesną obecnością produktów linearnych (wytworzonych niskim kosztem, bez ograniczeń środowiskowych) i produktów cyrkularnych (wytworzonych według zasad GOZ) i konieczności wprowadzenia na poziomie UE mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM);
- postulatów opracowania przez KE analizy kwestii trwałości, podatności na uszkodzenia i bezpieczeństwa użytkowania produktów w związku z obowiązkiem częściowego zastąpienia w produkcji surowców pierwotnych surowcami wtórnymi oraz ewentualnego opracowania nowego systemu standardów, zgodnie z którymi byłyby oceniane właściwości produktów końcowych;
- włączenie odpowiednich mechanizmów do zamówień publicznych wspierających popyt na wyroby projektowane i produkowane zgodnie z ideą GOZ, w tym wprowadzenie możliwości fakultatywnego wykorzystania surowców wtórnych przed naturalnymi (surowcami pierwotnymi) i wprowadzenie w systemie dodatkowych punktów dla tych ofert, które zakładają wykorzystanie surowców wtórnych w sytuacji ich dostępności na rynku lokalnym;
- stworzenia mechanizmów wsparcia dla wyrobów produkowanych zgodnie z ideą GOZ, wykorzystujących surowce wtórne, przez zastosowanie wsparcia finansowego lub instrumentów gospodarczych, takich jak zachęty fiskalne,

¹⁵⁰ Pismo do Ministerstwa Rozwoju: pismo Polskiej Izby Przemysłu Chemicznego z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak: PIPC/111/2020; pismo Polskiego Związku Przemysłu Kosmetycznego z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak: PZPK/18/2020; pismo Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej z dnia 20 kwietnia 2020 r., znak: HIPH/0147/2020; pismo Polskiej Koalicji Biopaliw i Pasz Białkowych z dnia 22 kwietnia 2020 r.

¹⁵¹ Niezależny Samorząd Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Center Club, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

¹⁵² Polska Izba Przemysłu Chemicznego, Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa, Konfederacja Lewiatan, Polski Związek Przemysłu Kosmetycznego, Federacja Gospodarki Żywnościowej.

preferencyjne kredyty, dofinansowanie projektów na rozwój technologii zgodnych z GOZ;

- realistycznych, mierzalnych, wykonalnych pod względem technicznym, z zachowaniem idei zrównoważonego rozwoju celów w zakresie nowych ram regulacyjnych dotyczących baterii i akumulatorów oraz unikania wyznaczania celów, dla których realizacji technologie są dostępne tylko dla wąskiej grupy państw członkowskich;
- potrzeby aktualizacji ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym, opracowania wskaźników, które będą uwzględniały obszary docelowe *Nowego planu działań na rzecz GOZ*.

Stanowisko wyrażało pozytywną opinię m.in. przyjęcia zapowiedzi KE o wdrażaniu rozporządzenia w zakresie ponownego wykorzystania wody w rolnictwie, zgodnego z gospodarką o obiegu zamkniętym oraz oszczędnego gospodarowania wodą w przemyśle z uwagi na problemy związane z występowaniem suszy; energetycznego wykorzystania odpadów (do produkcji energii elektrycznej i ciepłej) jako metody na ograniczenie ich składowania bez zagrożenia dla recyklingu odpadów; programu *Horyzont Europa*, wspierającego poprzez badania cykl innowacji w celu wprowadzenia rozwiązań na rynek, aby zapewnić realizację założeń przyjętych w ramach GOZ z uwzględnieniem w jednakowym stopniu możliwości i potrzeb badawczych wszystkich państw UE; komunikatu w zakresie inteligentnych miast (*smart cities*) i związanych z nimi rozwiązań komunikacyjnych oraz podnoszenia świadomości konsumentów.

(akta kontroli str.: 13-57)

W ramach Ministerstwa funkcjonowało gremium odpowiedzialne za tematykę GOZ – Grupa Robocza ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym, która powstała w 2019 r.¹⁵³

W zakresie powołania GR KIS, Dyrektor Departamentu DIP wyjaśniła¹⁵⁴, że Grupa Robocza jest powoływana dla każdej krajowej inteligentnej specjalizacji, co jest ogólną zasadą przyjętą w realizowanym projekcie. Formalnym momentem powoływania Grupy Roboczej dla danej KIS jest zatwierdzenie jej składu osobowego przez Komitet Sterujący¹⁵⁵. Od dnia 17 stycznia 2022 r. powyższa grupa funkcjonowała pod zmienioną nazwą Grupa Robocza ds. Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym. Dyrektor Departamentu DIP wyjaśniła¹⁵⁶, że od 17 stycznia 2022 r. obowiązywały lista i opis szczegółowy KIS, w których dokonano skrócenia nazwy przedmiotowej specjalizacji na Gospodarka o Obiegu Zamkniętym. Zmiana nazwy KIS skutkowałą jednocześnie zmianą nazwy samej Grupy Roboczej, bowiem nazwy Grup Roboczych ds. KIS są wiernym odzwierciedleniem nazw samych specjalizacji. Zmiana nazwy danej KIS czy zmiana opisu szczegółowego KIS nie jest jednak jednoznaczna ze zmianą składu osobowego GR. Za dokument potwierdzający zmianę nazwy Grupy Roboczej należy zatem uznać w tym przypadku obowiązującą od 17 stycznia listę Krajowych Inteligentnych Specjalizacji, zaakceptowaną przez członków Komitetu Sterującego. Podobnie jak

¹⁵³ W skład GR ds. KIS GOZ weszli m.in. przedstawiciele jednostek naukowych, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu i przedstawiciele organizacji pozarządowych.

