



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.002.02.2023

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 67/2024
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 11 grudnia 2024 r.

P/23/013 - Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska ² , od 27 listopada 2023 r., wcześniej w okresie objętym kontrolą odpowiedzialni byli kolejno ³ : – Minister Energii w okresie od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. – Krzysztof Tchórzewski, – Minister Aktywów Państwowych od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. – Jacek Sasin, – Minister Środowiska w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. – Jan Szyszko, – Minister Środowiska w okresie od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r. – Henryk Kowalczyk, – Minister Środowiska od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. – Michał Woś, – Minister Klimatu od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. – Michał Kurtyka, – Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 do 27 listopada 2023 r. – Anna Moskwa – Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. – Anna Łukaszewska-Trzeciakowska.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Polityka państwa wspierająca wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym 2. Program pilotażowy dotyczący 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Anna Rutkowska-Brdulak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/29/2023 z 11 maja 2023 r.

¹ Dalej: „MKiŚ” lub „Ministerstwo”.

² Dalej: „Minister” lub „Minister Klimatu i Środowiska” (dla działań od 6 października 2020 r.).

³ Sprawy działu energia regulowały kolejne rozporządzenia: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 941); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 943); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2314); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz. U. poz. 2087), Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw energii i do spraw środowiska brał aktywny udział w przygotowaniu projektu *Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*⁶, zgłaszając uwagi do tego dokumentu. Minister wskazywał między innymi na konieczność określenia terminów, kosztów i źródeł finansowania realizacji działań wskazanych w *Mapie drogowej GOZ* oraz zwrócił uwagę na niewłaściwe przypisanie niektórych zadań Ministrowi zamiast innym resortom.

W ocenie NIK, uczestnicząc w przygotowaniu *Mapy drogowej GOZ*, Minister nie opracował szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań Ministra wynikających z *Mapy drogowej GOZ* – za realizację których odpowiadał samodzielnie, ani tych, które miał realizować we współpracy z innymi podmiotami. Szczegółowe założenia realizacji poszczególnych działań powinny, zdaniem NIK, obejmować zadania, jakie planowano wykonać w ramach konkretnych działań – wraz z ich podziałem na uczestników danego działania, harmonogramami ich realizacji, szacunkowymi kosztami realizacji, miernikami oraz zasadami współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi dane działanie. Minister nie ustalił tych elementów, a w trakcie kontroli NIK nie wskazał, jakie działania uznaje za zrealizowane, a jakie pozostają jeszcze do realizacji. Jako podmiot właściwy do ustalenia, czy zadania zostały zrealizowane w całości, wskazał Ministra Rozwoju i Technologii. Nieopracowanie szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, zdaniem NIK, istotnie utrudnia dokonanie analizy postępu wdrażania i ocenę czy zakres i termin realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie.

W ocenie NIK spośród 12 działań *Mapy drogowej GOZ*, za realizację których odpowiadał minister właściwy do spraw środowiska oraz do spraw energii, nie w pełni zrealizowano dwa działania (nr 4 i 5). Minister nie wnioskował o przesunięcie terminu ich zakończenia wskazanego w *Mapie drogowej GOZ*, zatem NIK uznaje te działania za niezrealizowane w terminie. Ponadto pięć działań zostało zrealizowanych przez podmioty niewskazane w *Mapie drogowej GOZ* (jednostki podległe MKiS), tj. niezgodnie z zapisami dokumentu, bez zawarcia umów z tymi podmiotami lub formalnego zlecenia im wykonania tych działań.

W ocenie NIK, Minister realizując działania, za których koordynację był odpowiedzialny (działanie nr 1, 4, 5, 6, 19, 26), nie zapewnił realizacji zasady określonej w art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷, zgodnie z którą członek Rady Ministrów realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, współdziała z innymi członkami Rady Ministrów. Nie występował bowiem do innych resortów, wskazanych w dokumencie jako współpracujące przy realizacji tych działań, w celu wykonania przez nie poszczególnych zadań służących osiągnięciu założonych celów.

Minister nie ustalił, jakie zadania mógłby zrealizować wspólnie z ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. W efekcie nie

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2019 r. (niepublikowana uchwała Rady Ministrów nr 136/2019 z dnia 10 września 2019 r.); dalej: *Mapa drogowa GOZ*.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188.

podjął żadnych działań w dziewięciu działaniach z 13 ogółem, w których był wskazany jako współpracujący.

Minister właściwy do spraw środowiska powołał Pełnomocnika do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym oraz Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym, które miały wspierać Ministra w usprawnieniu działań resortu w obszarze GOZ, w tym w ramach realizacji Mapy drogowej.

Opóźnienia w przygotowaniu projektów aktów prawnych spowodowały, że Rada Ministrów nie wniosła tych projektów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w terminie, czyli nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁸. W Ministerstwie identyfikowano akty prawne UE i regulacje, które powinny być przeniesione do porządku prawnego RP w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednakże projekty aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE, w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904, opracowano po terminie transpozycji, co było działaniem nierzetelnym i naruszającym przepisy prawa. Wobec niedotrzymania przez Polskę terminu transpozycji wymienionych wyżej dyrektyw do krajowego porządku prawnego Komisja Europejska wszczęła postępowania w sprawie uchybienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy ww. dyrektyw. Postępowania te zostały następnie zamknięte.

NIK negatywnie ocenia nieosiągnięcie w Polsce poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wynikającego z art. 11 ust. 2 lit. a dyrektywy 2008/98/WE.

NIK uznaje powierzenie przeprowadzania programu pilotażowego NFOŚiGW za zasadne. NIK odstępuje od oceny, czy program pilotażowy GOZ przyniósł oczekiwane rezultaty, gdyż podsumowanie efektów końcowych, na co wskazywało Ministerstwo, będzie możliwe dopiero po zakończeniu realizacji przedsięwzięć i rozliczeniu umów podpisanych w ramach programu pilotażowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka państwa wspierająca wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

1.1 Mapa drogowa GOZ

Opis stanu faktycznego

1.1.1 Przygotowanie Mapy drogowej GOZ

W latach 2018 i 2019 Minister zgłaszał uwagi do projektu Mapy drogowej GOZ. Uwagi dotyczyły m.in.:

- Zawartości dokumentu (wskazanie zagadnień, o które powinien być uzupełniony projekt – np. równe traktowanie surowców wtórnych i naturalnych; wymóg lub preferencje dla wykorzystania surowców wtórnych; projektowanie wyrobów w oparciu o surowce cechujące się jak najmniejszą uciążliwością dla środowiska

⁸ Dz.U. Nr 213, poz. 1395

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

i możliwością ponownego wykorzystania; projektowanie wyrobów, które będzie można naprawić i poddać regeneracji).

- Konieczności wskazania terminów, kosztów i źródeł finansowania realizacji zadań zawartych w Mapie drogowej GOZ.
- Zbyt dużego zorientowania Mapy drogowej GOZ na gospodarkę odpadami, podczas gdy obieg zamknięty dotyczy całego cyklu życia produktu, a odpady to tylko jeden z jego elementów.
- Braku odniesienia do istotnych elementów obiegu zamkniętego, jakimi są innowacyjność oraz współpraca między przemysłem i sektorem nauki.
- Nieaktualnych danych (np. dotyczące ilości wytwarzanych odpadów), na których oparto się, przygotowując dokument.
- Konieczności zaangażowania środków publicznych w realizację zadań zaplanowanych w Mapie drogowej GOZ (w szczególności działań informacyjno-promocyjnych).
- Konieczności doprecyzowania i uzupełnienia zapisów w Mapie dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi.
- Niewłaściwego przypisania niektórych zadań Ministrowi Środowiska zamiast innym resortom.

Nie zostały w *Mapie drogowej GOZ* uwzględnione m.in. uwagi Ministra dotyczące ustalenia wiodącego resortu dla działania 22 – Identyfikacja gleb o zagrożonym potencjale produkcyjnym biomasy. Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2019 r. przychylił się do propozycji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, aby ministrem odpowiedzialnym za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem do spraw gospodarki wodnej oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Nie uwzględniono także uwag dotyczących wskazania kosztów i źródeł finansowania poszczególnych działań.

(akta kontroli str. 68-71, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 062-068, 080-086)

1.1.2 Spójność działań realizowanych na podstawie *Mapy drogowej GOZ* z działaniami wynikającymi z innych dokumentów strategicznych

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2022¹⁰ wpisuje się w strategiczne dokumenty przyjęte na poziomie UE i krajowym, tj.: decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”¹¹, Politykę ekologiczną państwa 2030¹² – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej¹³, Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030¹⁴, Strategię na rzecz Odpowiedzialnego

¹⁰ Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 M.P. poz. 784, zmieniona uchwałą Nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, M.P. poz. 57

¹¹ Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, str. 171.

¹² Uchwała 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: PEP2030.

¹³ Rozdział 7.7. - kierunek interwencji II.3: „Gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”.

¹⁴ Uchwała 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

Rozwoju¹⁵, Politykę Energetyczną Polski do 2040 roku¹⁶, Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030¹⁷.

(akta kontroli str. 16-67, dowód elektroniczny str. 628-643 plik: 027)

1.1.3 Realizacja przez Ministra działań określonych w *Mapie drogowej GOZ*

W *Mapie drogowej GOZ* określonych zostało 41 działań¹⁸, w realizacji których uczestniczyło 13 podmiotów, samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami, w tym dziewięciu ministrów odpowiedzialnych za 14 działów administracji rządowej¹⁹.

Minister właściwy do spraw energii odpowiadał za realizację czterech działań, zaś minister właściwy do spraw środowiska odpowiadał za osiem działań przewidzianych w *Mapie drogowej GOZ*. Poza tym minister właściwy do spraw środowiska współpracował przy realizacji 12 działań, a minister właściwy do spraw energii był wskazany jako współpracujący przy realizacji trzech działań. Łącznie Minister Klimatu i Środowiska był wskazany jako odpowiedzialny za realizację 12 działań oraz jako współpracujący przy realizacji 13 działań.

Dla działań, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. środowiska oraz minister właściwy do spraw energii, nie opracowano szczegółowych założeń ich realizacji, w tym: konkretnych zadań, jakie planowano wykonać w ramach poszczególnych działań – wraz z ich podziałem na poszczególnych uczestników danego działania, harmonogramów ich realizacji, mierników realizacji działań oraz zasad współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi i współpracy przy realizacji danego działania.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak opracowania szczegółowych założeń realizacji dla poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ* utrudniał lub wręcz uniemożliwiał dokonanie oceny czy zakres zrealizowanych przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie.

W MKiŚ wyjaśniono²⁰, że właściwy w kwestii określenia stopnia realizacji poszczególnych zadań (także tych, za które odpowiedzialny lub współodpowiedzialny był minister właściwy do spraw energii lub środowiska) był Minister Rozwoju i Technologii. NIK stoi na stanowisku, że biorąc pod uwagę wskazanie dla każdego z działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ* konkretnego resortu odpowiedzialnego za jego realizację, oznacza to, że resort ten powinien zrealizować wszystkie zadania, które doprowadzą do pełnej realizacji działania. Powinien także być w stanie w każdym momencie wskazać, jaki jest aktualny stan wdrażania każdego powierzonego mu działania.

¹⁵ Uchwała 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.), dalej: SOR.

¹⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. z dnia 2 marca 2021 r., M.P. poz. 264, dalej: PEP2040; Cele szczegółowe: 1. Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych; 4. Rozwój rynków energii; 6. Rozwój odnawialnych źródeł energii; 7. Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji; 8. Poprawa efektywności energetycznej.

¹⁷ Został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich na posiedzeniu w dniu 18 grudnia 2019 r., dalej: KPReiK.

¹⁸ W zatwierdzonym dokumencie *Mapa drogowa GOZ* wystąpił błąd w numeracji działań, bezpośrednio po działaniu 30 występuje działanie 32 – brak działania 31.

¹⁹ 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.

²⁰ Pismo z dnia 6 listopada 2023 r. Dyrektor Generalnej, znak 2884799.11176486.8980028.

Dla działań, dla których minister właściwy do spraw środowiska lub minister właściwy do spraw energii został wyznaczony jako odpowiedzialny, poszczególne Departamenty MKiŚ odpowiedzialne za realizację tych działań podejmowały następujące czynności: przekazano pismo do MRIiT dotyczące m.in. konieczności aktualizacji wskazanych w *Mapie drogowej GOZ* zadań, w zakresie resortów odpowiedzialnych za ich realizację w związku ze zmianami organizacyjnymi w rządzie; zlecano analizy wynikające z *Mapy drogowej GOZ* (podmiotom zewnętrznym); powołano zespół²¹ składający się z przedstawicieli resortów oraz innych podmiotów (niewskazanych w *Mapie drogowej GOZ*) w celu wypracowania kierunków i rekomendacji prac analitycznych, koncepcyjnych i legislacyjnych niezbędnych do podjęcia, a także prowadzono działania w ramach procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania aktów prawnych.

W przypadku działań²², dla których minister właściwy do spraw środowiska lub do spraw energii został wskazany jako współpracujący, nie zgłaszał informacji o prowadzonych zadaniach. W Ministerstwie dokonano podziału zadań i przypisano poszczególne komórki wewnętrzne, które mogłyby współpracować w ramach poszczególnych zadań, dla których minister właściwy do spraw środowiska oraz do spraw energii został wskazany w *Mapie drogowej GOZ* jako współpracujący. W trakcie czynności kontrolnych nie przedstawiono dokumentów potwierdzających podjęcie przez ministra działań w kierunku ustalenia, jakie zadania byłyby możliwe do realizacji przez ministra w ramach działań, w których był wskazany jako podmiot współpracujący.

(akta kontroli str. 76-81, 177, 424-467, 577-591, dowód elektroniczny str. 628-643
pliki: 008, 026, 110, 174-177, 206)

1.1.4 Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ* przez ministra właściwego do spraw środowiska i do spraw energii

Według wyjaśnień MKiŚ²³ do *Mapy drogowej GOZ* nie przypisano odrębnych ram finansowania ze względu na fakt, 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.

Przy realizacji działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ*, dla których minister właściwy do spraw energii lub minister właściwy do spraw środowiska został wskazany jako podmiot odpowiedzialny wraz z innymi podmiotami, nie podejmowano aktywnej współpracy z jednostkami wyznaczonymi w *Mapie drogowej GOZ* do ich realizacji. Dotyczy to w szczególności działań nr 1, 4 i 26.

Zdaniem NIK, również w odniesieniu do działań, w których minister właściwy do spraw energii i minister właściwy do spraw środowiska został wskazany jako współpracujący (tj. w ramach działań nr 3, 7, 8, 18, 20, 23, 25, 29, 32, 37), wobec braku inicjatywy ze strony resortów wiodących odpowiedzialnych za realizację tych działań, Minister mógł występować z inicjatywą działania tak, aby sam nie pozbawił się możliwości pełnej realizacji powyższych działań. Zdaniem NIK, bierna postawa Ministra niezgodna była z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, w myśl którego realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, członek Rady Ministrów współdziała z innymi członkami Rady Ministrów.

W przypadku działań o numerach 9, 11 i 15, gdzie Ministerstwo wskazało, że zadania były realizowane przez NFOŚiGW, wyjaśniono, że Ministerstwo nie przekazywało

²¹ Zespół do spraw zwiększenia udziału zrównoważonej biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym.

²² Pismo z dnia 14 lipca 2023 r. Dyrektor Generalnej, znak 2720767.10468685.8411022.

²³ Pismo z dnia 14 listopada 2023 r., Dyrektor Generalnej, znak 2889501.11230133.9028615.

NFOŚiGW środków finansowych na realizację zadań. Fundusz realizował te zadania w ramach własnych środków. W trakcie kontroli nie przedłożono dokumentów, z których wynikało powierzenie realizacji tych działań Funduszowi.

Minister właściwy do spraw środowiska i energii podjął następujące czynności w celu realizacji poszczególnych działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ*:

Działanie nr 1 – Analiza potencjału i propozycja zmian legislacyjnych w celu zwiększenia gospodarczego wykorzystania ubocznych produktów spalania (UPS). Działanie miało być zrealizowane w latach 2020-2021.

Odpowiedzialny za realizację ww. zadania był minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i Inspekcją Ochrony Środowiska.

W zakresie prac zrealizowanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w dniu 13 stycznia 2022 r. przygotowano projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw²⁴. Celem rozporządzenia było określenie szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw. Warunki określone w rozporządzeniu mają na celu ujednolicenie procedury utraty statusu odpadów istniejącej w praktyce biznesowej na podstawie ogólnych warunków utraty statusu odpadów określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach²⁵, w zakresie odnoszącym się do odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw. Przygotowanie projektu rozporządzenia nastąpiło z około dwutygodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu przewidzianego w *Mapie drogowej GOZ*.

Działanie nr 2 – Opracowanie wytycznych dotyczących Bezodpadowej Energetyki Węglowej (BEW) mającej na celu zminimalizowanie środowiskowych uciążliwości towarzyszących wydobyciu węgla oraz wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej ze spalania węgla.

Odpowiedzialny za realizację ww. zadania był minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2022-2023.

Minister Klimatu i Środowiska zgłaszał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, że działanie to powinno znajdować się w gestii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

W zakresie prac zrealizowanych przez MKiŚ ogłoszono rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 października 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków utraty statusu odpadów dla odpadów powstających w procesie energetycznego spalania paliw.

Działanie nr 3 – Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne.

Odpowiedzialny za realizację ww. zadania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Giełdą Papierów Wartościowych, ministrem właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska. Działanie miało być zrealizowane w 2021 r.

W zakresie prac zrealizowanych przez MKiŚ, wskazano²⁶, że Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB) utworzył Geobazę „Haldy”²⁷.

²⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356300/katalog/12853152#12853152>.

²⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1587.

²⁶ Pismo z dnia 9 czerwca 2023 r., znak 2643654.10251399.8223151; pismo z dnia 14 listopada 2023 r., znak 2889501.11230133.9028615.

²⁷ <https://cbdportal.pgi.gov.pl/halady/>.

Geobaza to zbiór informacji opracowany przez specjalistów PIG-PIB, zawierający dane dotyczące składowisk odpadów pogórnich w polskiej części Sudetów. Informacje zawarte w bazie to przede wszystkim dane o mineralnych surowcach odpadowych zgromadzonych na starych hałdach, składowiskach przemysłowych i w osadnikach poeksploatacyjnych. Odpady te powstały w wyniku robót górniczych związanych z poszukiwaniem, udostępnianiem i wydobywaniem różnorodnych kopalin, a także ich przeróbki i przetwórstwa.

Geobaza²⁸ była efektem rzeczowym zadania: Mineralne surowce odpadowe na hałdach dawnego górnictwa i przetwórstwa kopalin Sudetów – baza danych wraz z mapami geochemicznymi wybranych obiektów w skali 1:10 000²⁹ realizowanego w latach 2013-2017. Baza została udostępniona na początku 2018 r. i od tego czasu była aktualizowana, uzupełniana i rozszerzana w ramach zadań realizowanych w okresie: styczeń 2019 r. – marzec 2020 r.³⁰; czerwiec 2019 – wrzesień 2022 r.³¹; lipiec 2022 r. – grudzień 2023 r.³²

W ocenie NIK nie można uznać powstania Geobazy za realizację działania w ramach *Mapy drogowej GOZ*, która została zatwierdzona w 2019 r., skoro Geobaza powstała w okresie od 2013 r. do 2017 r., a została udostępniona w 2018 r. NIK zauważa także, że zawarte w Geobazie dane dotyczą wyłącznie odpadów pogórnich, podczas gdy działanie nr 3 w *Mapie drogowej GOZ* miało objąć surowce wtórne, a więc nie tylko odpady pochodzące z górnictwa.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła³³, że data utworzenia bazy nie ma wpływu na realizację działania nr 3. Geobaza, po jej utworzeniu, była aktualizowana, uzupełniana i rozszerzana o nowe informacje (tj. w trakcie realizacji zadania wynikającego z *Mapy drogowej GOZ*).