¹⁵⁴ Pismo DIP-IV.0810.4.2023 z dnia 28 sierpnia 2023 r.

¹⁵⁵ Komitet Sterujący ds. KIS ma charakter zarządzający i koordynujący proces. Jego zadaniem jest m.in. sterowanie procesem realizacji KIS na rzecz osiągnięcia zakładanych efektów oraz celów strategicznych i szczegółowych, wybór ekspertów do poszczególnych grup roboczych ds. krajowych inteligentnych specjalizacji. W jego skład wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Przewodniczący Komitetu Sterującego ds. KIS), Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwa Edukacji i Nauki.

¹⁵⁶ Pismo DIP-IV.0810.4.2023 z dnia 28 sierpnia 2023 r.

w przypadku składów osobowych akceptacja ta odbywała się w trybie obiegowym za pomocą korespondencji elektronicznej od członków Komitetu Sterującego.

Grupa wskazuje preferencyjne obszary wsparcia innowacyjnych prac badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W), związanych ze zrównoważonym zagospodarowaniem zasobów odnawialnych (woda, gleba) i nieodnawialnych (surowce mineralne: energetyczne, metaliczne, chemiczne, skalne oraz organiczne). Dotyczą one opracowania rozwiązań służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu GOZ poprzez wdrażanie idei ekoprojektowania oraz koncepcji 6R. Spotkania Grupy Roboczej stanowią forum wymiany opinii, informacji, doświadczeń przedsiębiorców oraz partnerów z otoczenia biznesu i nauki, zaangażowanych w realizację projektów o wspólnej tematyce i prowadzących działalność w zakresie danej inteligentnej specjalizacji. W skład GR KIS GOZ wchodzi przedstawiciele przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych i instytucji koordynującej KIS w Ministerstwie. Zasady funkcjonowania Grup Roboczych ds. krajowych inteligentnych specjalizacji zostały ujęte w *Regulaminie naboru i prac Grup Roboczych ds. krajowych inteligentnych specjalizacji (GR ds. KIS)*¹⁵⁷.

Członkami GR KIS GOZ nie są przedstawiciele innych resortów, mogą oni pełnić jedynie funkcję obserwatorów bez prawa głosu podczas głosowań. Na dzień 19 maja 2023 r. GR KIS GOZ liczyła 48 członków.

Grupy Robocze ds. KIS są grupami eksperckimi o charakterze doradczym powołanymi przy ministrze właściwym ds. gospodarki w ramach Krajowej Inteligentnej Specjalizacji. Grupa Robocza ds. KIS GOZ była zaangażowana m.in. w wypracowywanie stanowisk do komunikatów KE w sprawie projektu rozporządzenia Komisji (UE) w sprawie eko-projektu dla zrównoważonych produktów. Ponadto, Grupa Robocza ds. KIS GOZ analizuje i identyfikuje bariery związane z rozwojem idei GOZ w Polsce wypracowując założenia do metodyki przeprowadzania audytu GOZ.

Dyrektor DIP wyjaśniła¹⁵⁸, że dotychczas nie podjęto decyzji o konieczności aktualizacji *Mapy drogowej GOZ* wskazując, że aktualnie większość narzędzi, instrumentów dotyczących GOZ w zakresie legislacyjnym realizowanych jest na poziomie unijnym, a także na poziomie negocjacji w ramach struktur UE i ich ostateczne brzmienie nie jest jeszcze znane. Zaś instrumenty finansowe zostały ujęte w *Wieloletnich ramach finansowych (2021-2027)*¹⁵⁹ oraz w *Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności* z czerwca 2022 r.

Ponadto Dyrektor DIP wyjaśniła¹⁶⁰, iż działania ujęte w Mapie GOZ mają na celu przegląd legislacji oraz wypracowanie propozycji rozwiązań o charakterze systemowym. Oznacza to, że w długiej perspektywie będą tworzyć ramy do transformacji do modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania te nie stoją w sprzeczności z bieżącymi uwarunkowaniami geopolitycznymi. Wyzwania związane z bezpieczeństwem energetycznym w postaci uzależnienia od surowców sprowadzanych z Rosji, czy też wyzwania związane z bezpieczeństwem żywnościowym, które stanowią obecnie główny nurt w bieżącej polityce UE i krajowej nie oddziałują w żaden sposób na realizację Mapy GOZ. Należy podkreślić, że Komisja Europejska w świetle wskazanych w pytaniu wyzwań nie zmieniła Planu dotyczącego wdrożenia GOZ (CEAP II).

¹⁵⁷ Wersja 3, obowiązująca od dnia 14 lutego 2020 r.