NIK ocenia, że uzupełnianie i aktualizacja bazy danych, która powstała na długo przed przygotowaniem *Mapy drogowej GOZ* nie może stanowić realizacji działania, które miało służyć przygotowaniu studium wykonalności stworzenia platformy na surowce wtórne. Po pierwsze, skoro platforma już istniała, przygotowanie studium wykonalności było na etapie realizacji *Mapy drogowej GOZ* niezasadne. Z kolei, jeśli realizacja działania miała polegać na aktualizacji i uzupełnianiu istniejącej bazy danych, to zakres realizacji działania wskazany w *Mapie drogowej GOZ* był niewłaściwy, a minister właściwy do spraw środowiska błędnie określił zakres zadań do zrealizowania w ramach tego działania. Zatem, w ocenie NIK, nie można uznać zadań w kierunku aktualizacji lub uzupełnienia Geobazy Hałdy jako służących realizacji działania nr 3.

Działanie nr 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. Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw gospodarki i Inspekcją Ochrony Środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

²⁸ Pismo z dnia 14 listopada 2023 r., Dyrektor Generalnej, znak 2889501.11230133.9028615.

²⁹ Umowa nr 874/2013/Wn-07/FG-GO-DN/D

³⁰ Umowa nr 434/2019/Wn-07/FG-SM-DN/D – Mineralne surowce odpadowe na hałdach dawnego górnictwa i przetwórstwa kopalin Sudetów – etap II.

³¹ Umowa nr 206/2019/Wn-07/FG-GO-DN/D – Inwentaryzacja odpadowych źródeł surowców jako element komplementarnej oceny krajowego potencjału w zakresie pokrycia potrzeb surowcowych.

³² Umowa nr 3026/2021/Wn-07/FG-sm-dn/D – Ocena środowiskowa składowisk mineralnych surowców odpadowych dla terenu całej Polski wraz ze wskazaniem możliwości ich wykorzystania.

³³ Pismo z dnia 24 listopada 2023 r., znak 2920661.11320554.9096798.

W ramach prac realizowanych przez Ministerstwo w 2022 r. zakończono zadanie pn. „Pozyskiwanie surowców mineralnych ze złóż kopalin – Baza wiedzy o złożach kopalin”³⁴. W jego efekcie, w latach 2019-2022 zinwentaryzowano 814 obiektów. Dostępna publicznie od 31 stycznia 2022 r. jest Geobaza Hałdy, która zawiera informacje o 1382 obiektach pogórnictwa i przemysłowych, dostępnych z poziomu przeglądarki internetowej. Baza zawiera zinwentaryzowane dane o surowcach odpadowych wraz z informacjami pozyskanymi w ramach prac terenowych i analiz laboratoryjnych. Wskazane zostały liczne lokalizacje wykazujące podwyższone zawartości pierwiastków ziem rzadkich. Analiza wybranych obiektów pozwoliła na stwierdzenie stopnia ich przydatności oraz określenie rekomendacji na temat użytkowania hałd.

Ministerstwo realizuje także nadzór nad umową zadania wykonywanego przez PIG-PIB w ramach państwowej służby geologicznej³⁵, którego celem jest uzupełnienie bazy Hałdy o określenie rzeczywistego lub potencjalnego oddziaływania zinwentaryzowanych w Geobazie obiektów na poszczególne komponenty środowiska przyrodniczego (powietrze, wody podziemne i powierzchniowe, gleby, organizmy). Ocena taka umożliwi klasyfikację poszczególnych składowisk w aspekcie możliwości wykorzystania zdeponowanych na nich mineralnych surowców odpadowych (składowiska do wykorzystania, składowiska do objęcia monitoringiem środowiskowym, składowiska do objęcia ochroną prawną).

MKiŚ nie wskazało propozycji zmian legislacyjnych, jakie zostały przygotowane w wyniku realizacji tego działania.

NIK zauważa, że ww. umowa dotacji została zawarta pomiędzy NFOŚiGW a PIG-PIB, a więc pomiędzy podmiotami, które nie zostały wskazane w *Mapie drogowej GOZ* jako właściwe do realizacji tego działania (lub współpracy przy realizacji).

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła³⁶, że Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy oraz z Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy są jednostkami podległymi Ministerstwu Klimatu i Środowiska i jako jednostki podległe realizowały wybrane działania. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła³⁷, że przedłożenie propozycji zmian legislacyjnych obejmujących tematykę ponownego wykorzystania odpadów z przemysłów przetwórczego i wydobywczego jest procesem złożonym i wymaga wcześniejszego przeprowadzenia zarówno szczegółowych badań naukowych, jak również szerokich analiz prawnych.

W ocenie NIK realizacja działań przez podmioty niewskazane w *Mapie drogowej GOZ* przez inne podmioty niż wskazane w dokumencie (w tym także jednostki podległe ministrowi) powinno być usankcjonowane co najmniej w pismach pomiędzy ministrem a tymi podmiotami. Pisma te powinny wskazywać konkretne działania do podjęcia oraz termin ich zakończenia.

W części dotyczącej przedstawienia zmian legislacyjnych, NIK uznaje działanie nr 4 za niezrealizowane. Mimo złożoności procesu legislacyjnego oraz jego skomplikowania Minister był zobligowany do jego przeprowadzenia do końca 2022 r. Minister nie wykazała również działań podjętych w kierunku aktualizacji terminu realizacji tego działania wskazanego w *Mapie drogowej GOZ*.

Działanie nr 5 – Przegląd regulacji dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii

³⁴ Umowa dotacji pn.: „Wsparcie działań Głównego Geologa Kraju w zakresie prowadzenia Polityki Surowcowej Państwa–część II”

³⁵ Umowa nr 3026/2021/Wn-07/FG-sm-dn/D pn. „Ocena środowiskowa składowisk mineralnych surowców odpadowych dla terenu całej Polski wraz ze wskazaniem możliwości ich wykorzystania”

³⁶ Pismo z dnia 24 listopada 2023 r., znak 2920661.11320554.9096798.

³⁷ Pismo z dnia 29 listopada 2023 r., znak 2928799.11367245.9119912.

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.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2020.

W Ministerstwie wyjaśniono, że w ramach realizacji zadania w gestii MKiŚ było między innymi prowadzenie prac nad ustawą o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC43), która transponuje przepisy tzw. Pakietu odpadowego, tj. czterech dyrektyw nowelizujących przepisy unijne w zakresie gospodarki odpadami. Pakiet odpadowy określa kierunki polityki gospodarki odpadami, wyznaczając cele w perspektywie do roku 2035. Ustawa została opublikowana w 2021 r.³⁸

W wyniku przeglądu zidentyfikowano również potrzebę dostosowania przepisów zawierających elementy EPR³⁹ do wymagań dyrektywy 2008/98/WE. W związku z tym rozpoczęto prace nad dostosowaniem ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁴⁰ (projekt UC81). Jednak prace te zostały czasowo wstrzymane w związku z opublikowaniem przez KE w dniu 30 listopada 2022 r. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020 i uchylającego Dyrektywę 94/62/WE, które znacząco wpływa na kształt systemu EPR dla opakowań.

W zakresie baterii i akumulatorów na końcowym etapie prac znajduje się projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie baterii i zużytych baterii, uchylającego dyrektywę 2006/66/WE i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020. Projekt ten kompleksowo będzie regulował kwestie związane z EPR dla baterii i akumulatorów. Odpowiednie zmiany do przepisów krajowych zostaną wprowadzone po zakończeniu prac nad ww. rozporządzeniem baterijnym.

Ponadto Komisja Europejska rozpoczęła ewaluację dyrektywy 2012/19/UE⁴¹ w sprawie sprzętu elektrycznego i elektronicznego, która ma zakończyć się propozycją zmian legislacyjnych. Zapowiadana jest także nowelizacja dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji⁴².

Według wyjaśnień⁴³, Ministerstwo przekazywało do MRiT informacje na temat stanu realizacji działań z *Mapy drogowej GOZ*, jednak nie wskazało, czy w związku z trwającymi, na poziomie UE, pracami nad zmianą przepisów w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz baterii i zużytych baterii, MKiŚ podejmowało działania w kierunku aktualizacji zapisów *Mapy drogowej GOZ* i zmiany terminu realizacji tego działania. NIK zauważa, że w ramach działania Ministerstwo miało także zaproponować zmianę przepisów dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii i akumulatorów, a prace te zostały wstrzymane, zatem, ze względu na upływ terminu wskazanego w *Mapie drogowej GOZ*, nie zostały i nie zostaną wprowadzone w terminie. NIK uznaje zasadność wstrzymania prac do czasu wypracowania

³⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2151.

³⁹ Ang. Extended Producer Responsibility – Rozszerzona Odpowiedzialność Producenta.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1658

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), Dz.Urz.UE.L 2012 Nr 197, str. 3.

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.Urz.UE.L 2000 Nr 269, str. 34.

⁴³ Pismo z dnia 14 listopada 2023 r. Dyrektor Generalnej znak 2889501.11230133.9028615.

ostatecznych dokumentów na poziomie unijnym, jednak działanie uznaje za niezrealizowane w terminie w części dotyczącej zaproponowania zmian legislacyjnych.

Działanie nr 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.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2021.

W ramach realizacji zadania opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw – tzw. projekt ROP (UC81), który wdraża nowe rozwiązania do systemu ROP dla opakowań. Projekt jest po konsultacjach publicznych, uzgodnieniach międzyresortowych i opiniowaniu. Na prace nad tym projektem ustawy kluczowe znaczenie będą miały przyszłe prace na poziomie UE w zakresie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, które uchyla dyrektywę 94/62/WE i wprowadzi nowe cele w zakresie ROP dla opakowań. KE przedstawiła projekt rozporządzenia w dniu 30 listopada 2022 r. W zakresie sprawozdawczości wprowadzona została jej elektroniczna wersja za pośrednictwem Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁴⁴, która wciąż jest rozwijana i udoskonalana. Elektroniczna sprawozdawczość może przyczynić się do poprawy efektywności prowadzenia analiz i kontroli.

Działanie nr 7 – Kampania informacyjna na temat korzyści, jakie wynikają dla wizerunku przedsiębiorcy ze stosowania EPR.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

Minister do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 8 – Opracowanie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących obliczania oddziaływania produktów i działalności gospodarczych na środowisko w oparciu o metodyki wypracowane przez Komisję Europejską.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2020.

Minister do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 9 – Monitorowanie skuteczności i wydajności obecnych regulacji oraz opracowanie rekomendacji dostosowania i zmiany krajowych przepisów dotyczących odpadów komunalnych.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

W ramach istniejącego systemu sprawozdawczego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁵, skuteczność i wydajność obecnych regulacji jest monitorowana np. poprzez analizę

⁴⁴ Dalej: BDO.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1469.

zmian wysokości uzyskiwanego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. W ramach umowy nr 544/2019/Wn50/NE-OZ/D z dnia 21 października 2019 r. zawartej między Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zrealizowano przedsięwzięcie pn.: „Pakiet opracowań, ekspertyz i wytycznych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.” Przedsięwzięcie miało na celu m.in. analizę obecnych regulacji oraz opracowanie rekomendacji dotyczących dostosowania krajowych przepisów dotyczących odpadów komunalnych.

Uchwałą Rady Ministrów zmieniono Krajowy plan gospodarki odpadami⁴⁶ 2022⁴⁷ poprzez jego uzupełnienie o ocenę luki inwestycyjnej (potrzeb inwestycyjnych) w kraju w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami w związku z nową unijną perspektywą finansową (2021–2027). Określając potrzeby inwestycyjne, skoncentrowano się na inwestycjach, które przyczynią się do osiągnięcia celów wynikających z nowego prawodawstwa UE, tj. przede wszystkim na inwestycjach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu.

Ponadto został powołany przez Ministra Klimatu i Środowiska Zespół doradczy do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami⁴⁸, w ramach którego na bieżąco monitorowana jest aktualna sytuacja w zakresie gospodarki odpadami. Zespół doradczy konsultował m. in. projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów. Wymiana doświadczeń przedstawicieli różnych środowisk z zakresu tematyki odpadów umożliwia wypracowanie efektywnych i spójnych rozwiązań, które są nakierowane zarówno na ochronę środowiska, jak i na stymulowanie rozwoju gospodarczego oraz technologicznego.

Dodatkowo opracowywane są przez Ministerstwo i przeprowadzane ankiety internetowe, które rozsyłane są do wszystkich gmin w Polsce, w celu zbadania aktualnej sytuacji w gospodarce odpadami.

Powołano⁴⁹ Pełnomocnika do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym. Do jego zadań należy usprawnienie działań resortu w obszarze GOZ, w tym w ramach realizacji *Mapy drogowej* oraz pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji oraz przygotowywanie materiałów, dotyczących GOZ.

Został powołany⁵⁰ również przez Ministra Klimatu i Środowiska Zespół doradczy do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym, który prowadzi prace w zakresie usprawnienia działań Ministerstwa w obszarze GOZ, w tym w realizacji *Mapy drogowej*.

Ze sprawozdania Pełnomocnika do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym z realizacji zadań w 2022 r. wynika, że wziął on udział w szeregu spotkań, konferencji i innych wydarzeń, jednak nie wskazano w nim konkretnych propozycji usprawnień w działalności Ministra w kierunku GOZ.

Działanie nr 10 – Przygotowanie propozycji przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych.

⁴⁶ Dalej: KPGO.

⁴⁷ Uchwała Nr 57 Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, M.P. poz. 57.

⁴⁸ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 listopada 2020 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw systemowych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami, Dz.Urz.MKiŚ z 2020 r. poz. 16

⁴⁹ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Klimatu i Środowiska do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym, Dz.Urz.MKiŚ poz. 18.

⁵⁰ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 września 2022 r. w sprawie Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Dz.Urz.MKiŚ poz. 50.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2021.

W ramach realizacji tego działania dokonano zmiany przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez nowelizację przepisów ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁵¹ poprzez wprowadzenie obowiązku selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Odpady niebezpieczne muszą być przyjmowane w punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych – to jest minimalne wymaganie nałożone na gminę. Oprócz tego mogą być realizowane inne sposoby przyjmowania tych odpadów. W związku ze zmianami w definicji odpadów komunalnych wprowadzanymi przez Dyrektywę 2018/851⁵² odpady budowlane i rozbiórkowe przestają być odpadami komunalnymi, przy czym część tych odpadów jest odpadami niebezpiecznymi. Niemniej został utrzymany dotychczasowy system zobowiązujący gminę do przyjmowania tych odpadów w ramach systemu gminnego.

Działanie nr 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.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2020-2021.

W ramach umowy nr 544/2019/Wn50/NE-OZ/D z dnia 21 października 2019 r. zawartej między Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym a NFOŚiGW, zrealizowano przedsięwzięcie pn.: „Pakiet opracowań, ekspertyz i wytycznych z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.” Te ekspertyzy mają na celu analizę wszystkich strumieni odpadów komunalnych. Wykonano również badania morfologii odpadów komunalnych pozwalających określić aktualny skład wszystkich strumieni odpadów komunalnych.

W ramach nowych obowiązków sprawozdawczych realizowanych za pośrednictwem bazy BDO, o której mowa w art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, wprowadzono obowiązek sprawozdawania na temat ilości bioodpadów posegregowanych i poddanych recyklingowi „u źródła”, a więc odpadów poddanych kompostowaniu przydomowemu. Dane dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2022⁵³ zostały przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska przez marszałków województwa za pośrednictwem BDO, w terminie do 15 lipca 2023 r. (zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 9s ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W związku z powyższym nadal trwała weryfikacja oraz analiza otrzymanych danych. Ministerstwo samodzielnie weryfikuje ww. sprawozdania.

Ponadto na podstawie wyników ekspertyz IOŚ-PIB opracowano aktualizację Krajowego Planu Gospodarki Odpadami (projekt KPGO 2028), która obejmuje zakres zadań koniecznych do podjęcia w celu zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju, uchwalony następnie uchwałą Rady Ministrów⁵⁴.

Działanie nr 12 – Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności.

⁵¹ Dz.U. poz. 1579

⁵² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.Urz.UE.L 2018 Nr 150, str. 109

⁵³ Pismo z dnia 13 listopada 2023 r., znak BKA-RI.081.5.2023.MB 2877385.11245486.9023569.

⁵⁴ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028, M.P. poz. 702.

Odpowiedzialny za realizację działania był minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw zdrowia i ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania. Zadanie miało być realizowane w latach 2020-2021.

MKiŚ wskazało⁵⁵, że resortem wiodącym w zakresie realizacji powyższego zadania było Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ze względu na pandemię Covid-19 zaplanowane działania zostały przesunięte na rok 2022. MKiŚ nie posiada dokumentów potwierdzających dokonane przesunięcie terminu⁵⁶. W 2022 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło kampanię „Nie marnuj żywności. Szkoda planety!”, która promowała m.in. zasadę 4P⁵⁷.

MKiŚ prowadzi systematyczne działania w tym obszarze. Przykładowo w 2021 r. przeprowadził kampanię „Piątka za segregację”⁵⁸. W ramach kampanii przygotowano:

- materiały informacyjno-edukacyjne dla branży spożywczej;
- materiały informacyjno-edukacyjne dla społeczeństwa;
- lokowanie idei w dwóch serialach telewizyjnych.

Działanie nr 13 – Opracowanie koncepcji mechanizmów dystrybucji oraz odpowiedniego postępowania z produktami o kończącej się dacie minimalnej trwałości.

Odpowiedzialny za realizację działania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw zdrowia, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Działanie miało być zrealizowane w latach 2020-2021.

Zgodnie z wyjaśnieniami MKiŚ⁵⁹ resortem wiodącym w zakresie realizacji powyższego zadania jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii, jednak niezależnie od jego działań w marcu 2023 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zorganizowało spotkanie z przedstawicielami administracji rządowej, w trakcie którego zostały omówione zagadnienia dotyczące: definicji marnowania żywności, definicji sprzedawcy oraz redystrybucji żywności po dacie minimalnej trwałości. Przedstawiciele MKiŚ wzięli aktywny udział w dyskusji. MKiŚ nie przedstawiło żadnych dokumentów dotyczących spotkania.

Działanie nr 15 – Przeprowadzanie okresowych badań statystycznych dotyczących skali, struktury oraz kierunków procesów związanych z marnotrawstwem żywności w Polsce.

Odpowiedzialny za realizację działania był minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw środowiska i Głównym Urzędem Statystycznym. Działanie ma być realizowane od 2021 r.

Niezależnie od działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁰, MKiŚ, ze względu na potrzebę przygotowania sprawozdań nt. odpadów żywności dla Komisji Europejskiej, podjęło działania w celu pozyskania wiarygodnych danych. Biorąc pod uwagę doświadczenie IOŚ-PIB – zarówno jako jednego z wykonawców projektu PROM: „Opracowanie systemu monitorowania marnowanej żywności i efektywnego programu racjonalizacji strat i ograniczania marnotrawstwa żywności”, realizowanego w ramach strategicznego programu badań naukowych i rozwojowych

⁵⁵ Pismo Sekretarz Stanu w MKiŚ z dnia 9 czerwca 2023 r., znak: 2643654.10251399.8223151.

⁵⁶ Pismo Dyrektor Generalnej z dnia 14 listopada 2023 r., znak: 2889501.11230133.9028615.

⁵⁷ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/nie-marnuj-zywnosci-szkoda-planety>.

⁵⁸ Strona kampanii: www.naszemiesci.pl.

⁵⁹ Pismo Sekretarz Stanu w MKiŚ z dnia 9 czerwca 2023 r., znak: 2643654.10251399.8223151.

⁶⁰ Pismo Sekretarz Stanu w MKiŚ z dnia 9 czerwca 2023 r., znak: 2643654.10251399.8223151.

GOSPOSTRATEG, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), jak i jako instytutu resortowego zajmującego się m.in. gospodarką odpadami – zwrócono się do IOŚ-PIB z prośbą o przygotowanie metodyk oraz zebranie danych nt. odpadów żywności, mając także na uwadze fakt, że pojęcia „marnotrawstwo żywności”, „marnowanie żywności”, „straty żywności” i „odpady żywności” nie są tożsame. W wyniku tego realizowane jest przedsięwzięcie pn: „Sprawozdawczość Polski do Komisji Europejskiej w zakresie pomiarów poziomów odpadów żywności w czteroletnim cyklu: 2020-2023” na podstawie umowy nr 2188/2021/Wn50/NE-OZ-gz/D o dofinansowanie w formie dotacji z dnia 4 listopada 2021 r. zawartej pomiędzy IOŚ-PIB a NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego nr 5.1.1 „Wsparcie Ministra Klimatu w zakresie realizacji polityki klimatycznej. Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych”.

Działanie nr 17 – Kampania społeczna na temat wzorców zrównoważonej konsumpcji. Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

MKiŚ w 2021 r. kontynuował kampanię „Piątka za segregację” z zakresu gospodarki odpadami, która m.in. obejmowała zagadnienia związane z koniecznością obniżenia poziomu generowania odpadów komunalnych wraz ze wskazaniem praktycznych rozwiązań z zakresu zrównoważonej konsumpcji, w tym m.in. przeciwdziałaniu marnotrawstwu żywności; promocji idei zero waste; ekonomii dzielonej (ang. sharing economy lub collaborative consumption); odpowiedzialnych decyzji zakupowych. W ramach kampanii przygotowano materiały skierowane do ogółu społeczeństwa oraz przedsiębiorstw⁶¹. Były to: infografiki, wideografiki, artykuły. Kampania została przeprowadzona w Internecie oraz w mediach społecznościowych w okresie wrzesień-listopad 2021 r.

W ramach Dnia Ziemi w 2021 r. przeprowadzony został cykl webinarów pn. Lekcje z klimatem, skierowanych przede wszystkim do dzieci i nauczycieli, wykład Jagny Niedzielskiej pt. „Ekologia kulinarna / Zero Waste”.

Z okazji Pikniku Naukowego w Centrum Nauki Kopernik, który odbył się w maju 2021 r. Młodzieżowa Rada Klimatyczna przygotowała film poświęcony zrównoważonej modzie i zrównoważonej konsumpcji⁶².

W 2022 r. kontynuowano kampanię informacyjno-edukacyjną „Nasz Klimat”, w ramach której powstały materiały z obszaru zrównoważonej konsumpcji. Materiały takie jak wideografiki, infografiki, artykuły, pakiety edukacyjne, konkursy skierowane do ogółu społeczeństwa, w tym samorządów oraz uczniów i nauczycieli szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Poruszane w materiałach wątki dotyczyły m.in. ponownego użycia produktów, naprawy, śladu środowiskowego czy odpowiedzialnej konsumpcji. Kampania „Nasz Klimat” była prowadzona wielokanałowo, m.in. za pośrednictwem mediów tradycyjnych (telewizja, prasa drukowana, radio) i Internetu (bannery, media społecznościowe – Facebook, Instagram, Twitter, YouTube, podcasty i serwisy VOD). Podjęta została również współpraca z blogerami i influencerami, którzy podnosili także wątki dotyczące zrównoważonej konsumpcji.

Działanie nr 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.

⁶¹ naszesmieci.mos.gov.pl.

⁶²

https://www.youtube.com/watch?v=FC77W_KnODs&list=PL2MTMNpt0oMg3qMlbevVVL7TZz8bGmVh&index=152.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, ministrem właściwym do spraw energii, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2020.

Minister do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 19 – Przegląd obowiązujących regulacji i stworzenie jednolitych wymagań/norm dla biomasy.

Odpowiedzialny za realizację zadania był minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw energii i ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

W I kwartale 2021 r. opracowano założenia koncepcji wdrożenia kryteriów zrównoważonego rozwoju (KZR) dla biomasy, a w III kwartale 2021 r. zorganizowano spotkania informacyjne dla branży wykorzystującej biomasę. Analizę przepisów i przygotowanie projektu przepisów transponujących dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁶³ prowadzono w ramach projektu nowelizacji ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁶⁴. W ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych nr w wykazie RM – UC 110 ukończono prace przygotowawcze na poziomie rządowym koordynowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Minister Klimatu i Środowiska przekazał uzgodniony i zaakceptowany pod względem prawnym przez Rządowe Centrum Legislacji projekt ustawy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. KPRM rozesłała projekt w dniu 24 lipca 2023 r. do Rady Ministrów. Mimo tego nie został on rozpatrzony przez Radę na posiedzeniu. Tym samym Rada Ministrów nie przyjęła projektu ustawy i nie został on skierowany do Sejmu RP.⁶⁵

Dnia 26 maja 2022 r. utworzono zespół ds. zwiększenia udziału zrównoważonej biomasy w krajowym systemie energetycznym i ciepłowniczym⁶⁶, którego celem jest identyfikacja barier i zaproponowanie rekomendacji rozwiązań legislacyjnych m.in. w zakresie mechanizmów wspierających i promujących wykorzystanie biomasy w tych systemach, a także rozwiązań pozalegisacyjnych. W skład zespołu wchodziły resorty i organizacje branżowe, w tym: przedstawiciele ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska, ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw gospodarki, a także wielu innych podmiotów.

Do zadań tego Zespołu należało zidentyfikowanie barier rozwoju rynku zrównoważonej biomasy oraz wypracowanie rekomendacji dla Ministra w zakresie ich ograniczenia lub usunięcia celem zwiększenia wykorzystania biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym, w tym opracowanie i przedstawienie rekomendacji rozwiązań legislacyjnych i pozalegisacyjnych w obszarach

⁶³ Dz.Urz.UE.L 2018 Nr 328, str. 82.

⁶⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 403.

⁶⁵ Na dzień 24 listopada 2023 r. projekt nie został skierowany do Sejmu. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12356550/katalog/12855144#12855144>

⁶⁶ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw zwiększenia udziału zrównoważonej biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym, Dz.Urz.MKiŚ. poz. 21.

uwarunkowań technicznych, źródeł finansowania, pochodzenia i dostępności biomasy oraz systemów wsparcia, w terminie do 30 kwietnia 2023 r.

W okresie od dnia 26 maja 2022 r. do dnia 30 kwietnia 2023 r. prowadzone były prace Zespołu do spraw zwiększenia udziału zrównoważonej biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym w ramach czterech grup roboczych:

- Grupa 1 ds. uwarunkowań technicznych,
- Grupa 2 ds. źródeł finansowania,
- Grupa 3 ds. pochodzenia i dostępności biomasy,
- Grupa 4 ds. systemów wsparcia.

Zespół w ramach spotkań i dyskusji wypracował ogólne kierunki rekomendacji, które stanowią podstawę do dalszych prac analitycznych, koncepcyjnych i legislacyjnych, w szczególności w zakresie:

- realizacji projektów konwersji technicznej z bloków wykorzystujących paliwa kopalne na bloki biomasowe oraz sposobów oraz źródeł ich finansowania,
- problematyki dostępu do biomasy, przy uwzględnieniu zasobów lokalnych oraz kryteriów zrównoważonego rozwoju,
- definicji tzw. pierwotnej biomasy drzewnej,
- systemów wsparcia OZE dla podmiotów wykorzystujących biomasę.

W efekcie prac Zespół przygotował, zgodnie z § 2 ust. 1 Zarządzenia, „Rekomendacje Zespołu do spraw zwiększenia udziału zrównoważonej biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym” wraz z załącznikami do Rekomendacji stanowiącymi raporty poszczególnych grup roboczych i stanowiącymi jego integralną część raportu. Zespół sporządził i przedstawił Ministrowi Klimatu i Środowiska „Sprawozdanie końcowe z realizacji zadań Zespołu”.

Działanie nr 20 – Analiza potencjału podaży biomasy na poziomie krajowym i regionalnym, poprzedzona opracowaniem odpowiedniej metodyki.

Odpowiedzialny za realizację działania był minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw rybołówstwa. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

Współpraca w realizacji tego działania nawiązana została w ramach Grupy 3. ww. Zespołu, do której zadań należała m.in. identyfikacja dostępności biomasy, agrobiomasy, pelletu z uwzględnieniem lokalizacji, z podziałem na surowiec krajowy i zagraniczny.

Działanie nr 23 – Studium wykonalności tworzenia i rozwoju lokalnych biorafinerii.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw energii. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2023.

Minister do spraw energii nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 25 – Kampania informacyjna na temat zasady kaskadowego wykorzystania biomasy.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw energii, ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Działanie miało być realizowane w latach 2020-2021.

Minister nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 26 – Analiza barier w zakresie stosowania zaawansowanych biopaliw w transporcie.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw transportu. Działanie miało być realizowane w 2023 r.

Przygotowany został konspekt analizy barier w zakresie stosowania biopaliw zaawansowanych, który w 2023 r. będzie wykorzystany w pracach nad przygotowaniem ostatecznej wersji analizy barier w zakresie stosowania zaawansowanych biopaliw w transporcie.

Według wyjaśnień MKiŚ⁶⁷, z uwagi na złożoność oraz innowacyjność zagadnienia związanego z analizą możliwości produkcji i stosowania zaawansowanych paliw w transporcie Departament Ropy i Paliw Transportowych MKiŚ zwrócił się do kompetentnych jednostek z prośbą o przygotowanie przekrojowego materiału w sprawie możliwości wykorzystania tych paliw do realizacji celów związanych z OZE w transporcie – m.in. aspekt zwiększenia udziału OZE w transporcie oraz zwiększenie redukcji emisji gazów GHG z sektora transportu. Wykonanie prac badawczych i analitycznych, a także prognostycznych, zostało zlecone do PIMOT (Sieć Badawcza Łukasiewicz – Przemysłowy Instytut Motoryzacji) oraz NCAE (Narodowe Centrum Analiz Energetycznych). Przeprowadzono też robocze konsultacje w sprawie postępu prac. W dniu 23 października 2023 r. Ministerstwo skierowało zapytanie do podmiotów zobowiązanych do realizacji celu Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW), jak również spółki PERN SA, z prośbą o udzielenie informacji w sprawie planów związanych z wykorzystaniem paliw zaawansowanych do realizacji zobowiązań w perspektywie do 2030 r.

Zakres planowanych działań, według wyjaśnień, jest realizowany zgodnie z harmonogramem, który przewiduje zakończenie prac do grudnia 2023 r.

Działanie nr 29 – Stworzenie koncepcji platformy informacyjnej dotyczącej aktualnej ilości, jakości, miejsca i źródła pochodzenia (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, bioodpady) biomasy.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw cyfryzacji, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i Głównym Urzędem Statystycznym. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2023.

Minister właściwy do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 32 – Analiza możliwości wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, które umożliwiłyby zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw finansów publicznych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki. Działanie miało być realizowane w latach 2019-2021.

⁶⁷ Pismo Dyrektora Generalnej z dnia 14 listopada 2023 r., znak 2889501.11230133.9028615.

Minister właściwy do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

Działanie nr 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.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2021-2022.

W zakresie analizy możliwości wprowadzenia ulg sprawozdawczych i kontrolnych dla podmiotów zarejestrowanych w systemie ekozarządzania i audytu EMAS w maju 2020 r. wypracowano wyjaśnienia⁶⁸ dotyczące stosowania art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej⁶⁹ – zwolnienia z obowiązku sporządzania audytu energetycznego przedsiębiorstwa posiadającego wdrożony system ekozarządzania i audytu (EMAS)⁷⁰, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS)⁷¹.

Rozpoczęto ponadto analizy możliwości zastosowania środków wsparcia polityki dla EMAS w ramach rozwiązań opracowywanych w związku z wejściem w życie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju⁷².

Przedstawiciele MKiŚ (Radca w Departamencie Strategii i Analiz oraz Główny specjalista w Departamencie Instrumentów Środowiskowych) brali również udział w pracach grupy roboczej ds. rozwoju raportowania niefinansowego przy Zespole ds. Zrównoważonego Rozwoju i Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw przy Ministrze Funduszy i Polityki Regionalnej, w którym uczestniczą także: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Grupa ta organizowała spotkania oraz opracowywała dokumenty i przygotowywała informacje⁷³. Analiza możliwości wprowadzenia ulg sprawozdawczych i kontrolnych dla podmiotów zarejestrowanych w EMAS podejmowana jest na bieżąco, w ramach uczestnictwa w procedurze opiniowania i konsultacji projektów aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych. W szczególności każdorazowo podejmowana jest analiza, czy w ramach danego dokumentu możliwe jest zawarcie zapisów, zgodnie z którymi rejestracja w EMAS jest wykorzystana jako instrument stosowania i egzekwowania przepisów.

Ponadto w latach 2019-2022 podjęto następujące działania:

⁶⁸ Pismo Ministra Klimatu do Prezesa URE z dnia 28 maja 2023 r., znak DZŚ-I.492.2.2020.MS 1066024.3495763.2889822.

⁶⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2166

⁷⁰ <https://www.ure.gov.pl/pl/efektywnosc-kogenerac/efektywnoscenergetyczn/audyt-energetyczny-prze/7127,W-zwiazku-z-obowiazkiemsporządzania-audytu-energetycznego-przedsiębiorstwa-wyni.html>.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz.Urz.UE.L 2009, Nr 342, str. 1;

⁷² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dz.Urz.UE.L 2022 Nr 322, str. 15.

⁷³ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/grupa-robocza-ds-rozwoju-raportowania-niefinansowego>;

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zespole-ds-zrownowazonego-rozwoju-i-spolecznej-odpowiedzialnosci-przedsiębiorstw>.

- w sierpniu 2019 r. zgłoszono uwagi do zmiany Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2030⁷⁴. Zawnioskowano o zachowanie jednolitych dla sektorów nowoczesnych usług biznesowych oraz przetwórstwa przemysłowego zapisów odnoszących się do filaru środowiskowego CSR w kryterium nr V. Odpowiedzialność społeczna;
- w maju 2020 r. wypracowano wyjaśnienia dotyczące stosowania art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej;
- we wrześniu 2021 r. zgłoszono propozycję rozważenia wykorzystania wypracowanych w ramach rozporządzenia EMAS rozwiązań formalno-prawnych służących weryfikacji informacji środowiskowych w procedurach weryfikacji (third party verification) w ramach konsultacji publicznych dot. rozszerzenia taksonomii oraz technicznych kryteriów (dotyczy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje⁷⁵);
- w kwietniu 2022 r. włączono się w proces konsultacji wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw⁷⁶, którego procedowanie znajduje się w kompetencji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Zgłaszano m.in. uwagę do stanowiska rządu dotyczącą m.in. definicji independent third-party verification tak, aby uwzględniała rozwiązania systemowe stworzone na potrzeby systemu EMAS;
- w listopadzie 2022 r. wystąpiono do Ministerstwa Finansów, jako resortu odpowiedzialnego za procedowanie wniosku dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (CSRD)⁷⁷, celem włączenia się w prace nad kierunkiem rozwoju zapisów związanych z weryfikacją danych nt. zrównoważonego rozwoju w obszarze ochrony środowiska.

Działanie nr 37 – Opracowanie wytycznych dla zwiększania roli GOZ w klastrach gospodarczych w zakresie obiegu surowców i odpadów z poszczególnych sektorów przemysłu, w tym przemysłu przetwórczego.

Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska. Działanie miało być realizowane w latach 2020-2021.

Minister właściwy do spraw środowiska nie wskazał żadnych działań, jakie podejmował w kierunku realizacji tego zadania. Nie podjął też żadnych działań w kierunku ustalenia, czy możliwe były jakieś działania z jego strony w tym zadaniu.

(akta kontroli str. 16-67, 180-189, 206-212, 220-221, 440-473, 538-591, 644-669, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 027-030, 035-037, 048-053, 057-061, 089-097, 104-112, 137-148, 151, 161-167, 174-177, 184-185)

⁷⁴ Uchwałą nr 91/2023 z dnia 5 czerwca 2023 r. Rady Ministrów zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030”

⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.Urz.UE.L 2020 Nr 198, str. 13.

⁷⁶ Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937, COM/2022/71 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>.

⁷⁷ Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE, dyrektywę 2004/109/WE, dyrektywę 2006/43/WE oraz rozporządzenie (UE) nr 537/2014 w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, COM/2021/189 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0189>.

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

Brak pełnej realizacji działania nr 4 i 5 z *Mapy drogowej GOZ* lub wskazanie zadań zrealizowanych przed zatwierdzeniem *Mapy drogowej GOZ* jako zrealizowanych na podstawie zapisów *Mapy drogowej GOZ* (działania nr 3, 4), a także wykazanie działań zrealizowanych przez podmioty niewskazane w *Mapie drogowej GOZ* (NFOŚiGW oraz PIG-PIB) jako właściwe do realizacji danego działania (działania nr 3, 4, 9, 11, 15).

W ramach realizacji działania nr 5 rozpoczęto prace nad dostosowaniem ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jednak zostały one czasowo wstrzymane ze względu na już opublikowane projekty unijnych aktów prawnych lub trwające prace nad ich zmianami bądź też zapowiadane zmiany w tych przepisach. W przypadku działania nr 4 nie wskazano propozycji przepisów, których zmianę zaproponowano w efekcie jego realizacji. Minister wskazał na złożoność procesu przygotowania zmian oraz konieczność przeprowadzenia zarówno szczegółowych badań naukowych, jak również szerokich analiz prawnych przed ich sformułowaniem. Ministerstwo nie występowało do MRiT, jako koordynującego realizację *Mapy drogowej GOZ*, o aktualizację terminu realizacji działań nr 4 i nr 5. W przypadku działań 3 i 4 Minister wykazał zadania podjęte poza realizacją *Mapy drogowej GOZ* (tj. utworzenie Geobazy Hałdy, która powstała w latach 2013-2017, tj. przed ogłoszeniem *Mapy drogowej GOZ*) jako działania podjęte w związku z realizacją jej zapisów. Wykazał także działania podejmowane przez inne niż Ministerstwo jednostki jako zrealizowane przez Ministerstwo. Jednocześnie nie wskazano i nie przedłożono dokumentów, z których wynika, że realizacja tych działań wynikających z *Mapy* została formalnie powierzona tym podmiotom. Zdaniem NIK jest to niezasadne i nie może być uznane za prawidłowe. Należy bowiem zauważyć, że w takim przypadku ujmowanie ich w *Mapie drogowej* służyło jedynie wykazaniu dodatkowych działań w dokumencie, a nie faktycznemu podjęciu czynności niezbędnych do osiągnięcia założeń *Mapy*. Fakt realizacji tych zadań bez formalnej możliwości nadzorowania ich przez Ministerstwo, na mocy postanowień umów łączących Ministerstwo i podmiot faktycznie realizujący dane działanie, oraz egzekwowania ich efektów sprawia, że Ministerstwo nie miało kontroli nad realizacją powierzonych i przyjętych do realizacji działań *Mapy*. Szczegóły nieprawidłowości opisano w punkcie 1.1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.16-67, 180-189, 206-212, 220-221, 440-473, 538-591, 644-669,
dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 026-027, 048, 184, 186, 199)

1.2 Działania dotyczące implementacji regulacji UE w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym

1.2.1 Identyfikacja aktów prawnych UE i regulacji, które powinny być przeniesione do porządku prawnego RP

Minister wyjaśnił⁷⁸, że monitoruje w trybie ciągłym zmiany prawa UE wymagające implementacji i obowiązujące wprost.

Proces ten odbywa się już na etapie prac nad projektami aktów prawnych UE na forum UE, gdzie poszczególne komórki MKiŚ identyfikują zarówno akty prawne UE obowiązujące wprost, jak i te, których obowiązywanie jest warunkowane transpozycją

⁷⁸ Pisma Ministra MKiŚ: z dnia 4 października 2022 r., BKA-RI.081.18.2022.MB, 2261181.8471251.6831821 oraz z dnia 9 czerwca 2023 r., 2643654.10251399.8223151.

do prawa krajowego. Sposób procedowania komórek MKiŚ⁷⁹ wynika między innymi z faktu, że w ramach procedur decyzyjnych UE, Państwa Członkowskie biorą udział w tworzeniu podstawowych aktów prawa wtórnego, przewidzianych w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸⁰. W tym przypadku przypisanie właściwego resortu (i departamentu) do prac nad danym aktem UE następuje na samym początku tego procesu, po przedstawieniu przez Komisję Europejską propozycji legislacyjnej (w MKiŚ udział komórek w tym procesie jest koordynowany przez Departament Spraw Międzynarodowych⁸¹). Komórki merytoryczne w MKiŚ, dzięki faktycznemu uczestnictwu w realizacji uprawnienia Rzeczypospolitej Polskiej, mają od samego początku unijnego procesu prawodawczego wiedzę na temat powstających w UE przepisów prawa.

Dalszy proces monitoringu następuje⁸² w ramach centralnego systemu koordynacji prowadzonego przez Departament Prawa Unii Europejskiej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Instrumentami służącymi realizacji tych celów są:

- Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego e-STEP;
- monitoring orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie spraw skargowych oraz pytań prejudycjalnych, z których ewentualnie może wynikać konieczność dokonania zmian w polskim ustawodawstwie.

Monitoring orzecznictwa TSUE w MKiŚ⁸³ opiera się na centralnym systemie monitorowania orzecznictwa TSUE prowadzonym przez KPRM.

Odrębną kategorię spraw skargowych stanowią postępowania skargowe (naruszeniowe) wszczynane przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące niewdrożenia/nieprawidłowego wdrożenia przepisów UE.

(akta kontroli str. 5-15, 42-43, 227, 253, 279-283, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 046)

1.2.2 Działania podejmowane przez Ministra w celu terminowej i właściwej transpozycji przepisów UE dotyczących GOZ

Do najważniejszych aktów prawnych UE regulujących gospodarkę o obiegu zamkniętym należą:

1. Dyrektywa odpadowa - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy⁸⁴.

Dyrektywa⁸⁵ ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie powstawaniu i zmniejszenie ilości odpadów oraz negatywnego

⁷⁹ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego z dnia 20 października 2022 r., 2317026.8588971.6938326.

⁸⁰ Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864[2]

⁸¹ Na podstawie §27 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego MKiŚ do zakresu działania Departamentu Spraw Międzynarodowych (DSM) należy: koordynowanie współpracy dwustronnej i regionalnej oraz zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, w tym koordynowanie realizacji planu pracy Komitetu do Spraw Europejskich w części dotyczącej resortu, również w zakresie notyfikacji projektów aktów normatywnych zawierających ograniczenia w podejmowaniu lub prowadzeniu działalności usługowej, zgodnie z przepisami dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym; zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz. Urz. MKiŚ, poz. 10 ze zm.

⁸² BKA-RI.081.18.2022.MB, 2261181.8471251.6831821.

⁸³ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego z dnia 20 października 2022 r., 2317026.8588971.6938326.

⁸⁴ Dz.U.UE.L.2008.312.3 z dnia 22.11.2008; zmieniona m.in., dyrektywą Komisji (UE) 2015/1127 z dnia 10 lipca 2015 r. zmieniającą załącznik II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U.UE.L.2015.184.13 z dnia 11.05.2015), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. L 150 z dnia 14.6.2018, s. 109);

⁸⁵ Art. 1

wpływu ich wytwarzania i gospodarowania nimi oraz przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania, co ma zasadnicze znaczenie dla przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz dla zapewnienia konkurencyjności Unii w perspektywie długoterminowej.

Dyrektywa w art. 4 ustanawia hierarchię postępowania z odpadami, która składa się z następujących etapów: zapobiegania, przygotowywania do ponownego użycia; recyklingu, innych metody odzysku, np. odzysku energii oraz unieszkodliwiania. Stosując hierarchię postępowania z odpadami państwa członkowskie podejmują środki sprzyjające rozwiązaniom, które dają najlepszy dla środowiska wynik całkowity. W dyrektywie określono również docelowe poziomy recyklingu i odzysku odpadów (art. 11 ust. 2):

- do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, zostanie zwiększone wagowo do minimum 50 %;
- do 2020 r. przygotowanie do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych sposobów odzyskiwania materiałów, w tym wypełniania wyrobisk, gdzie odpady zastępują inne materiały, w odniesieniu do innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 05 04 Europejskiego katalogu odpadów, zostanie zwiększone wagowo do minimum 70 %;
- do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 55 %;
- do 2030 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 60 %;
- do 2035 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych zostaną zwiększone wagowo do minimum 65 %.

Państwo członkowskie, pod pewnymi warunkami, może przesunąć maksymalnie o pięć lat terminy osiągnięcia celów. Ponadto Państwa członkowskie zgłaszają Komisji dane dotyczące wdrażania poziomów recyklingu i odzysku odpadów za każdy rok kalendarzowy (art. 37).

Rzeczypospolita Polska nie złożyła wniosku⁸⁶, w zakresie przesunięcia terminów dotyczących osiągnięcia poziomów recyklingu, o których mowa w art. 11 ust. 2 lit. c), d) i e) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE.

Według wyjaśnień Ministerstwa⁸⁷ dane za rok 2018 zostały przekazane za pośrednictwem EDAMIS przez MKiŚ do Komisji Europejskiej. W roku 2020 Komisja Europejska wraz z Eurostatem, mając na celu ujednolicenie danych, przygotowała plik Excel uwzględniający, w którym należy przekazywać dane. Dane za lata 2019-2020 zostały przekazane do GUS w celu ich wysłania do Komisji Europejskiej. Dane za rok 2019 zostały przekazane z opóźnieniem.

W odniesieniu do poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych należy wskazać, że w okresie 2020-2022 poziom liczony był z użyciem dwóch różnych metod. Dla 2020 r. poziom liczony był w odniesieniu do frakcji odpadów komunalnych papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła. Natomiast za 2021 r. oraz za lata kolejne poziom recyklingu liczony jest zgodnie z nową metodą

⁸⁶ Pismo z dnia 24 listopada 2023 r., Minister MKiŚ, 2920661.11320554.9096798,

⁸⁷ Wyjaśnienia z dnia 9 sierpnia 2023 r., Dyrektor Generalnej MKiŚ, DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480.

wynikającą z przepisów UE, odnoszącą się do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych (również bioodpadów, tekstyliów, odpadów wielkogabarytowych). Dane uwzględnione w sprawozdaniu zostały wygenerowane z bazy danych BDO, która zawiera dane pochodzące ze sprawozdań realizowanych w związku z obowiązkiem sprawozdawczym nałożonym ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (sprawozdań dotyczących odpadów komunalnych sporządzanych przez marszałków poszczególnych województw)⁸⁸. Raportowanie do Komisji Europejskiej odbywa się za dwa lata wstecz (w 2023 r. raportowane są dane za 2021 r.).

W 2020 r. osiągnięty w Polsce poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł 41% wagowo (wobec wymaganych 50% - więcej: w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), zaś osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne wyniósł 72% (wobec wymaganych 70%). Z kolei w 2021 r. osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia, liczony nową metodą, wyniósł 26% wagowo NIK zauważa, że do 2025 r. poziom przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych powinien zostać zwiększony wagowo do minimum 55 %, a w roku 2021 poziom ten wyniósł jedynie 26%. W związku z tym, istnieje ryzyko, że poziom wymagany przez art. 11 ust. 2 lit. c dyrektywy może zostać nieosiągnięty. Według wyjaśnień⁸⁹ MKiŚ prowadzi szereg działań mających na celu przygotowanie zaplecza legislacyjnego zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym dla działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i przejście na gospodarkę obiegu zamkniętego. Ministerstwo współpracuje też z instytucjami odpowiedzialnymi za finansowanie ochrony środowiska, prowadzi kampanie edukacyjne, monitoring i badania dotyczące sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami. Prowadzone są również działania o charakterze horyzontalnym, takie jak: opracowywanie m.in. planów i strategii.

(akta kontroli str. 118—121, 207-208, 224-226)

Zgodnie z art. 40 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie były zobligowane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy nie później niż do dnia 12 grudnia 2010 r. Dyrektywa została transponowana do polskiego porządku prawnego w 2021 roku (transpozycja obejmująca również zmiany wprowadzone dyrektywami zmieniającymi).

⁸⁸ Zgodnie z raportem za rok 2021 proces zbierania i weryfikacji danych – prowadzony w systemie bazy danych BDO - podzielony jest na trzy etapy (sprawozdawczość na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach):

Etap 1 – podmiot odbierający i zbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości sporządza sprawozdanie roczne i przekazuje je do gminy. Sprawozdanie zawiera dane dotyczące odebranych i zebranych odpadów komunalnych w danym okresie sprawozdawczym i jest weryfikowane przez gminę.

Etap 2 – organy gminy przygotowują sprawozdanie roczne dotyczące gospodarowania odpadami na podstawie ww. sprawozdań, które jest weryfikowane przez urzędy marszałkowskie.

Etap 3 – urzędy marszałkowskie każdego z województw przygotowują raport roczny dotyczący gospodarowania odpadami na podstawie ww. sprawozdań gminnych z terenu danego województwa.

Etap 4 - Ministerstwo Klimatu i Środowiska otrzymuje raporty wojewódzkie, weryfikuje je i na tej podstawie dokonuje obliczenia dla Polski.

Część danych uzyskiwana jest z bazy danych BDO na poziomie centralnym z danych zagregowanych pochodzących ze sprawozdań posiadaczy odpadów o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach). Sprawozdania posiadaczy odpadów są weryfikowane przez urzędy marszałkowskie.

⁸⁹ Wyjaśnienia z dnia 30 listopada 2023 r., Dyrektora Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwo Klimatu i Środowiska; DGO-OK.081.33.2023.AAG, 2933566.11370985.9125885

W dniu 9 marca 2018 r. Komisja Europejska wystosowała pismo do stałego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w sprawie wezwania do usunięcia uchybienia nr 2017/2196. Wezwanie to dotyczyło postępowania EU Pilot EUP(2015)7834 wszczętego w dniu 14 sierpnia 2015 r. W piśmie stwierdzono, że polskie przepisy są niezgodne z dyrektywą ramową w sprawie odpadów w następującym zakresie.

- nieprawidłowej transpozycji art. 11 ust. 2 lit. b dyrektywy – celów w zakresie ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- nieprawidłowej transpozycji art. 18 ust. 2 lit. c dyrektywy – wymogu, aby proces mieszania odpadów niebezpiecznych był przeprowadzany zgodnie z najlepszymi technikami;
- nieprawidłowej transpozycji art. 28 ust. 2 – wymogu, aby plany gospodarki odpadami określały środki, jakie należy zastosować, aby udoskonalić racjonalne z punktu widzenia środowiska przygotowanie do ponownego użycia, recyklingu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów i ocenę tego, w jaki sposób plan wspiera realizację celów i przepisów dyrektywy;
- nieprawidłowej transpozycji art. 28 ust. 3 lit. b – wymogu, aby plan gospodarki odpadami zawierał przynajmniej informacje dotyczące obowiązujących systemów zbierania odpadów i większych instalacji do unieszkodliwiania i odzysku odpadów.

W konsekwencji Komisja Europejska zajęła stanowisko, że poprzez nieprawidłową transformację ww. przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy tych przepisów.

(akta kontroli str. 284-292, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W dniu 8 maja 2018 została wystosowana odpowiedź⁹⁰ Rzeczypospolitej Polskiej odnosząca się do poszczególnych zarzutów, tj.:

- nieprawidłowej transpozycji art. 11 ust. 2 lit. b dyrektywy, w której stwierdzono, że przyjęte przez Polskę rozwiązania prawne stanowią niezbędne środki służące realizacji wskazanego w ww. przepisie celu. Skuteczność działania potwierdza fakt, że już w 2011 roku Polska osiągnęła cel wyznaczony na rok 2020 w tym zakresie.
- nieprawidłowej transpozycji art. 18 ust. 2 lit. c dyrektywy, w której strona Polska przedstawiła argumentację, iż w jej ocenie przyjęte rozwiązania prawne stanowią niezbędne środki służące realizacji wskazanego w przepisie celu. Równocześnie Polska wyraziła gotowość do ewentualnego przeformułowania art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w sposób literalnie odnoszący się do najlepszych dostępnych technik w zakresie przetwarzania odpadów niebezpiecznych.
- nieprawidłowej transpozycji art. 28 ust. 2 dyrektywy, w której stwierdzono, że przyjęte rozwiązania prawne w pełni zapewniają realizację wymagań zawartych w ww. przepisie. Strona polska wyraziła równocześnie gotowość do ewentualnego przeformułowania odpowiednich krajowych przepisów odnoszących się do planów gospodarki odpadami.

⁹⁰ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Europejskiej wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w związku z nieprawidłową transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (naruszenie nr 2017/2196).

- nieprawidłowej transpozycji art. 28 ust. 3 lit. b, w której jednoznacznie stwierdzono, że w opinii Rządu RP, dokonana została w pełni transpozycja art. 28 ust. 3 lit. b dyrektywy o odpadach do prawodawstwa polskiego poprzez art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. e i f ustawy o odpadach. Strona Polska wyraziła gotowość do ewentualnego przeformułowania odpowiednich krajowych przepisów odnoszących się do planów gospodarki odpadami.

Rzeczpospolita Polska wniosła o umorzenie postępowania o naruszenie, wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 TFUE. W sprawie nie była prowadzona dalsza korespondencja. Zamknięcie sprawy nastąpiło 6 czerwca 2019 roku.

(akta kontroli str. 298-309, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów⁹¹ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁹²

Dyrektywa 2018/851 oraz dyrektywa 2018/852 zostały transponowane do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw⁹³. Termin na transpozycję dyrektywy 2018/851 (art. 2) oraz dyrektywy 2018/852 (art. 2) upłynął 5 lipca 2020 r.

Odpowiedzialny za proces transpozycji dyrektywy 2018/851 oraz dyrektywy 2018/852 był Departament Gospodarki Odpadami w MKiŚ.

W dniu 7 października 2020 r. Komisja Europejska wystosowała zarzuty formalne⁹⁴ w związku z brakiem pełnej transpozycji dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 oraz 2018/852. Komisja podniosła, iż nie otrzymała dotychczas zgłoszenia kompletnych środków transpozycji służących wprowadzeniu w życie wszystkich przepisów tych dyrektyw. Ponadto Komisja wezwała Polskę do poinformowania jej o środkach transpozycji, które należy jeszcze wprowadzić lub treści właściwych przepisów prawa krajowego, które transponowały przepisy dyrektywy. Komisja uznała, że Rzeczpospolita uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy wymienionej dyrektyw i wezwała rząd Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE do przedstawienia uwag w tej sprawie.

(akta kontroli str. 44-48, 355-356, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Pismami z 7 grudnia 2020 r. Minister wystosował odpowiedzi do Komisji Europejskiej⁹⁵, w których poinformował Komisję Europejską o częściowej transpozycji dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852, a także, że pozostałe przepisy zostaną transponowane do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (projekt UC43) oraz, że projekt zapewnia pełną transpozycję ww. dyrektyw.

Jako przyczyny opóźnień wskazano:

⁹¹ Dz.Urz.U.E.L 2018 Nr 150, str. 109

⁹² Dz.Urz.U.E.L 2018 Nr 150, str. 141

⁹³ Dz. U. poz. 2151, ze zm.

⁹⁴ 2020/0464>2020/0466 C(2020)6300/22 final.

⁹⁵ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące uchybienia zobowiązaniom, które ciążyą na Polsce na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (nr naruszenia 2020/0464); 1347629.4435018.3492121 oraz Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące uchybienia zobowiązaniom, które ciążyą na Polsce na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (nr naruszenia 2020/0465); 1347629.4435017.3492118.

- obszerne prekonsultacje z zainteresowanymi podmiotami w zakresie budowy systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta,
- wstrzymanie się z rozpoczęciem oficjalnego procesu legislacyjnego do czasu wydania decyzji wykonawczych i delegowanych przewidzianych w znowelizowanych dyrektywach, które zostały wydane po terminie, w szczególności dotyczy to następujących decyzji:
 - decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/1597 z dnia 3 maja 2019 r. uzupełniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do wspólnej metody i minimalnych wymagań jakościowych dla jednolitego pomiaru poziomów odpadów żywności⁹⁶ została opublikowana pod koniec września 2019 r. i weszła w życie z dniem 17 października 2019 r. Akt delegowany w tym zakresie powinien zostać wydany do 31 marca 2019 r.,
 - decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2000 z dnia 28 listopada 2019 r. ustanawiająca format zgłaszania danych dotyczących odpadów żywności oraz przekazywania sprawozdań z kontroli jakości zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE⁹⁷ została opublikowana na początku grudnia 2019 r. Decyzja w tym zakresie powinna zostać przyjęta do 31 marca 2019 r.

Opóźnienia w wydaniu ww. decyzji przez Komisję Europejską przekładały się bezpośrednio na opóźnienia w procedowaniu projektu ustawy transponującej dyrektywy 2018/851 oraz 2018/852.

- nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa.

W piśmie Minister wskazał, że harmonogram prac nad projektem UC43 przedstawiał się następująco:

- zakończenie analizy uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania było planowane na grudzień 2020 r.;
- przyjęcie projektu przez komitety Rady Ministrów oraz rozpatrzenie przez komisję prawniczą – grudzień 2020 r./luty 2021 r.;
- przyjęcie projektu przez Radę Ministrów – marzec 2021 r.;
- prace w Parlamencie – kwiecień – czerwiec 2021 r.;
- ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw i wejście w życie – lipiec 2021 r.

(akta kontroli str. 44,357-362, 376-379, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja Europejska skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnianą opinię⁹⁸ na podstawie art. 258 TFUE w związku z brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2018/851. Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska nie wskazała w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny środków transpozycji w odniesieniu do następujących przepisów dyrektywy:

- art. 1 pkt 2 (dodającego art. 2 ust. 2 lit. e) do dyrektywy 2008/98/WE dotyczący „substancji, które są przeznaczone do użycia jako materiały paszowe”;
- art. 1 pkt 3 lit. a)–h) (zmieniającego brzmienie art. 3 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Definicje”);

⁹⁶ Dz. Urz. UE L 248 z 27.09.2019, str. 77

⁹⁷ Dz. Urz. UE L 310 z 2.12.2019, str. 39

⁹⁸ INFR(2020)0464 C(2021)2182 final

- art. 1 pkt 4 (dodającego ust. 3 do art. 4 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Hierarchia postępowania z odpadami”);
- art. 1 pkt 5 lit. a) (zmieniającego brzmienie ust. 1 w art. 5 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanym „Produkty uboczne”);
- art. 1 pkt 6 lit. a) ppkt (i) (zmieniającego brzmienie części wprowadzającej oraz lit. a) w ust. 1, w art. 6 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanym „Utrata statusu odpadu”);
- art. 1 pkt 6 lit. c) (dodającego ust. 5 do art. 6 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Utrata statusu odpadu”);
- art. 1 pkt 9 (dodającego do dyrektywy 2008/98/WE art. 8a zatytułowany „Ogólne wymagania minimalne dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta”);
- art. 1 pkt 10 (nadającego nowe brzmienie art. 9 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanemu „Zapobieganie powstawaniu odpadów”, oprócz ust. 2, 6 i 7, które nie wymagają transpozycji);
- art. 1 pkt 11 (nadającego nowe brzmienie art. 10 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanemu „Odzysk”, oprócz art. 10(3) i art. 10(6) które nie wymagają transpozycji);
- art. 1 pkt 12 lit. b) (nadającego nowe brzmienie ust. 1 w art. 11 dyrektywy 2008/98/WE, którego tytuł otrzymał następujące brzmienie na mocy dyrektywy (UE) 2018/851: „Przygotowanie do ponownego użycia i recykling”);
- art. 1 pkt 13 (dodającego do dyrektywy 2008/98/WE art. 11a zatytułowany „Zasady obliczania stopnia osiągnięcia celów” oraz art. 11b zatytułowany „Sprawozdanie dotyczące systemu wczesnego ostrzegania”, oprócz art. 11(a)(9) i (10) oraz art. 11(b), które nie wymagają transpozycji);
- art. 1 pkt 15 (nadającego nowe brzmienie art. 14 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanemu „Koszty”, oprócz ust. 2 który nie wymaga transpozycji);
- art. 1 pkt 16 (nadającego nowe brzmienie ust. 3 w art. 18 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanym „Zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych”);
- art. 1 pkt 17 (nadającego nowe brzmienie art. 20 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanemu „Odpady niebezpieczne wytwarzane w gospodarstwach domowych”, oprócz ust. 4, który nie wymaga transpozycji);
- art. 1 pkt 18(a) (zmieniającego brzmienie art. 21 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Oleje odpadowe”);
- art. 1 pkt 21(a)(i) do (iii) i (b) (zmieniającego brzmienie art. 28 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Plany gospodarki odpadami”);
- art. 1 pkt 22 (a), (b) i (c) (zmieniającego brzmienie art. 29 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Programy zapobiegania powstawaniu odpadów”);
- art. 1 pkt 25 (zmieniającego brzmienie art. 35 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanego „Prowadzenie ewidencji”, oprócz ust. 5, który nie wymaga transpozycji);
- art. 1 pkt 26 (nadającego nowe brzmienie ust. 1 w art. 36 dyrektywy 2008/98/WE zatytułowanym „Egzekwowanie i sankcje”);
- art. 1 pkt 31 (zastępującego brzmienie procesów R 3, R 4 i R 5 w załączniku II do dyrektywy 2008/98/WE).

(akta kontroli str. 364-368, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Również 9 czerwca 2021 roku Komisja Europejska skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię⁹⁹ na podstawie art. 258 TFUE w związku z brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2018/852. Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska nie wskazała w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny środków transpozycji w odniesieniu do następujących przepisów dyrektywy:

- art. 1 pkt 2 lit. b) i c) (zmieniającego brzmienie art. 3 dyrektywy 94/62/WE zatytułowanego „Definicje”);
- art. 1 pkt 3 lit. a) (nadającego nowe brzmienie ust. 1 w art. 4 dyrektywy 94/62/WE zatytułowanym „Zapobieganie”);
- art. 1 pkt 4 (nadającego nowe brzmienie art. 5 dyrektywy 94/62/WE zatytułowanemu „Ponowne użycie”);
- art. 1 pkt 5 lit. a) (nadającego nowe brzmienie ust. 1 w art. 6 dyrektywy 94/62/WE zatytułowanym „Odzysk i recykling”);
- art. 1 pkt 6 (dodającego do dyrektywy 94/62/WE art. 6a zatytułowany „Zasady obliczania stopnia osiągnięcia celów”) oraz
- załącznika (zmieniającego brzmienie załączników II i III do dyrektywy 94/62/WE oraz dodającego załącznik IV do dyrektywy 94/62/WE).

(akta kontroli str. 381-384, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Komisja w obu ww. pismach stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na mocy ww. dyrektyw i zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o przedsięwzięcie środków wymaganych do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.

(akta kontroli str. 364-368, 381-384, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W odpowiedziach z dnia 9 sierpnia 2021 r.¹⁰⁰ oraz z dnia 28 lipca 2021 r.¹⁰¹ Rząd RP powiadomił Komisję Europejską o częściowej transpozycji dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852, a także poinformował, że pozostałe przepisy zostaną transponowane do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (projekt UC43). Minister wskazał, że projekt ten zostanie przyjęty przez Radę Ministrów w sierpniu 2021 r., zaś ogłoszenie ustawy i jej wejście w życie zostało zaplanowane na październik 2021 r. Minister nie wskazał nowych, istotnych okoliczności wpływających na przedłużający się proces transpozycji dyrektyw 2018/851 oraz 2018/852.

(akta kontroli str. 369-373, 385-387, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC43) wpłynął do Sejmu w dniu 15 września 2021 r. (druk: 1588). Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta w dniu 23 listopada 2021 r. i weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Zamknięcie spraw przez Komisję Europejską nastąpiło 6 kwietnia 2022 roku.

Reasumując, NIK wskazuje, że Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy dyrektyw 2018/851 i 2018/852 w taki sposób, aby możliwe

⁹⁹ INFR(2020)0465 C(2021)2216 final

¹⁰⁰ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na uzasadnioną opinię wystosowaną na podstawie art. 258/260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącą uchybienia zobowiązaniom dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (nr naruszenia 2020/0464), DP-ZOP.0723.1.2020.MR.

¹⁰¹ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na uzasadnioną opinię wystosowaną na podstawie art. 258/260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącą uchybienia zobowiązaniom dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (nr naruszenia 2020/0465); DP-ZOP.0723.1.2020.MR

było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonych w dyrektywach terminie. Nie zostały one także transponowane w terminach wskazanych przez Ministra w pismach kierowanych do Komisji Europejskiej. NIK zaznacza, że w konsekwencji tych zaniechań transpozycja dyrektyw została dokonana z półtorarocznym opóźnieniem.

3. Dyrektywa plastikowa - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko¹⁰²

Podstawowym celem dyrektywy 2019/904 jest zapobieganie wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, w szczególności na środowisko wodne i na zdrowie człowieka oraz zmniejszanie tego wpływu. Dyrektywa zachęca również do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym z innowacyjnymi i zrównoważonymi modelami biznesowymi, produktami i materiałami, co ma przyczynić się do efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy 2019/904 do dnia 3 lipca 2021 r.

Jednocześnie państwa członkowskie mają stosować środki niezbędne do wykonania:

- art. 5 – od dnia 3 lipca 2021 r.,
- art. 6 ust. 1 – od dnia 3 lipca 2024 r.,
- art. 7 ust. 1 – od dnia 3 lipca 2021 r.,
- art. 8 – do dnia 31 grudnia 2024 r., a w odniesieniu do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r. i w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w części E sekcja III załącznika – do dnia 5 stycznia 2023 r.

Według wyjaśnień¹⁰³ dyrektywa 2019/904 została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁴.

Odpowiedzialny za proces transpozycji dyrektywy 2019/904 był Departament Gospodarki Odpadami w MKiŚ.

(akta kontroli str. 44,106-108, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W dniu 27 stycznia 2022 r. Komisja Europejska wystosowała zarzuty formalne¹⁰⁵ w związku z brakiem pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904. Komisja podniosła, iż nie otrzymała dotychczas zgłoszenia kompletnych środków transpozycji służących wprowadzeniu w życie wszystkich przepisów tej dyrektywy. Ponadto Komisja wezwała Polskę do poinformowania jej o środkach transpozycji, które należy jeszcze wprowadzić lub treści właściwych przepisów prawa krajowego, które transponowały przepisy dyrektywy, tj. poprosiła o przekazanie w sposób jasny i precyzyjny, pełnego i szczegółowego zestawienia poszczególnych przepisów krajowych, które zapewniają wykonanie każdego z przepisów tej dyrektywy. Komisja uznała, że Rzeczpospolita uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy wymienionej dyrektywy i wezwała rząd Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE do przedstawienia uwag w tej sprawie.

(akta kontroli str. 388-389, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

¹⁰² Dz.U.UE.L.2019.155.1 z dnia 12.06. 2019.

¹⁰³ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej MKiŚ z dnia 9 sierpnia 2023 r., DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480.

¹⁰⁴ Dz.U. poz. 877.

¹⁰⁵ INFR(2022)0148>INFR(2022)0156 C(2022)500/22.

Pismem z dnia 28 marca 2022 r. Minister wystosował odpowiedź do Komisji Europejskiej¹⁰⁶, w którym poinformował Komisję Europejską, że:

- zasadnicza część przepisów dyrektywy 2019/904 zostanie transponowana do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (projekt UC73);
- art. 6 dyrektywy 2019/904 zostanie transponowany projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (UC81);
- art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904 zostanie transponowany odrębnym projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (UC98), ustanawiającym ramy prawne systemu kaucyjnego dla opakowań na napoje.

Jako przyczyny opóźnień wskazano:

- opóźnione wydanie wytycznych Komisji dotyczących produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko; dokument ten, zgodnie z dyrektywą miał być opublikowany do dnia 3 lipca 2020 r., został wydany dopiero w czerwcu 2021 r.;
- merytoryczny problem związany z transpozycją definicji wprowadzenia do obrotu (placing on the market);
- opóźnienia w opublikowaniu decyzji wykonawczych przewidzianych w dyrektywie 2019/904, określających zasady obliczania oraz zgłaszania danych oraz formaty sprawozdań;
- nadzwyczajną sytuację spowodowaną wystąpieniem epidemii koronawirusa.

W piśmie Minister wskazał, że harmonogram prac nad projektami ustaw przedstawiał się następująco:

- projekt UC73: przyjęcie projektu przez Radę Ministrów oraz przekazanie projektu do notyfikacji technicznej na podstawie przepisów dyrektywy (UE) 2015/1535 – planowany termin: maj 2022 r.; rozpoczęcie prac parlamentarnych: sierpień 2022 r., ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw i wejście jej w życie: październik 2022 r.;
- projekty UC81 oraz UC98: przyjęcie projektu przez Radę Ministrów oraz przekazanie projektu do notyfikacji technicznej na podstawie przepisów dyrektywy (UE) 2015/1535 – planowany termin: lipiec 2022 r.; rozpoczęcie prac parlamentarnych: październik 2022 r., ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw i wejście jej w życie: grudzień 2022 r.

(akta kontroli str. 390-394, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W dniu 29 września 2022 r. Komisja Europejska skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnianą opinię¹⁰⁷ na podstawie art. 258 TFUE w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji do prawa krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904. Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska nie zawiadomiła Komisji o przepisach przyjętych w celu

¹⁰⁶ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące braku powiadomienia o środkach transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (naruszenie nr (2022) 0148).

¹⁰⁷ INFR(2022)0148 C(2022)6447 final.

zastosowania się do przedmiotowej dyrektywy, a Komisja nie posiadała żadnych innych informacji pozwalających stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska przyjęła niezbędne przepisy. W konsekwencji Komisja musiała założyć, że Rzeczpospolita Polska takich przepisów nie przyjęła. W uzasadnionej opinii Komisja zwróciła się do Rzeczypospolitej Polskiej o przedsięwzięcie środków wymaganych do zastosowania się do niniejszej uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.

(akta kontroli str. 395-398, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W odpowiedzi z dnia 29 listopada 2022 r.¹⁰⁸ Minister przedstawił analogiczne uzasadnienie niedotrzymania terminu transpozycji dyrektywy jak w piśmie z dnia 28 marca 2022 r. Jako dodatkową przyczynę opóźnień wskazano dynamiczną sytuację geopolityczną i gospodarczą, która wpłynęła na potrzebę stworzenia szeregu nowych rozwiązań legislacyjnych w krótkim czasie. Minister przedstawił też zaktualizowany harmonogram prac nad projektem UC73, zgodnie z którym: przyjęcie projektu przez Radę Ministrów oraz przekazanie projektu do notyfikacji technicznej na podstawie przepisów dyrektywy (UE) 2015/1535 – zaplanowano na grudzień 2022 r.; rozpoczęcie prac parlamentarnych: grudzień 2022 r., publikacja ustawy w Dzienniku Ustaw i wejście jej w życie: styczeń – luty 2023 r.

(akta kontroli str. 399-403, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (UC73) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2022 r.¹⁰⁹, wpłynął do Sejmu z dnia 3 lutego 2023 r. (druk: 3009). Ustawa o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta w dniu 27 kwietnia 2023 r. i weszła w życie 24 maja 2023 r. (data ogłoszenia: 9 maja 2023 r.¹¹⁰).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach (UC98) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 czerwca 2023 r.¹¹¹, wpłynął do Sejmu z dnia 15 czerwca 2023 r. (druk: 3380). Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw została podpisana przez Prezydenta w dniu 30 sierpnia 2023 r. i weszła w życie 13 października 2023 r. (data ogłoszenia: 12 września 2023 r.)¹¹².

Z kolei projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81) jest na etapie opiniowania¹¹³.

Według wyjaśnień MKiŚ¹¹⁴ na poziomie UE prowadzone są intensywne prace nad wnioskiem Komisji Europejskiej dot. projektu rozporządzenia w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020 i

¹⁰⁸ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na uzasadnioną opinię wystosowaną na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącą uchybienia braku powiadomienia o środkach transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. U. L 155 z 12.06.2019, str. 1) (naruszenie nr (2022) 0148);

DP-WOPV.0723.1.2022.MR, 1980867.8862303.7169333.

¹⁰⁹ Protokół ustaleń nr 54/2022 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 20 grudnia 2022 r., RM-000-54-22, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12345305/12777295/12777300/dokument598561.pdf>

¹¹⁰ Dz.U. poz. 877

¹¹¹ Protokół ustaleń nr 25/2023 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 6 czerwca 2023 r., RM-000-25-23, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12356003/12851495/12851500/dokument629494.pdf>

¹¹² Dz.U. poz. 1852

¹¹³ Weryfikacja na dzień 10 lipca 2023 r. oraz na dzień 16 listopada 2023 r.; <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349805>.

¹¹⁴ Wyjaśnienia z dnia 13 listopada 2023 r., BKA-RI.081.5.2023.MB, 2877385.11245486.9023569.

dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylającego dyrektywę 94/62/WE (PPWR¹¹⁵). Powyższy projekt rozporządzenia zastąpi dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, a także m.in. będzie kompleksowo regulował sprawy związane z odpowiedzialnością producentów. Znaczna część rozwiązań jest podobna do tych zaproponowanych w projekcie UC81. Według harmonogramu prac nad ww. projektem rozporządzenia, mają one się skończyć w I połowie 2024 r. Według MKiŚ prace nad projektem ustawy UC81 nie będą kontynuowane. Ministerstwo¹¹⁶ bierze natomiast czynny udział w pracach dotyczących ww. rozporządzenia, które to można podzielić na dwa etapy:

- przygotowanie stanowiska RP dotyczące PPWR (poprzedzone szerokimi konsultacjami);
- prace w grupie roboczej ds. Środowiska WPE¹¹⁷ (w dniu 20 listopada 2022 r. Komisja Europejska zaprezentowała wniosek dotyczący rozporządzenia, prace w grupie roboczej rozpoczęły się 5 grudnia 2022 r. i do 6 listopada 2023 r. odbyło się 16 posiedzeń WPE. MKiŚ na każde z posiedzeń przygotowywało instrukcję przekazywaną do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, a po posiedzeniach WPE pisemne uwagi do zagadnień poruszanych podczas danego posiedzenia przekazywane również do Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, które następnie przekazywane są do przedstawicieli prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Ponadto przedstawiciel MKiŚ uczestniczył w czterech posiedzeniach WPE dot. PPWR w Brukseli).

Według wyjaśnień MKiŚ¹¹⁸ dyrektywa 2019/904 została w pełni transponowana za pomocą ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw. Wszystkie przepisy, które miały za zadanie transponować dyrektywę 2019/904 za pośrednictwem projektu ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (UC81) zostały przeniesione do ww. ustawy. Z kolei projekt ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3380, druk senacki nr 1059) wprowadza nowe rozwiązania związane z realizacją obowiązku wskazanego w art. 9 dyrektywy 2019/904, tj. wprowadza system kaucyjny. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie prowadzi innych prac legislacyjnych związanych z transpozycją dyrektywy 2019/904.

Informacja o wdrożeniu dyrektywy 2019/904 została przekazana Komisji Europejskiej w dniu 23 maja 2023 roku. Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej potwierdził otrzymanie takiego zawiadomienia. Naruszenie 2022/0148 dotyczące braku transpozycji ww. dyrektywy zostało zamknięte przez Komisję Europejską w bazie Themis w dniu 28 września 2023 r. NIK jednakże wskazuje, że Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy dyrektywy 2019/904 w taki sposób, aby możliwe było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonych w dyrektywach terminach. Nie zostały one także transponowane w terminach wskazanych przez Ministra w pismach kierowanych do Komisji Europejskiej. NIK zaznacza, że w konsekwencji ww. zaniechań transpozycja dyrektyw została dokonana z prawie dwuletnim opóźnieniem.

(akta kontroli str. 160-161, 170-171, 404, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 130, 200, 201)

¹¹⁵ Packaging and Packaging Waste Regulation

¹¹⁶ Wyjaśnienia z dnia 14 listopada 2023 r., BKA-RI.081.5.2023.MB, 2879203.11199345.9028673

¹¹⁷ Working Party on Environment

¹¹⁸ Pismo Dyrektora Generalnej MKiŚ z dnia 9 sierpnia 2023 r., DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480.

4. Dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów („dyrektywa w sprawie składowania odpadów”)¹¹⁹.

W dniu 8 marca 2019 r. Komisja Europejska¹²⁰ wystosowała do stałego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej wezwanie do usunięcia uchybienia nr 2019/2013 na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W piśmie Komisja Europejska zwróciła uwagę, iż zgodnie z odpowiedzią władz polskich z dnia 5 listopada 2018 r. istnieje sześć składowisk niespełniających wymogów określonych w dyrektywie w sprawie składowania odpadów. Szacunkowe daty ich zamknięcia to sierpień – grudzień 2019 r. (dla trzech składowisk), rok 2020 (dla jednego składowiska) oraz rok 2023 (dla dwóch składowisk). Na tej podstawie Komisja stwierdziła, że Polska nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z ww. dyrektywy. Komisja przypominała, że każde istniejące składowisko odpadów musiało spełniać wymogi dyrektywy do dnia 16 lipca 2009 r. lub do dnia 1 lipca 2012 r. w przypadku gminnych składowisk odpadów, w przeciwnym razie składowiska te powinny zostać zrehabilitowane i ostatecznie zamknięte. Składowisko odpadów można uznać za całkowicie zamknięte wyłącznie po tym, jak właściwe władze przeprowadzą ostateczną kontrolę składowiska oraz zgłoszą podmiotowi zajmującemu się składowiskiem zgodę na zamknięcie. Naruszenie dyrektywy dotyczyło następujących składowisk:

- składowisko odpadów w Dargosławiu (województwo zachodniopomorskie). Wydano decyzję, zgodnie z którą odpady mają zostać usunięte ze składowiska do dnia 30 sierpnia 2019 r.;
- składowisko odpadów w Guzowie (województwo mazowieckie); w procesie rekultywacji, który ma zostać zakończony do dnia 30 września 2019 r.;
- składowisko odpadów w Troszynie (województwo mazowieckie), w procesie rekultywacji, który ma zostać zakończony do dnia 31 grudnia 2019 r.;
- składowisko odpadów w Słabomierzu-Krzyżówce (województwo mazowieckie), w procesie rekultywacji, który ma zostać zakończony do dnia 31 grudnia 2019 r.;
- składowisko odpadów w Górnej Grupie (województwo kujawsko – pomorskie), w procesie rekultywacji, który ma zostać zakończony do dnia 30 czerwca 2023 r.;
- składowisko odpadów w Radoszewnicy (województwo śląskie), w procesie rekultywacji, który ma zostać zakończony do dnia 31 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 322-329, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W piśmie z dnia 8 maja 2019 r.¹²¹ władze polskie wyraźnie potwierdziły, że w tym przypadku ma miejsce naruszenie dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej poinformował, że żaden z wyżej wymienionych obiektów składowania, nie przyjmuje odpadów do składowania. Problemem jest formalne zakończenie procedury zamknięcia składowiska, w szczególności zakończenia prac rekultywacyjnych. Niewykonanie rekultywacji wynika przede wszystkim z przeszkód finansowych czy też uchylania się zarządzających składowiskami od wykonania

¹¹⁹ Dz.U.UE.L.1999.182.1 z dnia 16.07.1999; zmieniona m.in. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, (Dz.U.UE.L.2018.150.100 z dnia 14.06.2018).

¹²⁰ SG/Greffe(2019)D/3928

¹²¹ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Europejskiej wystosowane na podstawie art. 258 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do składowisk odpadów w Rzeczypospolitej Polskiej niespełniających norm (naruszenie nr 2019/2013).

ciążących na nich obowiązków. W piśmie został też przedstawiony harmonogram planowanych zadań dotyczących zamknięcia składowisk.

(akta kontroli str. 330-334, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W dniu 6 kwietnia 2022 r. Komisja Europejska skierowała uzasadnioną opinię do Rzeczypospolitej Polskiej¹²² na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z niedopełnieniem obowiązków wynikających z art. 14 lit. b) i c) dyrektywy Rady 1999/31/WE. Komisja odniosła się między innymi do odpowiedzi Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2021 r., w której władze polskie potwierdziły, że terminy zakończenia rekultywacji, które zostały wyznaczone w decyzjach o zamknięciu poszczególnych miejsc składowania odpadów, nie zostały dotrzymane. Równocześnie przedstawiono zaktualizowane informacje na temat sytuacji składowisk odpadów:

- składowisko odpadów w Guzowie: rekultywacja tego składowiska została zakończona w dniu 30 września 2021 r.
- składowisko odpadów w Troszynie: termin zakończenia rekultywacji tego składowiska wyznaczono na dzień 30 czerwca 2022 r.
- składowisko odpadów w Słabomierzu-Krzyżówka: władze polskie poinformowały, że działania mające na celu rekultywację składowiska są w toku, nie podały jednak żadnego przewidywanego terminu zakończenia rekultywacji tego składowiska.
- składowisko odpadów w Radoszewicy: termin zakończenia rekultywacji tego składowiska wyznaczono na dzień 31 grudnia 2023 r.
- składowisko odpadów w Dargosławiu: składowisko to nie będzie rekultywowane, z uwagi na fakt, że jest w trakcie likwidacji. Część odpadów została już wywieziona, a pozostałe zeskładowane odpady zostaną wydobyte i wywiezione po zdobyciu środków finansowych na ten cel. Władze polskie nie podały żadnego przewidywanego terminu likwidacji tego składowiska.
- składowisko odpadów w Górnej Grupie: termin zakończenia rekultywacji tego składowiska wyznaczono na dzień 30 czerwca 2023 r.

W świetle zaktualizowanych informacji przekazanych przez władze polskie Komisja stwierdziła, że pięć składowisk (istniejących w dniu 1 maja 2004 r.) nadal nie spełniało wymogów dyrektywy w sprawie składowania odpadów i nie zostało jeszcze ostatecznie zamkniętych (w rozumieniu art. 13 dyrektywy) pomimo terminu wyznaczonego na dzień 16 lipca 2009 r.

(akta kontroli str. 335-342, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Minister odpowiedział na uzasadnioną opinię Komisji¹²³ i poinformował, że Rzeczpospolita Polska podejmuje wszelkie środki niezbędne do zrealizowania obowiązków i uregulowania stanu formalno-prawnego składowisk, obejmujące współpracę między organami administracji terenowej w celu przeprowadzenia i zakończenia w trybie priorytetowym procedury zamknięcia składowisk. W piśmie przedstawiono działania podejmowane przez Ministra oraz opisano szczegółowo sytuację każdego ze składowisk odpadów. Wskazano, że liczba składowisk objętych naruszeniem zmalała, gdyż naruszenie obejmowało pięć składowisk, a kolejne dwa składowiska (w Troszynie i w Słabomierzu-Krzyżówce) powinny być zamknięte w nieodległej perspektywie czasowej. Minister podkreślił, że istnieje wysokie

¹²² INFR(2019)2013 C(2022)1650 final

¹²³ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na uzasadnioną opinię wystosowaną na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącą niedopełnienia obowiązków wynikających z art. 14 lit. b i c dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (zamknięcie składowisk niespełniających wymagań dyrektywy) (naruszenie nr 2019/2013)

prawdopodobieństwo rozwiązania problemu składowisk objętych uzasadnioną opinią do końca 2023 r.

(akta kontroli str. 343-347, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Pismem z dnia 9 sierpnia 2022 r.¹²⁴ Ministerstwo poinformowano, że Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Żyrardów” Sp. z o.o. zakończyło prace rekultywacyjne na terenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Słabomierz-Krzyżówka (gmina Radziejowice, woj. mazowieckie). Z kolei pismem z dnia 22 listopada 2022 r.¹²⁵ poinformowano, że zarządzający składowiskiem, tj. Propreco Polska Sp. z o.o. zakończył prace rekultywacyjne na terenie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Troszyn (gmina Troszyn, woj. mazowieckie).

(akta kontroli str. 351-354, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047, 121)

W wyjaśnieniach z dnia 9 czerwca 2023 r.¹²⁶ Minister wskazał główne przyczyny (systemowe), z powodu których proces zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań był utrudniony:

- brak wystarczającej oraz ekonomicznie konkurencyjnej infrastruktury technicznej pozwalającej zagospodarować odpady komunalne zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.
- zbyt wolne podnoszenie stawek opłat za składowanie odpadów – zwiększenie kosztów składowania jest stymulatorem przejścia na inne metody przetwarzania odpadów, zgodne z hierarchią sposobów zagospodarowania odpadów.
- brak aktywności w części jednostek samorządu szczebla gminnego – pomimo istnienia w priorytetach finansowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i wojewódzkich funduszy, możliwości finansowania zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa.
- opieszałość organów samorządu terytorialnego w prawidłowej realizacji przepisów ochrony środowiska (większość składowisk była zarządzana przez jednostki samorządu terytorialnego).

Minister podkreślił, że podejmował liczne działania mające na celu spowodowanie w jednostkach administracji terenowej maksymalnego zintensyfikowania działań, mających na celu zamknięcie, w tym rekultywację składowisk. Obejmowały one w szczególności:

- wystąpienie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o objęcie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska szczególnym nadzorem ww. składowisk i wzmoczonej kontroli zarządzających składowiskami oraz raportowania bieżącego etapu prowadzonej rekultywacji na terenie ww. składowisk;
- organizację spotkań w Ministerstwie Klimatu i Środowiska z przedstawicielami urzędów marszałkowskich – które są organami administracji właściwymi ds. zamykania składowisk – w celu rozważenia możliwości przyspieszenia/zakończenia procesu zamykania składowisk objętych naruszeniem a także z władzami gmin oraz zarządzającymi składowiskami.

¹²⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami dotyczące naruszenia nr 2019/2013, znak DGO-I.074.1.2017.AR; 425055.8107377.6516364.

¹²⁵ Pismo Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami MKiŚ, znak: DGO-SGO.074.1.2022.AR, 2352022.8735286.7127173.

¹²⁶ 2643654.10251399.8223151

- wystąpienie do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w sprawie utworzenia dedykowanego wsparcia finansowego umożliwiającego zakończenie rekultywacji składowisk odpadów (w konsekwencji możliwość wsparcia finansowego została uruchomiona).

W wyniku zintensyfikowania działań z pięciu niezamkniętych składowisk (będących przedmiotem uzasadnionej opinii, wystosowanej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), pozostały aktualnie do zamknięcia trzy składowiska.

Jak wynika z wyjaśnień MKiŚ¹²⁷ oraz innych przekazanych dokumentów¹²⁸ podjęto szereg działań dotyczących składowiska w Radoszewnicy, w tym została podpisana umowa z podmiotem, który zrealizuje wykonanie rekultywacji kwatery składowiska. Planowany termin zamknięcia i rekultywacji przewidziany jest na koniec 2023 r.

W przypadku składowiska w Dargosławiu, gm. Brojce, woj. zachodniopomorskie ustalono, że zarządzający składowiskiem posiada uregulowany stan formalno-prawny umożliwiający podjęcie działań zmierzających do zamknięcia i rekultywacji składowiska. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego na wniosek zarządzającego składowiskiem wydał dwie decyzje administracyjne (z dnia 21.10.2022 r.): o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów w Dargosławiu oraz zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska. W dniu 29 marca 2023 r. zarządzający składowiskiem wystąpił do NFOŚiGW z wnioskiem o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Rekultywacja składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Dargosław”. NFOŚiGW uchwałą nr 135/23 Rady Nadzorczej z dnia 29 czerwca 2023 r. zatwierdził wniosek o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia. Uchwała została też pozytywnie zaopiniowana przez MKiŚ. W dniu 4 sierpnia 2023 r. została podpisana umowa na dofinansowanie ww. przedsięwzięcia¹²⁹.

W przypadku składowiska w Górnej Grupie, gm. Dragacz, woj. kujawsko-pomorskie ustalono, że Gmina Dragacz prowadzi działania zmierzające do zamknięcia składowiska.

Według wyjaśnień MKiŚ postępowanie naruszeniowe¹³⁰ dotyczące niedopełnienia obowiązków wynikających z dyrektywy Rady 1999/31/WE nie zostało zakończone. Za wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów generalnie jest odpowiedzialny merytorycznie Departament Gospodarki Odpadami. W zakresie formalnych konsekwencji braku wykonania dyrektywy 1999/31/WE, jego konsekwencją może być złożenie przez Komisję Europejską skarg do TSUE. W ramach tego postępowania, TSUE może stwierdzić istnienie naruszenia i zobowiązać Polskę do jego niezwłocznego usunięcia.

(akta kontroli str. 47-50,108-110,210-211, 348-350)

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji¹³¹

W dniu 20 lipca 2018 r. Komisja Europejska wystosowała do stałego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej wezwanie do usunięcia uchybienia nr 2018/2206 na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³². Komisja uważała, że polskie przepisy nie zapewniają

¹²⁷ Pismo Dyrektora Generalnej MKiŚ z dnia 9 sierpnia 2023 r., DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480

¹²⁸ Pismo Dyrektora Departamentu Gospodarki Odpadami MKiŚ z dnia 16 marca 2023 r., DGO-SGO.074.2.2022.AR, 2421004.9668939.7781744

¹²⁹ Pismo z dnia 24 listopada 2023 r., Minister MKiŚ, 2920661.11320554.9096798

¹³⁰ Pismo Dyrektora Generalnej MKiŚ z dnia 9 sierpnia 2023 r., DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480

¹³¹ Dz.U.UE.L.2000.269.34 z dnia 2000.10.21

¹³² C(2018) 4681

skutecznego stosowania niektórych obowiązków zawartych w dyrektywie w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji. Państwa członkowskie były zobowiązane zapewnić wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar mających zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy 2000/53/WE. Zdaniem Komisji ze względu na brak sankcji nie jest zapewnione skuteczne stosowanie przepisów dyrektywy. Brak sankcji prowadzi do sytuacji, w której pojazdy mogą być nabywane lub sprowadzane do Polski przez podmioty, które następnie ich nie rejestrują. Takie samochody nie posiadają świadectwa złomowania, nie są poddawane obróbce w uprawnionym zakładzie przetwarzania lub nie zostają wywiezione. Większość pojazdów, których lokalizacja nie jest znana, trafia do strefy nielegalnego demontażu poza uprawnionymi zakładami przetwarzania, co stanowi szczególne zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Pojazdy wycofane z eksploatacji bez odpowiedniego oczyszczenia z substancji szkodliwych lub przetworzenia zgodnie z wymogami dyrektywy 2000/53/WE są odpadami niebezpiecznymi, co stwarza poważne zagrożenie dla środowiska. W konsekwencji Komisja uznała, że Rzeczpospolita Polska nie zapewniła skutecznego stosowania art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/53/WE.

(akta kontroli str. 310-317, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

W piśmie z dnia 20 września 2018 r.¹³³ wskazano, że Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, iż przepisy krajowe i sposób ich egzekwowania zapewniają właściwe wdrożenie postanowień dyrektywy 2000/53/WE. Ponadto, Minister wskazał, że planowane jest wprowadzenie dodatkowych regulacji przewidujących między innymi sankcję za niezłożenie zawiadomienia do starosty w określonym w ustawie terminie 30 dniowym o nabyciu lub zbyciu pojazdu albo zmianie stanu faktycznego wymagającej zmiany danych zamieszczonych w dowodzie rejestracyjnym pojazdu, a także za nieterminowe złożenie wniosku o rejestrację pojazdu albo jego wyrejestrowanie.

(akta kontroli str. 318-321, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

Według wyjaśnień Ministra¹³⁴ w związku z zarzutami Komisji Europejskiej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³⁵ wprowadzono sankcję za niezłożenie do starosty zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu, a także za nieterminowe złożenie wniosku o rejestrację nienowego pojazdu, sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego. Powyższa kara zgodnie z art. 140 mb ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹³⁶ wynosi od 200 do 1000 zł. Departamentem odpowiedzialnym za wypełnienie obowiązków wynikających z dyrektywy 2000/53/WE jest Departament Gospodarki Odpadami.

Jak wyjaśnił Minister w zakresie formalnych konsekwencji braku pełnej transpozycji dyrektywy 2000/53/WE, Komisja Europejska przyjęła wyjaśnienia Polski i po analizie przedłożonych aktów transponujących zamknęła w bazie naruszeń Themis prowadzone postępowania, w związku z czym konsekwencje formalne związane z unijnymi postępowaniami sądowymi nie wystąpiły.

(akta kontroli str. 50-51)

Masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi, a kwoty wpłacane do budżetu Unii Europejskiej.

¹³³ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Europejskiej wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące uchybienia zobowiązaniom transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (naruszenie 2018/2206)

¹³⁴ Wyjaśnienia z dnia 9 czerwca 2023 r., 2643654.10251399.8223151

¹³⁵ Dz.U. poz. 1579

¹³⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1047

Decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającą decyzję 2014/335/UE, kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do płacenia tzw. „podatku od plastiku” (art. 2 ust. 1 lit. c decyzji: Na zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się dochody pochodzące z następujących źródeł: zastosowanie jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 EUR za kilogram). Masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi, oblicza się jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie członkowskim w danym roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku, określoną zgodnie z dyrektywą 94/62/WE.

W zakresie danych statystycznych dotyczących wielkości produkcji oraz poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz prognoz krajowych zasobu własnego właściwe jest MKiŚ.

Państwa członkowskie dokonują wpłaty zasobu własnego¹³⁷¹³⁸ obliczanego na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi zgodnie z kwotą zapisaną w budżecie UE. Wielkość ta jest uzgadniana przez każde państwo członkowskie z KE w ramach prac komitetu ACOR¹³⁹ (Komitet Doradczy ds. Zasobów Własnych). Państwa członkowskie w kwietniu każdego roku przekazują swoje prognozy dotyczące masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi na rok n i $n+1$. Wielkości uzgodnione ostatecznie na tym posiedzeniu przez państwo członkowskie i KE zostają zapisane w korekcie budżetu UE na rok n (jako aktualizacja danych z pierwotnego budżetu UE na dany rok) oraz w projekcie budżetu na kolejny rok ($n+1$).

Szacunki dla lat 2021-2023 przedstawiały się następująco¹⁴⁰:

- rok 2021 – 746 625,081 Mg;
- rok 2022 – 769 023,833 Mg;
- rok 2023 – 764 939,207 Mg.

Według wyjaśnień Ministerstwa szacunki zostały dokonane na podstawie ostatnich dostępnych danych nt. odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które dot. 2021 r. (na podstawie masy opakowań, w których wprowadzono produkty, równej 1 201 714,278 Mg). Założono, że masa wprowadzonych do obrotu opakowań z tworzyw sztucznych wraz z produktami będzie wzrastała o 3% w skali roku. Ponadto założono, że poziom recyklingu w 2022 r. przekroczy wymagany poziom (30%) i utrzyma się w wysokości zapewnionej w 2021 r., tj. 37,87%. Założono także, że w 2023 r. osiągnięty zostanie poziom recyklingu określony w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r.¹⁴¹, tj. 40%. Aktualne dane sprawozdawane są co roku przez przedsiębiorców wprowadzających

¹³⁷ Wyjaśnienia z dnia 3 listopada 2023 r. uzyskane od Zastępcy Dyrektora Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Finansów, WM3.9022.19.2023.

¹³⁸ Regulacje dotyczące obliczania i rozliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi zawarte są w Rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2021/770 z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto; Dz.Ur.UE.L 2021 Nr 165, str. 15.

¹³⁹ Advisory Committee on the Communities' Own Resources

¹⁴⁰ Wyjaśnienia z dnia 9 sierpnia 2023 r., Dyrektor Generalnej MKiŚ, DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480.

¹⁴¹ Dz. U. poz. 2375.

produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań. Następnie dane weryfikowane są przez urzędy marszałkowskie. Zweryfikowane raporty służą do wygenerowania raportu krajowego z BDO, który jest porównywany z raportami z lat poprzednich.

Podsumowując im mniej masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych jest poddawanych recyklingowi w danym roku, tym większa jest kwota tzw. „podatku od plastiku” do zapłacenia. Według wyjaśnień Ministerstwa Finansów¹⁴² w 2021 r. Polska wpłaciła do budżetu UE z tytułu tego zasobu własnego kwotę wynoszącą 1.696.379.115,17 zł, w 2022 r. 2.596.663.406,57 zł, zaś w 2023 r.¹⁴³ 1 500 334 639,54 zł¹⁴⁴ (z zaplanowanych łącznie 2 490 915 430,34 zł).

Wielkości zapisywane w budżecie UE (na podstawie których państwa członkowskie dokonują wpłat) są prognozami. Weryfikacja danych następuje na podstawie sprawozdania przekazywanego przez państwo członkowskie do 31 lipca za dwa lata poprzedzające rok bieżący (tj. za rok n-2). W 2023 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska pierwszy raz przekazało sprawozdanie za 2021 r. Dane z tego sprawozdania posłużą do wyliczenia rzeczywistej wysokości wpłaty należnej za 2021 r. i określenia kwoty wyrównania. Zgodnie z aktualnym stanem sprawozdania za rok 2021¹⁴⁵ Polska miała do zapłaty za 2021 r. (zgodnie z prognozami) 376 327 783 EUR, w związku z czym musiałaby dopłacić 4 290 343 EUR. Równocześnie Ministerstwo zaznaczyło, że rozliczenia (zwrot bądź dopłata) będą miały miejsce po pełnym zweryfikowaniu sprawozdania krajowego przez Eurostat. Wyliczenie należnych kwot¹⁴⁶ i przekazanie państwom członkowskim informacji w tym zakresie nastąpi najprawdopodobniej w styczniu 2024 r. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 akapit 3 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/7701 Komisja Europejska poinformuje państwa członkowskie o wynikach obliczenia przed dniem 1 lutego następującego po roku dostarczenia danych. Rozliczenie płatności¹⁴⁷ zostanie dokonane wraz z płatnością składki za czerwiec 2024 r. Ta procedura będzie powtarzana w każdym kolejnym roku. Jeżeli jednak w wyniku kontroli zostanie stwierdzona konieczność weryfikacji danych zaprezentowanych w sprawozdaniu, konieczne będzie również dokonanie wyrównania wpłaconej do budżetu UE składki. W zakresie kontroli zasobu własnego i weryfikacji sprawozdań przez Komisję Europejską (KE) właściwe jest MKiŚ.

Ministerstwo podejmowało działania mające na celu zmniejszenie opłaty między innymi wprowadzało regulacje prawne. NIK zwraca, jednakże uwagę, że Polska w roku 2021 była 5, zaś w 2022 roku 4 na 27 państw członkowskich pod względem wartości zapłaconego „podatku od plastiku” bazując na danych¹⁴⁸, które uwzględniają obniżki ryczałtowe dla wybranych państw członkowskich – w tym dla Polski 117 mln EUR w cenach bieżących (o których mowa w art. 2 ust. 2 akapit 3 ww. decyzji Rady 2020/2053).

(akta kontroli str. 164-167, 117-118,210,217-218, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 155)

¹⁴² Wyjaśnienia z dnia 3 listopada 2023 r. uzyskane od Zastępcy Dyrektora Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Finansów, WM3.9022.19.2023.

¹⁴³ Do 9 sierpnia 2023 r.

¹⁴⁴ Wyjaśnienia z dnia 9 sierpnia 2023 r., Dyrektor Generalnej MKiŚ, DGO-OK.081.10.2023.PL, 2742871.10671134.8546480.

¹⁴⁵ Pismo z dnia 24 listopada 2023 r., Minister MKiŚ, 2920661.11320554.9096798.

¹⁴⁶ Pismo z dnia 27 listopada 2023 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Finansów, znak sprawy: WM3.9022.19.2023.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia z dnia 3 listopada 2023 r. uzyskane od Zastępcy Dyrektora Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Finansów, WM3.9022.19.2023.

¹⁴⁸ Wyjaśnienia z dnia 3 listopada 2023 r. uzyskane od Zastępcy Dyrektora Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Finansów, WM3.9022.19.2023.

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

1. Opóźniona transpozycja przepisów dyrektywy 2018/851 oraz dyrektywy 2018/852.

Dyrektywa 2018/851 oraz dyrektywa 2018/852 zostały transponowane do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw, która weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Termin na transpozycję dyrektywy 2018/851 (art. 2) oraz dyrektywy 2018/852 (art. 2) upłynął 5 lipca 2020 r. Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy ww. w taki sposób, aby możliwe było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonych w dyrektywach terminie. Szczegóły dotyczące nieprawidłowości przedstawiono w podpunkcie 1.2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 44-48, 355-362, 364-373, 376-379, 381-387, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 047)

2. Opóźniona transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko.

Przepisy dyrektyw zostały transponowane między innymi ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 24 maja 2023 r. oraz ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 13 października 2023 r.

Zgodnie z przepisami dyrektywy Państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy 2019/904 do dnia 3 lipca 2021 r.

Jednocześnie państwa członkowskie mają stosować środki niezbędne do wykonania:

- art. 5 – od dnia 3 lipca 2021 r.,
- art. 6 ust. 1 – od dnia 3 lipca 2024 r.,
- art. 7 ust. 1 – od dnia 3 lipca 2021 r.,
- art. 8 – do dnia 31 grudnia 2024 r., a w odniesieniu do systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta ustanowionych przed dniem 4 lipca 2018 r. i w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w części E sekcja III załącznika – do dnia 5 stycznia 2023 r.

Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy ww. w taki sposób, aby możliwe było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonych w dyrektywach terminach. Szczegóły dotyczące nieprawidłowości przedstawiono w podpunkcie 1.2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 44, 106-108, 160-161, 170-171, 388-404, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 031, 047, 130)

3. Nieosiągnięcie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu

W 2020 r. osiągnięty w Polsce poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł 41% wagowo. Art. 11 ust. 2 lit. a dyrektywy 2008/98/WE stanowi, że do 2020 roku przygotowanie do ponownego wykorzystania i recyklingu materiałów odpadowych, przynajmniej takich jak papier, metal, plastik i szkło z gospodarstw domowych i w miarę możliwości innego pochodzenia, pod warunkiem, że te strumienie odpadów są podobne do odpadów z gospodarstw domowych,

zostanie zwiększone wagowo do minimum 50%. W konsekwencji poziom wyznaczony przez dyrektywę w roku 2020 nie został osiągnięty.

Według wyjaśnień Ministerstwa średni poziom osiągnięty w Unii Europejskiej wynosi 47,8 % zgodnie z dostępnymi danymi Eurostatu. Ponadto, następujące kraje nie przekroczyły progu 50%: Rumunia, Cypr, Portugalia, Estonia, Węgry, Czechy, Chorwacja, Hiszpania, Łotwa, Irlandia, Finlandia, Francja, Słowacja, Litwa. Według wyjaśnień¹⁴⁹ Ministerstwo podejmuje szereg działań mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów i przejście na gospodarkę obiegu zamkniętego, a poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych z roku na rok rośnie. NIK, zwraca jednak uwagę, że pomimo działań podejmowanych przez Ministerstwo, jak i instytucje zajmujące się finansowaniem, samorządy oraz inne podmioty zaangażowane w działania związane z segregacją i przetwarzaniem odpadów komunalnych, poziom wymagany przez ww. dyrektywę nie został osiągnięty. W związku z tym prowadzone działania w tym zakresie należy uznać za niewystarczające.

(akta kontroli str. 224-226, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 022, 027, 116-118, 202)

NIK zauważa również, że z wystąpienia pokontrolnego sporządzonego w wyniku kontroli nr P/20/045¹⁵⁰ – *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów wynika, że nie zapewniono w BDO funkcjonalności istotnych dla prawidłowej realizacji zadań przez podmioty, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o odpadach, a także brak było możliwości generowania raportów, eksportu danych i wyszukiwania określonych informacji, nie zapewniono też koordynacji zadań, o której mowa w art. 81 ust. 5 ustawy o odpadach, ani nie monitorowano zakresu informacji gromadzonych w BDO. Z kolei w wyniku kontroli nr P/23/039¹⁵¹ – *Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu* ustalono, że proces pozyskiwania danych z BDO był długotrwały (trwający nawet do kilku miesięcy), brak było możliwości bezpośredniej weryfikacji danych przez użytkowników bazy, okres weryfikacji składanych sprawozdań był długotrwały, brak było rejestru korekt danych wprowadzanych do bazy, brak było funkcjonalności, która umożliwiłaby wyliczanie dla całego kraju poziomów wskazanych w art. 79 ust 2 pkt 4 ustawy o odpadach. Powyższe wyniki kontroli budzą wątpliwości co do rzetelności danych gromadzonych i pozyskiwanych z bazy. Powoduje to ryzyko zarówno w kontekście pozyskiwania danych na potrzeby raportowania i obliczania poziomów recyklingu, ale także danych wykorzystywanych w celu wyliczania poziomu tzw. podatku od plastiku.*

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Z kolei zgodnie z art. 260 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli Komisja wnieśli skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 258, uznając, że dane Państwo Członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja może,

¹⁴⁹ Wyjaśnienia z dnia 30 listopada 2023 r., Dyrektora Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwo Klimatu i Środowiska; DGO-OK.081.33.2023.AAG, 2933566.11370985.9125885

¹⁵⁰ Kontrola przeprowadzona przez Departament Środowiska NIK.

¹⁵¹ Kontrola przeprowadzona przez Departament Środowiska NIK.

o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo C członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej wyżej wymienione przepisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej mają na celu *silniejsze zmotywowanie państw członkowskich do dokonywania transpozycji dyrektyw w terminach przewidzianych przez ustawodawcę i zapewnienie faktycznej skuteczności prawodawstwa Unii.(...) Jest to nie tylko kwestia ochrony interesów ogólnych regulowanych przez prawodawstwo UE, w przypadku których opóźnienia są niedopuszczalne, ale również i przede wszystkim kwestia ochrony obywateli europejskich, których prawa podmiotowe znajdują swe źródło w tym właśnie prawodawstwie.* Ponadto NIK przypomina, że Komisja Europejska, zgodnie ze swoim komunikatem, *przywiązuje dużą wagę do terminowej transpozycji dyrektyw do prawa krajowego.*

Ocena cząstkowa

Minister właściwy do spraw środowiska oraz do spraw energii nie opracował szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ* – za realizację których odpowiadał samodzielnie, ani tych, które miał realizować we współpracy z innymi podmiotami. W ocenie NIK brak opracowania założeń dotyczących realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* utrudnia dokonanie analizy postępu wdrażania, jak również oceny czy zakres i termin realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działanie.

Spośród 12 działań *Mapy drogowej GOZ*, za realizację których odpowiadał minister właściwy do spraw środowiska oraz do spraw energii, nie w pełni zrealizowano dwa działania (nr 4 i 5). Minister nie podjął też działań w kierunku ustalenia, jakie zadania mógłby zrealizować w ramach działań, za które był współodpowiedzialny. W efekcie nie podjął jakichkolwiek działań w dziewięciu przypadkach (z 13 ogółem).

Projekty aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE zostały przygotowane po terminie transpozycji. NIK negatywnie ocenia nieosiągnięcie w Polsce poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu wynikającego z art. 11 ust. 2 lit. a dyrektywy 2008/98/WE.

OBSZAR

2. Program pilotażowy dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

Opis stanu faktycznego

Za realizację pilotażu i bezpośrednie kontakty z gminami odpowiadał NFOŚiGW, natomiast opiekę nad realizowanym programem pełnił Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie, który monitorował wszystkie etapy formułowania a następnie realizacji pilotażu.

Minister sprawował nadzór nad działalnością NFOŚiGW¹⁵², której elementem była realizacja ww. programu pilotażowego, między innymi poprzez:

- oceny uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW pod względem zgodności z prawem;
- opiniowanie propozycji zmian w Programie.

¹⁵² Pismo z dnia 16 czerwca 2023 r. Sekretarz Stanu Ministerstwa Klimatu i Środowiska, 2643654.10315857.8263983

Ramy programu pilotażowego zostały wypracowane przez zespół złożony z przedstawicieli Ministerstwa oraz NFOŚiGW, które były omawiane z przedstawicielami gmin. Następnie NFOŚiGW przystąpił do opracowania Programu priorytetowego. Celem programu pilotażowego było wypracowanie, wdrożenie i upowszechnienie dobrych praktyk w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Pilotaż w swoim założeniu miał mieć charakter innowacyjny ze względu na kompleksowe podejście do realizacji zadań gospodarki o obiegu zamkniętym w gminach, z uwzględnieniem ich specyficznych uwarunkowań. W dalszej perspektywie czasowej pilotaż miał posłużyć do stworzenia Gminnych Planów Gospodarki Obiegu Zamkniętego i tym samym dopracowania oraz wdrożenia programu realizowanego z funduszy NFOŚiGW na zasadach konkursowych dla szerszego kręgu odbiorców. Miarodajnym spodziewanym efektem¹⁵³ przedmiotowej inicjatywy miały być realne przedsięwzięcia zrealizowane przez gminy objęte programem, które następnie miały zostać przedstawione jako wzorcowe i warte naśladowania.

Zgodnie z założeniami pilotażowego programu priorytetowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁵⁴ miał on obejmować realizację działań, które wzmocnią dalsze działania gmin w przechodzeniu na model gospodarki o obiegu zamkniętym, ze szczególnym naciskiem na wykorzystanie wiedzy lokalnej oraz edukację społeczeństwa. Projekty miały obejmować wszystkie bądź wybrane przedsięwzięcia z minimum dwóch „obszarów wsparcia” (poza elementem obowiązkowym, jakim jest edukacja społeczności lokalnej) z wykorzystaniem, w przypadku dostępności, katalogu polskich technologii. Wybór ten powinien być uzasadniony kwestiami społecznymi, ekonomicznymi oraz środowiskowymi, w tym położeniem geograficznym.

Pierwotne założenia programu pilotażowego wskazywały, że przedsięwzięcia z zakresu gospodarowania odpadami powinny być zgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami: na pierwszym miejscu znajduje się zapobieganie powstawaniu odpadów, następnie przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku (w tym odzysk energii). Natomiast, nie powinny podlegać finansowaniu przedsięwzięcia stojące najniżej w tej hierarchii (związane z unieszkodliwianiem odpadów, a w szczególności mechaniczno-biologicznym przetwarzaniem odpadów czy składowaniem).

Przedsięwzięcia powinny służyć wypełnianiu obowiązków gminy wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Obszarami wsparcia były:

- Edukacja społeczności lokalnej w zakresie GOZ – obowiązkowy,
- Inwestycje energooszczędne,
- Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi,
- Poprawa jakości powietrza,
- Racjonalne gospodarowanie odpadami,
- Rozproszone, odnawialne źródła energii,
- Zmniejszenie zużycia surowców pierwotnych,
- Gospodarka niskoemisyjna (w tym transport).

¹⁵³ Pismo Romana Wójcika, Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW do Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ, z dnia 30 listopada 2017 r., NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.2, NFOŚiGW-17-87387.

¹⁵⁴ Założenia pilotażowego programu priorytetowego w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym; Projekt z dnia 21 września 2016 roku, dokument opracowany przez DZM MŚ.

Jako przykłady przedsięwzięć, które mogą być finansowane w ramach programu pilotażowego GOZ wskazano:

- punkt wymiany przedmiotów (ubrań, mebli, sprzętu RTV AGD, zabawek, itp.),
- punkty rodzinnej edukacji kulinarnej, eko-zakupów (zapobieganie marnowaniu żywności), racjonalnego wykorzystania nawozów i środków ochrony roślin, promowania rolnictwa ekologicznego,
- stworzenie lokalnego systemu dystrybucji żywności, której data przydatności do spożycia jest bliska upływu,
- punkty napraw/regeneracji, np. sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zabawek, rowerów, mebli, itp.,
- przydomowe kompostowniki,
- PSZOK-i (Punkty Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych, w tym mobilne PSZOK-i, uwzględnione w wojewódzkich planach gospodarki odpadami),
- instalacje do przetwarzania odpadów selektywnie zbieranych (uwzględnione w wojewódzkich planach gospodarki odpadami),
- instalacje do beztlenowego przekształcania odpadów ulegających biodegradacji- uwzględnione w wojewódzkich planach gospodarki odpadami (nie powinny być finansowane instalacje do tlenowego przetwarzania odpadów ulegających biodegradacji),
- suszarnie komunalnych osadów ściekowych (uwzględnione w wojewódzkich planach gospodarki odpadami),
- spalarnie komunalnych osadów ściekowych (uwzględnione w wojewódzkich planach gospodarki odpadami),
- wtórne wykorzystanie zużytej wody (ścieków),
- odzyskiwanie fosforu ze ścieków,
- zmniejszenie zużycia i strat wody,
- wykorzystanie wody deszczowej,
- oczyszczalnie gruntowo-korzeniowe,
- uzdatnianie wody do picia.

Wskazano następujące planowane efekty uczestnictwa w programie pilotażowym:

- zrealizowanie w terminie wskazanym w pilotażowym programie priorytetowym przedsięwzięć z zakresu co najmniej dwóch obszarów, które zostały wskazane powyżej;
- obowiązkowe zrealizowanie działań z obszaru edukacja społeczeństwa;
- udział w upowszechnianiu dobrych praktyk po zakończeniu trwania pilotażowego programu priorytetowego.

Formy i intensywność finansowania¹⁵⁵ miały zostać dostosowane do potrzeb pilotażu, biorąc pod uwagę różne typy przedsięwzięć i beneficjentów. Bezzwrotne formy dofinansowania miały być brane pod uwagę w szczególności w przypadku działań nie generujących zysku dla gminy (bądź przynoszących straty). Intensywność dofinansowania miała być ustalana na poziomie wystarczającym dla funkcjonowania przedsięwzięć z uwzględnieniem przewidywanych korzyści środowiskowych oraz społecznych.

¹⁵⁵ Notatka ze spotkania w sprawie Programu pilotażowego dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym GOZ Ministerstwo Środowiska, 19 października 2016 r.

Do udziału w programie zaproszono pięć gmin rozlokowanych w całym kraju, wskazanych przez Kierownictwo Ministerstwa Środowiska: Krasnobród (woj. Lubelskie), Tuczo (woj. Zachodniopomorskie), Wieluń (woj. Łódzkie), Łukowica (woj. Małopolskie) i Sokoły (woj. Podlaskie). Ministerstwo nie wyjaśniło, jakie były kryteria doboru gmin do udziału w programie.

Jak wyjaśnił Minister¹⁵⁶, koncepcje przedstawiane przez gminy były przed uzgodnieniem oceniane co do zgodności z programem priorytetowym. Koncepcja winna obejmować wszystkie komponenty GOZ na obszarze gminy. Kompleksowość koncepcji oraz jej zgodność z zaproponowanym zestawem przedsięwzięć z zakresu GOZ miały stanowić podstawowe kryteria przyszłego udzielenia dofinansowania. Opiniowano poszczególne „Koncepcje wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w gminie”, do których załączona była lista przedsięwzięć planowanych do realizacji na terenie gminy ze wskazaniem przedsięwzięć, dla których przewiduje się wnioskowanie o dofinansowanie. Opiniowanie stanowiło jedno ze szczegółowych kryteriów wyboru projektów programu pilotażowego.

Pismem z dnia 10 listopada 2017 r.¹⁵⁷ poinformowano NFOŚiGW, że koncepcje i listy przedsięwzięć dla Gmin: Krasnobród, Sokoły, Tuczo i Wieluń, przekazane Ministrowi Środowiska, uzyskały „wstępną” pozytywną opinię, zaś pierwsza akceptacja uzgodnionych koncepcji i listy przedsięwzięć dla gmin: Krasnobród, Sokoły, Tuczo i Wieluń została przekazana do NFOŚiGW pismem z dnia 15 grudnia 2017 r.¹⁵⁸, a ostateczna akceptacja została przekazana w dniu 8 marca 2018 r.¹⁵⁹ Gmina Łukowica¹⁶⁰ zrezygnowała z uczestnictwa w Programie pilotażowym Gospodarka o obiegu zamkniętym, powołując się między innymi na złożoność problemów, które się pojawiły, jednakże ostatecznie podpisała Porozumienie.

NFOŚiGW zawarł z gminami pięć Porozumień.

- z gminą Wieluń i z gminą Tuczo w dniu 17 października 2017 r.;
- z gminą Krasnobród i z gminą Sokoły w dniu 21 lutego 2018 r.
- z gminą Łukowica w dniu 11 maja 2018 r.

Pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. gmina Krasnobród wypowiedziała Porozumienie zawarte z dnia 21 lutego 2018 r. z NFOŚiGW.

Porozumienia zostały zawarte na czas nieokreślony (§ 7 pkt 1 Porozumienia).

NFOŚiGW udzielał dofinansowania zgodnie z art. 411 ust. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska. Na realizację przedsięwzięć możliwe było udzielenie dofinansowania w wysokości do 5.600 tys. zł w formie dotacji oraz do 11.250 tys. zł w formie pożyczki. NFOŚiGW finansował program ze środków rozliczanych w ramach zobowiązań wieloletnich „gospodarowanie odpadami”, „oZE i efektywność energetyczna” o których mowa w art. 401c ustawy z dnia 27 kwietnia

¹⁵⁶ Pismo Ministra MKiŚ z dnia 9 czerwca 2023 r., 2643654.10251399.8223151; notatka ze spotkania w sprawie Programu pilotażowego dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym GOZ Ministerstwo Środowiska, 19 października 2016 r.

¹⁵⁷ Pismo Pana Szymona Tumielewicza do Zastępcy Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej w MKiŚ do Jarosława Rolińskiego, Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z dnia 10 listopada 2017 r., DZM-zetś.0770.12.2017.KN; 494405.1348441.1021411

¹⁵⁸ Pismo Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do Romana Wójcika, Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dnia 15 grudnia 2017 r., DZM-zetś.0770.15.2017.KN

¹⁵⁹ Pismo Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do Romana Wójcika, Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dnia 8 marca r., DZM-zetś.0770.7.2018.KN

¹⁶⁰ Pismo Pana Czesława Radkosza, wójta gminy Łukowica do Pana Michała Wiśniewskiego, Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ z dnia 14 listopada 2017 r., znak: GPB.5315.36.2017

2001 r. Prawo ochrony środowiska, a także w ramach Funduszu Podstawowego NFOŚiGW, w zależności od rodzajowego charakteru poszczególnych kosztów¹⁶¹.

Środki, zgodnie z Porozumieniami, mogły być przeznaczone na następujące przedsięwzięcia:

- przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie:
 - systemów selektywnego zbierania i zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych;
 - lokalnych inwestycji recyklingu odpadów;
 - transportu przyjaznego środowisku, ze szczególnym uwzględnieniem publicznego transportu zbiorowego;
 - energooszczędności w uwzględnieniem energii cieplnej i elektrycznej;
 - gospodarki o obiegu zamkniętym w gospodarstwie domowym;
 - gospodarki o obiegu zamkniętym w rolnictwie lub przetwórstwie produktów rolnych;
 - zasobooszczędności gospodarki w lokalnej przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem: zmniejszenia zużycia surowców pierwotnych (w tym wody, w procesach produkcyjnych na jednostkę produkcji), zmniejszenia wytwarzania odpadów, w procesach produkcyjnych na jednostkę produkcji;
 - racjonalnego gospodarowania powierzchnią ziemi poprzez przywrócenie lub nadanie nowych funkcji terenom zdegradowanym działalnością człowieka.
- przedsięwzięcia w zakresie edukacji dla gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez:
 - kształtowanie postaw społeczeństwa,
 - budowę kompetentnych liderów formalnych i nieformalnych;
 - wymianę doświadczeń i dobrych praktyk;
 - zapewnienie niezbędnej infrastruktury.

Zgodnie z § 4 pkt 5 i 6 Porozumienia gminy zobowiązały się do przekazywania do NFOŚiGW miesięcznych informacji w postępie w realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, a także kopii wszelkiej korespondencji pisemnej i elektronicznej w sprawach dotyczących realizacji przedsięwzięcia, a także do składania rocznych sprawozdań z realizacji Koncepcji w terminie do 31 marca w roku następującym po roku, który objęty jest sprawozdaniem. W terminie 3 miesięcy od zakończenia realizacji Koncepcji, gmina zobowiązuje się do przedstawienia raportu końcowego (§ 4 pkt 7 Porozumienia). Ponadto gmina (§ 4 pkt 1 i 2 Porozumienia) zobowiązała się do przekazywania do NFOŚiGW informacji w terminie 14 dni od ich uzyskania przez gminę, dotyczących wszelkich okolicznościach faktycznych i prawnych odnośnie do realizacji przedsięwzięć, którym następstwem jest lub może być naruszenie porozumienia, umów, harmonogramów rzeczowo-finansowych lub zobowiązań do osiągnięcia określonych w umowach efektów rzeczowych lub efektów ekologicznych przedsięwzięć. NFOŚiGW jest uprawniony w każdym czasie do żądania od Gmin dodatkowych informacji i dokumentów dotyczących realizacji przedsięwzięć, a także do przeprowadzenia przez gminę kontroli i złożenia do NFOŚiGW raportu z jej wyniku.

¹⁶¹ Pismo NFOŚiGW z dnia 11 października 2023 r., znak NFOŚiGW-WUK.0910.14.2023.27.

Zgodnie z § 6 Porozumienia gmina, w okresie 5 lat od zakończenia realizacji przedsięwzięć, zobowiązała się do upowszechnienia bezpłatnie doświadczeń z wdrażania pilotażu w formie sprawozdania z realizacji przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków NFOŚiGW oraz informacji na stronie internetowej gminy z przebiegu realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz osiągniętych wynikach. Zobowiązała się też do składania rocznych sprawozdań w tych działach.

Wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie dotacji w ramach programu priorytetowego nr 2.4. „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy”, które zostały złożone przez gminy¹⁶² i uzyskały akceptację NFOŚiGW:

- Gmina Łukowica złożyła wnioski o dofinansowanie na cztery przedsięwzięcia,
- Gmina Tuczo złożyła wnioski o dofinansowania na sześć przedsięwzięć,
- Gmina Wieluń złożyła wniosek o dofinansowanie na jedno przedsięwzięcie.

Gmina Sokoły nie złożyła żadnego wniosku. Rada Gminy Krasnobród nie wyraziła zgody na udział w pilotażu, wobec czego Gmina Krasnobród odstąpiła od udziału w programie¹⁶³.

Następnie wnioski o dofinansowanie zostały przekazane do Ministerstwa w celu zaopiniowania¹⁶⁴. Pozytywnie zaopiniowanie przez Ministerstwo nastąpiło:

- pismem z dnia 23 lipca 2018 (wniosek gminy Tuczo)¹⁶⁵;
- pismem z dnia 21 sierpnia 2018 r. (pięć wniosków gminy Tuczo i dwa wnioski gminy Łukowica)¹⁶⁶;
- pismem z dnia 6 września 2018 r. (jeden wniosek gminy Tuczo, trzy wnioski gminy Łukowica, jeden wniosek gminy Wieluń (opinia pozytywna warunkowa)¹⁶⁷;
- pismem z dnia 2 października 2018 r. (jeden wniosek gminy Łukowica)¹⁶⁸.

Ostatecznie było realizowanych osiem projektów z 16 umów¹⁶⁹, w tym:

¹⁶² Wniosek gminy Tuczo nr 297/2018; Wniosek gminy Tuczo nr 314/2018, Wniosek gminy Łukowica nr 328/2018, Wniosek gminy Łukowica nr 335/2018

¹⁶³ Notatka do Pana Sławomira Mazurka – Podsekretarza Stanu, sygnatura DZM-wkse.0770.1.2018.KN

¹⁶⁴ Pismo Jarosława Rolińskiego z NFOŚiGW do Pani Doroty Białczak Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ z dnia 6 lipca 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.4312.255.2018.2; NFOŚiGW-18-51615; pismo Anny Marcinkiewicz z NFOŚiGW do Pani Doroty Białczak Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ z dnia 21 sierpnia 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.420.2.2018.2; NFOŚiGW-18-65271; pismo Anny Marcinkiewicz z NFOŚiGW do Pani Doroty Białczak Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ z dnia 20 sierpnia 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.420.1.2018.2; NFOŚiGW-18-65007; pismo Anny Marcinkiewicz z NFOŚiGW do Pani Doroty Białczak Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ z dnia 24 sierpnia 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.4312.2.2018.3; NFOŚiGW-18-66137.

¹⁶⁵ Pismo Bożeny Adamskiej Zastępcy Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej do Jarosława Rolińskiego Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 23 lipca 2018 r., znak: DZM-zetś.0770.29.2018.KN; 725456.1900688.1429417

¹⁶⁶ Pismo Doroty Białczak Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ do Jarosława Rolińskiego Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 21 sierpnia 2018 r., znak: DZM-zetś.078.27.2018.KN; 737648.1957883.1472884

¹⁶⁷ Pismo Szymona Tumielewicza Zastępcy Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ do Jarosława Rolińskiego Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 6 września 2018 r., znak: DZM-WKSE.790.1.2018.KN; .754588.1986593.1497881.

¹⁶⁸ Pismo Szymona Tumielewicza Zastępcy Dyrektora Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MKiŚ do Jarosława Rolińskiego Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 2 października 2018 r., znak: DZM-WKSE.0770.6.2018.KN; 770134.2038469.1538807

¹⁶⁹ Dane pozyskane z kontroli przeprowadzanej w NFOŚiGW

- gmina Łukowica trzy projekty (całkowita kwota dofinansowania 1 956 970,00 zł, w tym wypłacono¹⁷⁰ 1 556 970,00 zł):
 - Innowacyjna technologia pozyskania energii odnawialnej w gminie Łukowica (dotacja: 758 485,00 zł, pożyczka 758 485,00 zł, - wpłacone w latach 2020-2022),
 - Segregacja odpadów w Gminie Łukowica (dotacja: 20 000,00 zł, pożyczka 20 000,00 zł – wypłacone w latach 2020-2021),
 - Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica (dotacja: 320 000,00 zł, pożyczka 80 000,00 zł – nie wypłacone).
- gmina Tuczo cztery projekty (całkowita kwota dofinansowania 7 451 808, w tym wypłacono 7 097 255,00 zł):
 - Modernizacja stacji uzdatniania wody w miejscowości Tuczo (dotacja: 832 762,5 zł, pożyczka 832 762,5 zł – wpłacone w roku 2021).
 - Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej (dotacja: 177 276,5 zł, pożyczka 177 276,5 zł – niewypłacone),
 - System biologicznych oczyszczalni ścieków (dotacja: 180 900,00 zł, pożyczka 180 900,00 zł – wpłacone w latach 2022-2023).
 - Modernizacja oczyszczalni ścieków w Tuczu (dotacja: 2 534 965,00 zł, pożyczka 2 534 965,00 zł – wpłacone w latach 2021-2023).
- gmina Wieluń jeden projekt - Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą (dotacja: 3 406 838,00 zł, pożyczka 3 406 838,00 zł – wpłacone w latach 2020-2021).

Na dzień 14 listopada 2023 r. nie zakończono i nie rozliczono realizacji dwóch projektów: jednego w gminie Łukowica (Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica) oraz jednego w gminie Tuczo (Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej).

W Ministerstwie podejmowano działania mające na celu zmobilizowanie gmin do podpisywania porozumień z NFOŚiGW, składania wniosków o dofinansowanie do NFOŚiGW¹⁷¹, zmianę treści programu¹⁷² (na to pismo NFOŚiGW odpowiedział, że nabór wniosków został zakończony i program powinien być zrealizowany zgodnie z pierwotnie przyjętymi i zatwierdzonymi warunkami)¹⁷³. Informowano również, że pracownicy MKiŚ są gotowi wspierać gminy na każdym etapie prac w ramach pilotażu GOZ. Analogiczne działania, o których wiedziało Ministerstwo, podejmował też NFOŚiGW¹⁷⁴.

Niemniej jednak zdecydowano się wydłużyć okres realizacji programu do 2023 r. (zgodnie z początkowymi założeniami program miał być realizowany w latach 2017-

¹⁷⁰ Na dzień 14 listopada 2023 r.

¹⁷¹ Pismo Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do gmin z dnia 15 grudnia 2017 r., DZM-zetś.0770.17.2017.KN; Mail z dnia 18 czerwca 2018 r. wysłany między innymi do gmin przez Panią Katarzynę Nowacką, pracownika Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej w MKiŚ.

¹⁷² Pismo Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do Pana Dominika Bąka Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW z dnia 10 lipca 2018 r., DZM-zetś.0770.25.2018.KN.

¹⁷³ Pismo Dominika Bąka z NFOŚiGW do Pan Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do z dnia 18 lipca 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.26; NFOŚiGW-18-55237.

¹⁷⁴ Pisma NFOŚiGW skierowane do gmin z dnia 27 marca 2018 r, znak: NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.10, NFOŚiGW-18-27531, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.9, NFOŚiGW-18-27487, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.8, NFOŚiGW-18-26452, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.12, NFOŚiGW-18-27552, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.11, NFOŚiGW-18-27543 oraz Pisma NFOŚiGW skierowane do gmin z dnia 8 czerwca 2018 r, znak: NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.23, NFOŚiGW-18-44951, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.20, NFOŚiGW-18-42510, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.20, NFOŚiGW-18-42510, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.21, NFOŚiGW-18-44947, NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.22, NFOŚiGW-18-44949.

2020), w tym podpisywania umów o dofinansowanie do dnia 31 grudnia 2019 (następnie do dnia 30 września 2020 r.) oraz wydatkowania środków do dnia 2023 r.¹⁷⁵ Jako przyczyny opóźnień we wdrażaniu programu pilotażowego GOZ wskazano:

- dłuższy niż planowano okresu opracowywania i uzgadniania koncepcji GOZ,
- wydłużony proces podpisywania porozumień z NFOŚiGW;
- wydłużony proces składania wniosków o dofinansowanie przez gminy¹⁷⁶;
- niewystarczające zaangażowanie w proces przygotowywania i składania niezbędnych dokumentów ze strony niektórych gmin¹⁷⁷,
- brak dostatecznego przygotowania i determinacji do wdrażania rozwiązań GOZ ze strony niektórych gmin;
- niska staranność przy formułowaniu dokumentów niezbędnych do aplikowania o dofinansowanie.

Według wyjaśnień Ministra¹⁷⁸ w NFOŚiGW prowadzone są prace dotyczące rozliczania Programu priorytetowego Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie – program pilotażowy. Dalsze działania, takie jak sformułowanie wniosków odnośnie do wdrażania koncepcji GOZ w gminach oraz podsumowanie efektów końcowych, będzie możliwe po zakończeniu realizacji przedsięwzięć i rozliczeniu umów podpisanych w ramach programu pilotażowego. Do momentu zakończenia czynności kontrolnych program nie został zakończony, a Ministerstwo nie wskazało, jakie będą kolejne działania podejmowane w wyniku jego realizacji. Z wyjaśnień Ministerstwa wynika¹⁷⁹ jednakże, że niektóre gminy nie były dostatecznie przygotowane i zdezorientowane do wdrażania takich rozwiązań.

Poczynając od przygotowania Koncepcji GOZ, które okazało się bardzo czasochłonne, podpisaniu Porozumień (z uwagi na trudności w oszacowaniu potrzeb gmin z uwzględnieniem ich lokalnego potencjału w zakresie GOZ), kończąc na wnioskowaniu o dofinansowanie konkretnych przedsięwzięć, pomimo znacznego wsparcia merytorycznego zarówno ze strony NFOŚiGW jak i resortu środowiska.

Ponadto, w ocenie Ministerstwa, gminy wykazały się niską starannością przy formułowaniu dokumentów niezbędnych do aplikowania o dofinansowanie (przykładowo zgłoszenie problemu z przygotowaniem wniosku przez Gminę Sokoły tuż przed zakończeniem naboru).

Ministerstwo zwróciło uwagę, że wszystkie gminy miały możliwość konsultowania się z NFOŚiGW (zarówno mailowo i telefonicznie) i mogły liczyć na wsparcie od koordynatora Programu pilotażowego. Gminy uczestniczące w pilotażu, miały pełną wiedzę o warunkach wsparcia oraz obowiązujących terminach realizacji poszczególnych czynności, niezbędnych dla uzyskania dofinansowania wybranych przedsięwzięć.

Z uwagi na fakt, że nie wszystkie gminy wzięły ostatecznie udział w programie pilotażowym lub nie zrealizowały wszystkich zadeklarowanych pierwotnie projektów

¹⁷⁵ Uchwała Zarządu NFOŚiGW z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego i plany wdrażania programu priorytetowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym z gminie – program pilotażowy”; Uchwała Zarządu NFOŚiGW z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie zmiany programu priorytetowego i plany wdrażania programu priorytetowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym z gminie – program pilotażowy”.

¹⁷⁶ Pismo Romana Wójcika, Zastępcy Prezesa Zarządu NFOŚiGW do Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ, z dnia 30 listopada 2017 r., NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.2, NFOŚiGW-17-87387; Pismo Wójta Gminy Sokoły do Pana Sławomira Mazurka w MKiŚ z dnia 22 czerwca 2018 r., znak: 1.7011.4.2018, z prośbą o przesunięcie terminu składania wniosków na koniec grudnia 2018 r.

¹⁷⁷ Pismo Dominika Bąka z NFOŚiGW do Pana Sławomira Mazurka Podsekretarza Stanu MKiŚ do z dnia 18 lipca 2018 r., znak: NFOŚiGW-DZO.4312.30.2017.26; NFOŚiGW-18-55237

¹⁷⁸ Wyjaśnienia z dnia 16 października 2023 r., Dyrektor Generalnej, DGO-OK.081.22.2023.AAG, DGO-OK.081.22.2023.AAG.

¹⁷⁹ Pismo z dnia 14 listopada 2023 r. Dyrektor Generalnej BKA-RI.081.5.2023.MB, 2879203.11199345.9028673.

Ministerstwo podniosło, że NFOŚiGW szanuje wyłączność samorządów gminnych w identyfikowaniu i podejmowaniu niezbędnych działań inwestycyjnych. NIK zgadza się ze stwierdzeniem, że od decyzji gminy zależy, czy uzna dane przedsięwzięcie za warte realizacji, warunki dofinansowania oferowanego przez NFOŚiGW za adekwatne i w efekcie złoży wniosek o jego dofinansowanie.

(akta kontroli str. 16-71, 144, 170-175, dowód elektroniczny str. 628-643 pliki: 027, 038, 062, 069-072, 075-079, 132, 134-135, 152, 178-183, 187-199)

Ustalono
nieprawidłowości
Ocena cząstkowa

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

NIK odstępuje od oceny czy program pilotażowy GOZ przyniósł oczekiwane rezultaty, gdyż podsumowanie efektów końcowych, na co wskazywało Ministerstwo, będzie możliwe dopiero po zakończeniu realizacji przedsięwzięć i rozliczeniu umów podpisanych w ramach programu pilotażowego. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż sposób doboru podmiotów, w tego typu projektach powinien opierać się na innej metodyce, np. konkursowej dedykowanej określonej kategorii podmiotom (przykładowo gminom, które posiadają preferowaną przez Ministerstwo liczbę mieszkańców czy też wielkość dochodów), a nie poprzez zaproszenie konkretnych gmin do współpracy. Ograniczenie podmiotowe, w tym konkretnym przypadku, mogło spowodować, że program nie był dedykowany tym jednostkom, które najpełniej by z niego skorzystały.

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

1. Zmiana metodyki doboru podmiotów przy prowadzeniu programów pilotażowych poprzez rezygnację ze wskazywania konkretnych podmiotów na rzecz rozwiązań konkursowych.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu osiągnięcie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, o których mowa w art. 11 ust. 2 lit. c dyrektywy 2008/98/WE.

Wnioski

Podjęcie systemowych działań w Ministerstwie w zakresie prac nad projektami ustaw transponujących prawo UE, które zapewnią przedłożenie przez Radę Ministrów projektów ustaw Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

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 Najwyższej Izby Kontroli. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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, 15 stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
/-/
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk

/-/
Podpis