¹⁵⁸ Pismo DIP-IV.0810.2.2023 z dnia 4 maja 2023 r.

¹⁵⁹ Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. *określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*, Dz. Urz. UE L1 433/11 z 22.12.2020.

¹⁶⁰ Pismo DIP-VIII.0810.4.2023 z dnia 30 czerwca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela argumentacji o braku potrzeby aktualizacji Mapy drogowej GOZ. W opinii NIK, z uwagi na opublikowane już po przyjęciu tego dokumentu przez KE liczne regulacje dotyczące poszczególnych aspektów GOZ, jak również dokumentów strategicznych, w tym m.in. *Nowego planu działań UE na rzecz GOZ* oraz dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem poszczególnych działań wskazują na konieczność uaktualnienia Mapy. Dodatkowo nowe wyzwania w związku z niestabilną sytuacją geopolityczną i ekonomiczną (wojna w Ukrainie, globalny kryzys ekonomiczny, problemy na rynkach surowcowych, itp.), w szczególności z regulacjami EU oraz Polski dotyczącymi cen energii i bezpieczeństwa dostaw, uniezależniania się od rosyjskich paliw kopalnych, bezpieczeństwa żywnościowego, wskazują na konieczność ponownej analizy zakresu i ram czasowych wdrożenia poszczególnych działań.

Jednym z głównych obszarów dotyczących GOZ w zakresie obecnej sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej jest dostęp do surowców krytycznych¹⁶¹. Biorąc pod uwagę rosnące potrzeby wynikające z dwóch przemian (cyfrowej oraz energetycznej), przewiduje się, że popyt na te surowce wzrośnie zarówno na szczeblu unijnym, jak i światowym, co doprowadzi do luki między podażą a popytem. Dodatkowo, uwzględniając sytuację geopolityczną, mają one również ogromne znaczenie dla zwiększenia zdolności w zakresie bezpieczeństwa w sektorze obronnym, a także – w niedalekiej przyszłości – kosmicznym. Prace w tym obszarze są obecnie przedmiotem inicjatywy KE, która 16 marca 2023 r. opublikowała komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Bezpieczne i zrównoważone dostawy surowców krytycznych jako wsparcie podwójnej transformacji* oraz projekt *Rozporządzenia ws. Surowców krytycznych (Critical Raw Materials Act)*¹⁶². Resortem wiodącym do prac w przedmiocie powyższych dokumentów jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Współpraca ministra właściwego ds. klimatu i środowiska z ministrem właściwym ds. gospodarki w obszarze surowców krytycznych koncentruje się obecnie na uzgadnianiu stanowisk eksperckich w obszarze wyżej wymienionego komunikatu.

Opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca braku aktualizacji *Mapy drogowej GOZ*, została wskazana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nierzetelnie monitorował stan zaawansowania realizacji poszczególnych działań Mapy drogowej GOZ. W efekcie pomimo zmiany uwarunkowań prawnych, w szczególności prawa UE, oraz warunków realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, minister właściwy ds. gospodarki nie podjął działań mających na celu aktualizację tego dokumentu.

Szczegóły dotyczące wskazanej nieprawidłowości, w tym przyczyny, skutki oraz osoby odpowiedzialne, przedstawiono w punkcie 4 wystąpienia.

¹⁶¹ CRM, z ang. Critical Raw Materials.

¹⁶² Wniosek KE – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające ramy na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020; COM (2023)160 final.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

W przypadku podjęcia decyzji o aktualizacji *Mapy drogowej GOZ* lub opracowania nowego dokumentu ją zastępującego, NIK wskazuje na potrzebę wprowadzenia mechanizmów określających sposób współdziałanie ministrów odpowiedzialnych realizujących poszczególne działania, zapewniających skuteczną realizację zasady określonej w art. 7 ust. 4 pkt 1 *ustawy o Radzie Ministrów*, mówiącej o współdziałaniu członków Rady Ministrów w realizacji polityki ustalonej przez Radę Ministrów.

Wnioski

1. Podjęcie przez ministra właściwego ds. gospodarki realizacji działań 28, 29 i 39 *Mapy drogowej GOZ*, po przeprowadzeniu analizy aktualności potrzeby ich realizacji lub aktualizacja *Mapy drogowej GOZ* i rezygnacja z ich wdrażania (w przypadku potwierdzenia bezzasadności ich realizacji).
2. Wdrożenie mechanizmów zapewniających skuteczne zarządzanie, koordynowanie i monitorowanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*.
3. W przypadku planowania i realizacji programów rządowych, które będzie koordynował minister ds. gospodarki, wdrożenie zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi resortami.
4. Sporządzanie sprawozdań z realizacji programów rządowych, które w przejrzysty sposób będą przedstawiały stan realizacji poszczególnych działań wraz z przyczynami niepowodzeń w realizacji oraz działaniami zaradczymi.
5. Umożliwienie przez ministra właściwego ds. gospodarki realizacji zadań Zespołu GOZ – jako jego organu pomocniczego – poprzez zwoływanie jego posiedzeń.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania uwagi wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 11 grudnia 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis