



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KGP.430.1.2025

Nr ewid. 1/2025/P23/013/KGP

Informacja o wynikach kontroli

WDRAŻANIE GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

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

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

z upoważnienia

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	5
1. WPROWADZENIE	10
2. OCENA OGÓLNA.....	13
3. SYNTEZA.....	17
4. WNIOSKI.....	26
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA <i>MAPY DROGOWEJ GOZ</i>	27
5.1.1. PRZYGOTOWANIE <i>MAPY DROGOWEJ GOZ</i>	27
5.1.2. REALIZACJA <i>MAPY DROGOWEJ GOZ</i> I JEJ MONITOROWANIE PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW GOSPODARKI	29
5.1.3. Monitorowanie i koordynacja realizacji działań <i>mapy drogowej goz</i> przez ministra właściwego do spraw gospodarki	38
5.1.4. Spójność działań <i>mapy drogowej goz</i> z działaniami określonymi w innych dokumentach strategicznych	41
5.1.5. Aktualizacja <i>mapy drogowej goz</i>	42
5.2. DZIAŁANIA DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI REGULACJI UE DOTYCZĄCYCH GOZ	48
5.3. DZIAŁANIA WYBRANYCH GMIN NA RZECZ GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM	59
5.3.1. Cele i działania na rzecz wsparcia gospodarki o obiegu zamkniętym w dokumentach gminy (strategie rozwoju, programy i dokumenty programowe)	60
5.3.2. Przygotowanie i planowanie działań/zadań na rzecz GOZ w dokumentach gmin.....	68
5.3.3. Realizacja zadań i obowiązków gminy na rzecz GOZ wynikających z <i>ucpg</i>	69
5.3.4. Działania Gminy w celu przejścia na GOZ (realizacja zadań gminy wynikających z ustawy o odpadach)	87
5.4. WSPARCIE GOZ W RAMACH PROGRAMU PILOTAŻOWEGO ORAZ INNYCH PROGRAMÓW	93
5.4.1. Przygotowanie i realizacja programu pilotażowego gospodarka o obiegu zamkniętym 93	
5.4.2. INNE PROJEKTY DOTYCZĄCE GOZ DOFINANSOWANE Z NFOŚiGW.....	95
5.5. POSTĘPY POLSKI WE WDRAŻANIU GOZ	97
5.5.1. Eurostat: Wykres Sankeya oraz wskaźnik cyrkularności.....	97

5.5.2. Polska na tle UE – monitoring rozwoju GOZ według wskaźników Komisji Europejskiej – dane Eurostat	104
5.5.3. Monitorowanie gospodarki o obiegu zamkniętym na świecie i w Polsce	134
6. ZAŁĄCZNIKI.....	139
6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	139
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	143
6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	160
6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności	160
6.2.2. Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	173
6.3. DZIAŁANIA RESORTÓW OKREŚLONE W MAPIE DROGOWEJ GOZ I STAN ICH REALIZACJI	195
6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	211
6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	214

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BDO	Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami utworzona na podstawie art. 79 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. <i>o odpadach</i> ¹ .
<i>circular material use rate/ CMU/</i> wskaźnik cyrkularności	Wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym, zwany również „wskaźnikiem cyrkularności”, mierzy w procentach udział materiałów poddanych recyklingowi i wprowadzonych z powrotem do gospodarki – oszczędzając w ten sposób wydobycie surowców pierwotnych w ogólnym zużyciu materiałów. Wskaźnik cyrkularności jest definiowany jako stosunek cyrkularnego wykorzystania materiałów (U) do ogólnego wykorzystania materiałów (M).
<i>decoupling</i>	Zerwanie związku pomiędzy wzrostem gospodarczym a wpływem wywieranym na środowisko. <i>Decoupling</i> może przyjmować różne formy. Relatywny <i>decoupling</i> osiąga się wtedy, gdy presja na środowisko (np. zużycie zasobów, emisje czy wytwarzanie odpadów) rośnie wolniej niż powiązany z nią sektor gospodarki (wzrost wyrażony jest np. przez wartość dodaną brutto – WDB – w danym sektorze albo przez PKB). <i>Decoupling</i> absolutny oznacza stabilizację lub zmniejszanie wpływu na środowisko przy jednoczesnym wzroście aktywności gospodarczej. ²
dyrektywa odpadowa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. <i>w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy</i> ³ .
dyrektywa opakowaniowa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. <i>w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych</i> ⁴ .
dyrektywa plastikowa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. <i>w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko</i> ⁵ , zwana też dyrektywą <i>single-use-plastic</i> (SUP).
gospodarowanie odpadami	Zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy <i>o odpadach</i>).

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

² Źródło: <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Decoupling-programy-przeciwdzialania-odpadom-333.html>

³ Dz. Urz. UE. L. 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3, ze zm.

⁴ Dz. Urz. UE. L. 365 z 31 grudnia 1994 r., str. 10, ze zm.

⁵ Dz. Urz. UE. L. 155 z 12 czerwca 2019 r., str. 1.

**instalacja
komunalna**

Instalacja⁶ do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych lub pozostałości z przetwarzania tych odpadów określona na liście prowadzonej przez Marszałka województwa w Biuletynie Informacji Publicznej o funkcjonujących instalacjach spełniających wymagania dla instalacji komunalnych, które zostały oddane do użytkowania i posiadają wymagane decyzje pozwalające na przetwarzanie odpadów, spełniająca wymagania najlepszej dostępnej techniki⁷ lub technologii⁸, zapewniająca:

- mechaniczno-biologiczne przetwarzanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych i wydzielanie z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub
- składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych.⁹

KPGO 2022 *Krajowy plan gospodarki odpadami 2022* przyjęty uchwałą Nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie *Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*¹⁰.

KPGO 2028 *Krajowy plan gospodarki odpadami 2028*, przyjęty uchwałą nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie *Krajowego planu gospodarki odpadami 2028*¹¹.

**krajowa
konsumpcja
materiałowa
(DMC – domestic
material
consumption)**

Krajowa konsumpcja materiałowa (DMC – *domestic material consumption*) obejmuje wszystkie materiały bezpośrednio zużyte w procesach ekonomicznych na potrzeby gospodarki. Stanowi sumę materiałów pozyskanych na terytorium kraju oraz z importu pomniejszoną o materiały wysłane na eksport. Wskaźnik DMC klasyfikuje materiały w czterech głównych kategoriach: biomasa, rudy metali, minerały niemetaliczne oraz kopalne surowce energetyczne. W strukturze wskaźnika DMC, dla większości krajów UE, w tym Polski, dominuje kategoria minerałów niemetalicznych.

⁶ Zgodnie z art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach.

⁷ O której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.).

⁸ O której mowa w art. 143 ustawy o odpadach.

⁹ Do 6 września 2019 r. stosowano termin „regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych” (RIPOK). Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579).

¹⁰ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022, M. P. z 2022 r. poz. 1030.

¹¹ M.P. z 2023 r. poz. 702.

Mapa drogowa GOZ *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2019 r.*¹²

odpady Każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy *o odpadach*).

odpady komunalne Odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz
- ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych

– przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości. (art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy *o odpadach*).

odpady opakowaniowe Opakowania lub materiały opakowaniowe, stanowiące odpady w rozumieniu przepisów ustawy *o odpadach*, z wyjątkiem pozostałości powstających w procesie produkcji (art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. *o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*).¹³

odpady przemysłowe Odpady, które nie są odpadami komunalnymi, wymienione w §2 pkt 1–19 rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w *sprawie katalogu odpadów*.¹⁴

odpady składowane Odpady składowane:

- na składowiskach odpadów (tj. obiektach budowlanych przeznaczonych do składowania odpadów – art. 3 pkt 25 ustawy *o odpadach*),

¹² Niepublikowana uchwała Rady Ministrów nr 136/2019 z 10 września 2019 r.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.

¹⁴ Dz. U. poz. 10.

- w podziemnych składowiskach odpadów, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁵,
- obiektach unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. *o odpadach wydobywczych*¹⁶.

odpady wytwarzane/ odpady odbierane W niniejszej Informacji pojęcia „odpady wytwarzane” oraz „odpady odbierane” (podobnie jak dla celów statystycznych) są tożsame. To masa odpadów wytworzonych i odebranych w gminie.

odzysk odpadów Jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy *o odpadach*).

produktywność zasobów Produktywność zasobów definiuje się jako stosunek produktu krajowego brutto (PKB) do krajowego zużycia surowców (krajowej konsumpcji materiałowej – DMC), który mierzy całkowitą ilość surowców bezpośrednio wykorzystywanych przez gospodarkę. Wyraża się go w jednostce pieniężnej (np. EUR) na kilogram.

PSZOK Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

recykling Odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawy *o odpadach*).

ROP/ system rozszerzonej odpowiedzialności i producenta Zestaw środków podjętych w celu zapewnienia, aby wprowadzający produkty, w tym produkty w opakowaniach, ponosili odpowiedzialność finansową albo odpowiedzialność finansową i organizacyjną na etapie cyklu życia produktu, gdy staje się on odpadem (art. 3 ust. 1 pkt 28a ustawy *o odpadach*).

selektywne zbieranie Zbieranie, w ramach którego dany strumień odpadów, w celu ułatwienia specyficznego przetwarzania, obejmuje jedynie odpady charakteryzujące się takimi samymi właściwościami i takimi samymi cechami (art. 3 ust. 1 pkt 24 ustawy *o odpadach*).

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2336.

SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. ¹⁷
Strategia Produktywności 2030	<i>Strategia produktywności 2030</i> to średniookresowa strategia rozwoju kraju ¹⁸ . Głównym celem Strategii Produktywności jest progresywny (także zrównoważony) wzrost produktywności w warunkach gospodarki: niskoemisyjnej, o obiegu zamkniętym, opartej na danych. Natomiast cele szczegółowe w zakresie GOZ dotyczą m.in.: wzrostu wydajności surowcowej gospodarki, wzrostu wykorzystania surowców odnawialnych i biomasy w gospodarce, stymulowania mechanizmów współpracy pomiędzy podmiotami gospodarczymi, wzrostu intensywności wykorzystania wiedzy i technologii w gospodarce.
ucpg	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> ¹⁹
unieszkodliwianie odpadów	Proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii. (art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o <i>odpadach</i>).
Ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i> ²⁰
wartość dodana brutto	Wartość dodana brutto (według definicji GUS) stanowi różnicę pomiędzy produkcją globalną a zużyciem pośrednim. Produkcja globalna równa się sumie produkcji globalnej produktów (wyrobów i usług) wszystkich sektorów własności albo sektorów instytucjonalnych lub sumie produkcji globalnej produktów (wyrobów i usług) wszystkich sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności. Zużycie pośrednie obejmuje łącznie wartość zużytych materiałów netto (po odjęciu wartości odpadów użytkowych), surowców (w tym opakowań), paliw, energii, gazów technicznych, usług obcych i inne koszty.
ZZP	Zielone zamówienia publiczne (ang. <i>green public procurement</i>) – proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku ²¹ .

¹⁷ M.P. poz. 260.

¹⁸ Uchwała Rady Ministrów Nr 154 z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Strategii produktywności 2030”, M. P. poz. 926. Strategia jest aktualizacją, uzupełnieniem i rozwinięciem obowiązującej do 2020 r. Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” w zakresie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych technologiach cyfrowych, przy jednoczesnym wykorzystaniu przewag i uwzględnieniu ograniczeń wynikających z naturalnych uwarunkowań kraju.

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.

²¹ Zgodnie z definicją wskazaną w Komunikacie Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – *Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska* z dnia 16 lipca 2008 r.; COM (2008) 400.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i skutecznie wdrażano założenia transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania organów państwa zapewniają prawidłowe i skuteczne wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym?
2. Czy działania wybranych jednostek samorządu terytorialnego zapewniają prawidłowe i skuteczne wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym?
3. Czy program pilotażowy i projekty pilotażowe dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym zostały prawidłowo i skutecznie przeprowadzone?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRIT), Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ)²², Ministerstwo Edukacji i Nauki (MEiN), Ministerstwo Infrastruktury (MI), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), osiem gmin: Gdańsk, Kraków, Lublin, Krasnobród (lubelskie), Tuczno (zachodniopomorskie), Wieluń (łódzkie), Łukowica (małopolskie), Sokoły (podlaskie).

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.²³

Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ), zwana też cyrkularną (ang. *circular economy*), to model gospodarczy, w którym produkty są wykorzystywane tak długo, jak to możliwe, a następnie naprawiane, odnawiane lub poddawane recyklingowi. Celem jest stworzenie systemu, w którym odpady są minimalizowane, a zasoby wykorzystywane w sposób wydajny i zrównoważony. Z wdrażaniem GOZ związane są liczne wyzwania, takie jak: standaryzacja i regulacja, nakłady w infrastrukturę, zmiana zachowań konsumentów, konkurencyjność względem krajów spoza UE, czy też koszty społeczne. Jednakże, właściwe wdrażanie GOZ może przynieść wiele korzyści dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa.

Z makroekonomicznego punktu widzenia GOZ to model rozwoju gospodarczego, w którym – przy zachowaniu warunku wydajności – spełnione są następujące założenia:

- a) wartość dodana surowców/zasobów, materiałów i produktów jest maksymalizowana lub
- b) ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, a powstające odpady są zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne sposoby odzysku, unieszkodliwienie).

Wobec wyczerpywania się zasobów surowców nieodnawialnych, wzrostu ich cen i zależności Polski od ich dostaw z zagranicy, wyzwań w kontekście ochrony środowiska, a także niestabilnej sytuacji geopolitycznej, konieczne było podjęcie działań na rzecz transformacji w kierunku modelu GOZ poprzez wdrażanie – poprzez regulacje na poziomie Unii Europejskiej oraz akty prawa krajowego – idei ekoprojektowania oraz koncepcji 6R opartej na zasadach: zastanów się co możesz zrobić lepiej (*rethink*), odmów (*refuse*), ogranicz (*reduce*), używaj ponownie (*reuse*), naprawiaj (*recover/repair*), oddaj do recyklingu (*recycle*).

Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, przyjęta przez polski rząd we wrześniu 2019 r. jako jeden z projektów

²² Ze względu na występujące w okresie objętym kontrolą zmiany nazwy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu oraz ministra właściwego do spraw środowiska (Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Klimatu i Środowiska) w treści niniejszej Informacji skrót MKiŚ dotyczy działań tego urzędu.

Ministerstwo Środowiska odpowiedzialne za gospodarkę odpadami istniało do 14 listopada 2019 r., od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. istniało Ministerstwo Klimatu, a od 6 października 2020 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

²³ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), wpisywała się w koncepcję GOZ.

Mapę drogową GOZ przewidziano do realizacji w latach 2021-2023. Wyznaczono główne resorty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań: MRiT, MKiŚ, MRiRW, MI oraz MEiN. W lipcu 2022 r., rząd przyjął *Strategię Produktywności 2030*, która miała na celu głęboką, modernizującą zmianę charakteru polskiej gospodarki, w tym zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych i odnawialnych, zmniejszając przemysłową produkcję odpadów oraz ukierunkować wsparcie państwa na rzecz przejścia na GOZ. W NFOŚiGW dofinansowano pilotażowe projekty wdrażania GOZ w trzech gminach: Tuczno (zachodniopomorskie), Wieluń (łódzkie), Łukowica (małopolskie).

Gminy odgrywają istotną rolę we wdrażaniu GOZ, choć obecnie ogranicza się ona przede wszystkim do realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami. Duże miasta mają większe możliwości organizacyjno-finansowe we wdrażaniu GOZ. Przykładowo, Gdańsk, Kraków i Lublin brały udział w projekcie *Circular Cities Program Poland*²⁴, efektem którego było opracowanie strategii GOZ dla danego miasta.

Zgodnie ze sprawozdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO)²⁵ – za lata 2015-2021, Polska, z uwagi na pogorszenie wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym, odnotowała spowolnienie w postępie przechodzenia na GOZ. Również wyniki kontroli NIK P/19/079 *Działania na rzecz ograniczenia powstawania odpadów z tworzyw sztucznych i ich skutecznego zagospodarowania w Polsce*²⁶, wskazywały na niskie zaawansowanie prac koncepcyjnych i legislacyjnych zarówno w MKiŚ (np. na rzecz usprawnienia ROP), jak i w MRiT (w ramach realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*). Konsekwencją był zarówno brak przyspieszenia procesu stopniowej eliminacji odpadów wpływających negatywnie na środowisko, jak również brak pełnej transpozycji przepisów UE oraz nieosiągnięcie celów wynikających z unijnych wymogów dotyczących wdrażania GOZ. Dane Eurostat dla Polski pokazują istotny spadek wykorzystania materiałów z recyklingu z 76 mln ton w 2018 r. do 46 mln ton w 2023 r., co miało wpływ na wskaźnik cyrkularności. Dla Polski wskaźnik ten w 2023 r. wyniósł 7,5 % i był o 3,0 punkty procentowe niższy niż w 2018 r. (10,5 %), a także niższy niż w 2010 r. (11,1 %). Dla porównania wskaźnik cyrkularności dla UE-27 wyniósł 11,5 % w 2022 r. (11,8 % w 2023 r.), 11,6 % w 2018 r. oraz 10,7 % w 2010 r.

²⁴ *Circular Cities Program* to program realizowany od 2019 r. wspólnie przez Polish Circular Hotspot oraz Metabolic przy współfinansowaniu Fundacji MAVA.

²⁵ Sprawozdanie specjalne ETO 17/2023: *Gospodarka o obiegu zamkniętym*.

²⁶ Publikacja 8 stycznia 2021 r. Informacja na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/079/>.

Niniejsza kontrola koncentrowała się na działaniach polskiej administracji rządowej i samorządowej na rzecz GOZ. W ramach kontroli – dla bardziej pełnego obrazu stanu rozwoju GOZ, uwzględniającego gospodarowanie odpadami przemysłowymi oraz zachowania konsumentów – przeprowadzono analizę postępów Polski we wdrażaniu GOZ. W tym celu dokonano przeglądu krajowych i międzynarodowych danych statystycznych (głównie Eurostat), a także oficjalnych opracowań i raportów na temat wdrażania GOZ w Polsce i UE.

2. OCENA OGÓLNA

Prawidłowe,
ale nie w pełni
skuteczne wdrażanie
założeń transformacji
w kierunku GOZ

Wyniki niniejszej kontroli oraz przeprowadzonych analiz wskazują, że wdrażanie w Polsce w latach 2018–2022 transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym było zasadniczo prawidłowe, ale nie w pełni skuteczne.

Działania podejmowane przez kontrolowane organy państwa (ministrów), a także gminy, sprzyjały wdrażaniu założeń GOZ. Nie były one jednak w pełni skuteczne, gdyż w skali kraju pogorszył się wskaźnik cyrkularności, a także nie osiągnięto wymaganego przez dyrektywę odpadową poziomu (50 % w 2020 r.) recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych. Wdrażaniu GOZ nie sprzyjały również opóźnienia w transpozycji aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE.

Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, przyjęta przez polski rząd we wrześniu 2019 r. jako jeden z projektów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), wpisywała się w koncepcję GOZ. Została ona poprzedzona uzgodnieniami międzyresortowymi i konsultacjami publicznymi. W Mapie drogowej GOZ nie określono jednak kryteriów oceny oraz szczegółowego harmonogramu działań.

Działania z Mapy drogowej GOZ realizowane przez resorty odpowiedzialne w latach 2019–2023 – przede wszystkim o charakterze legislacyjnym, a także analityczno-koncepcyjnym oraz informacyjno-promocyjnym – były zasadniczo prawidłowe, choć nie zawsze w pełni skuteczne i terminowe. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Ministra Rozwoju i Technologii oraz jego poprzedników, jako ministra właściwego do spraw gospodarki, w zakresie realizacji działań mających na celu wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym. Minister, odpowiadający za koordynację wdrożenia działań zawartych w Mapie drogowej GOZ, nierzetelnie realizował powierzone zadania w tym zakresie.

W konsekwencji, do końca listopada 2023 r. (tj. zakończenia niniejszej kontroli) spośród 41 zaplanowanych działań zakończono 28 (68 %), pozostałych 13 działań nie zrealizowano (32 %), przy czym nie rozpoczęto czterech działań określonych w Mapie drogowej GOZ.

Wdrażaniu GOZ w Polsce – w tym realizacji Mapy drogowej GOZ – nie sprzyjały opóźnienia w przygotowaniu projektów aktów prawnych w MKiŚ, a w konsekwencji opóźnienia w transpozycji aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE,

w szczególności dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): odpadowej, opakowaniowej, a także plastikowej.

Od 2021 r. kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do płacenia opłaty (tzw. „podatek od plastiku”, ang. *plastic tax*) od masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi. Według danych Ministerstwa Finansów za lata 2021–2024 Polska wpłaciła z tego tytułu ok. 2 mld EUR, tj. ok. 9 mld zł.

Kontrolowane gminy (osiem) podejmowały działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach swoich kompetencji, przy czym koncentrowały się przede wszystkim na realizacji poszczególnych obowiązków wynikających z przepisów, głównie z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

Gminy na ogół prawidłowo wypełniały zadania i obowiązki wynikające z regulacji prawnych, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, objęte zakresem przedmiotowej kontroli, w tym: zapewniały selektywny odbiór odpadów i wdrożyły stosowne dokumenty w tym zakresie, tj. w szczególności *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy* oraz sporządzały sprawozdania i analizy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże działania gmin nie były w pełni skuteczne, gdyż w połowie kontrolowanych gmin nie osiągnięto wymaganego poziomu wskaźnika przygotowania do ponownego użycia i recyklingu.

Cele i działania gmin związane z GOZ wynikały z przyjętej strategii rozwoju gminy, programów (w szczególności programu ochrony środowiska) i były spójne wewnętrznie oraz z działaniami i celami określonymi w ponadgminnych dokumentach strategicznych (głównie w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami).

Ponadto w gminach przeprowadzano kontrole przedsiębiorców odbierających odpady, choć – głównie z uwagi na pandemię COVID-19 – nie zawsze udało się dotrzeć do nich cykliczności.

We wszystkich kontrolowanych gminach zrealizowano co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej. W niewielkim zakresie wykorzystywany był jeszcze (nieobowiązkowy) instrument zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych (tzw. zielone zamówienia).

W kontrolowanych gminach na ogół aktywnie prowadzono działania edukacyjne, promujące prawidłowe segregowanie odpadów, ponowne ich wykorzystanie, zachęcające do ograniczania konsumpcji

i zagospodarowywania nieużywanych już przedmiotów, co wpisywało się w politykę GOZ.

Objęty niniejszą kontrolą program pilotażowy GOZ na projekty realizowane w trzech gminach: Łukowica, Wieluń i Tuczno, zasadniczo został przygotowany i przeprowadzony prawidłowo, choć większej skuteczności wymagało egzekwowanie przez NFOŚiGW obowiązków sprawozdawczych od beneficjentów. Efektem programu była realizacja łącznie ośmiu zadań w trzech gminach, na które NFOŚiGW wydatkował 15,5 mln zł.

Działania samorządów nie znalazły jednak przełożenia na efekty, ponieważ masa wytwarzanych odpadów na jednego mieszkańca w latach 2018-2022 wzrosła w sześciu z ośmiu kontrolowanych gmin. Było to zbieżne z trendem w Polsce, gdyż poziom ten według danych Eurostat wzrósł o 6,8 % z 332 kg (2018 r.) do 355 kg (2022 r.) na mieszkańca. Pomimo wzrostu wskaźnik ten był najniższy (poza Rumunią) wśród krajów Unii Europejskiej.

Ogółem, w polskich gminach udział odzysku odpadów komunalnych zwiększył się według GUS z 57 % w 2018 r. do 61 % w 2022 r. Jednakże w większości gmin objętych kontrolą dominowały inne, mniej pożądane niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów: unieszkodliwienie przez składowanie oraz spalanie.

Proces transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym w gminach wymaga wsparcia finansowego ze strony państwa, gdyż gospodarowanie odpadami komunalnymi najczęściej nie jest dochodowe. W analizowanym okresie 2020–2022 jedynie w dwóch z ośmiu kontrolowanych gmin wpływy z opłat przewyższały koszty obsługi systemu gospodarowania odpadami. W pozostałych gminach system gospodarowania odpadami był deficytowy w całym analizowanym okresie lub przynajmniej jednym roku.

Wykazany przez Polskę za 2020 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł 41 % wagowo i był niższy od minimalnego poziomu wymaganego do tego czasu przez dyrektywę odpadową (50 %). Z kolei wykazany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia za 2021 r. oraz 2022 r., liczony nową metodą od wszystkich odpadów komunalnych (a nie ww. frakcji), wyniósł odpowiednio: 26 % i 27 % wagowo. W ocenie NIK istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę wymaganego w przyszłości przez UE poziomu przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu odpadów komunalnych, a także istotne ryzyko

nieosiągnięcia poziomu ich składowania (maksymalnie 30 % wagowo w latach 2025-2029, do 20 % w latach 2030-2034, do 10 % od 2035 r.).

NIK ocenia pozytywnie rozdzielenie związku między wzrostem gospodarczym a wpływem wywieranym na środowisko (*decoupling*) w postaci wykorzystywanych zasobów materiałowych oraz wytwarzanych odpadów. W ocenie NIK poprawa produktywności zasobów w Polsce nie przełożyła się jednak na zwiększenie cyrkularnego wykorzystania materiałów w gospodarce. Wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (tzw. *circular material use rate* – CMU) według danych Eurostat zmniejszył się z poziomu 10,5 % w 2018 r. (10. miejsce wśród krajów UE-27) do 8,4 % w 2022 r. oraz 7,5 % w 2023 r. (16. miejsce w UE-27).

Realizacja działań na rzecz GOZ, podejmowanych przez państwo, w szczególności w ramach *Mapy drogowej GOZ*, a także będących w kompetencji gmin, w ocenie NIK wymaga dalszej koordynacji i ewaluacji, a także powiązania działań na rzecz GOZ i ukształtowania ich w spójny proces.

3. SYNTEZA

Główne założenia *Mapy drogowej GOZ* prawidłowe

Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, przyjęta przez polski rząd we wrześniu 2019 r. jako jeden z projektów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, wpisywała się w koncepcję GOZ, by produkty, materiały oraz surowce pozostawały w obiegu tak długo, jak to jest możliwe, zaś wytwarzanie odpadów były ograniczone do minimum. Działania zaplanowane w *Mapie drogowej GOZ* były spójne z działaniami i celami w innych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce.

Działania organów państwa, jak również samorządu terytorialnego (na przykładzie ośmiu skontrolowanych gmin), w latach 2018–2022 zasadniczo przyczyniły się do realizacji podstawowych założeń określonych w *Mapie drogowej GOZ*, stanowiących że:

- a) wartość dodana surowców/zasobów, materiałów i produktów jest maksymalizowana lub
- b) ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, a powstające odpady są zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne sposoby odzysku, unieszkodliwienie). [str. 27-29]

Niedostateczna realizacja działań GOZ oraz ich monitoring

Działania w *Mapie drogowej GOZ*, realizowane przez resorty odpowiedzialne w latach 2019-2023, przede wszystkim o charakterze legislacyjnym, a także analityczno-koncepcyjnym oraz informacyjno-promocyjnym, zasadniczo wspierały wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym, choć nie w pełni były one skuteczne, terminowe i/lub prowadzone w znaczącym zakresie i zasięgu oddziaływania. Wynikało to z niedostatecznej współpracy między resortami, jak również niewystarczającej koordynacji i monitoringu działań ze strony Ministra Rozwoju i Technologii jako podmiotu odpowiedzialnego. W konsekwencji do końca listopada 2023 r. (tj. zakończenia niniejszej kontroli) spośród 41 zaplanowanych działań zakończono 28 (68 %), pozostałych 13 nie zrealizowano (32 %), w tym czterech działań nie rozpoczęto. Nie sporządzano również sprawozdań z realizacji *Mapy drogowej GOZ*, uwzględniających stan realizacji poszczególnych działań wraz ze wskazaniem przyczyn niepowodzeń w realizacji oraz działań zaradczych. [str. 29-42]

KPGO 2028 głównym dokumentem planistycznym od 2024 r.

Z uwagi na horyzont działań *Mapy drogowej GOZ*, przewidziany do zakończenia do końca 2023 r., a także brak aktualizacji *Mapy*, od 2024 r. nie jest ona obowiązującym dokumentem rządowym. Obecnie podstawowym dokumentem planistycznym w zakresie gospodarki odpadami na szczeblu krajowym jest *Krajowy plan gospodarki odpadami 2028*. [str. 42-47]

**Opóźnienia w transpozycji
dyrektyw: odpadowej,
opakowaniowej
oraz plastikowej**

Wdrażaniu GOZ w Polsce nie sprzyjały opóźnienia w transpozycji aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE, w szczególności dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): odpadowej (zmienionej 2018/851), opakowaniowej (zmienionej dyrektywą 2018/852) (opakowaniowej), a także plastikowej (SUP) 2019/904. 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 po złożeniu przez Polskę odpowiedzi na zarzuty formalne. [str. 48–50]

**Naruszenie dyrektywy
w sprawie składowania
odpadów**

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli w Polsce nie zamknięto trzech składowisk odpadów: w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie. Stanowiło to naruszenie dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, zgodnie z którą każde istniejące składowisko odpadów musiało spełniać określone wymogi.²⁷ W przeciwnym razie składowiska te powinny zostać zrekultywowane i ostatecznie zamknięte. [str. 50–51]

**Poziom recyklingu
w 2020 r. 41 % – niższy
niż wymagane 50 %**

Wykazany przez Polskę za 2020 r. poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wyniósł 41 % wagowo i był niższy od minimalnego poziomu wymaganego do tego czasu przez dyrektywę odpadową 2008/98/WE (50 %). Z kolei wykazany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia za 2021 r. oraz 2022 r., liczony nową metodą od wszystkich odpadów komunalnych (nie tylko od ww. frakcji), wyniósł odpowiednio: 26 % i 27 % wagowo. W ocenie NIK występuje wysokie ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę wymaganego przez UE poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, tj. minimum: 55 % do 2025 r. (względnie niższego poziomu wskutek przesunięcia terminu osiągnięcia celu na wniosek Polski), a także istotne ryzyko nieosiągnięcia poziomu ich składowania (maksymalnie 30 % wagowo w latach 2025-2029, do 20 % w latach 2030-2034, do 10 % od 2035 r.). Może to skutkować nakładaniem stosownych kar na gminy (w drodze decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska), jak również na Polskę przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [str. 51–53]

²⁷ Według postanowień Traktatu Akcesyjnego dla Polski termin, do którego nie stosowano niektórych wymagań wynikających z dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, w odniesieniu do składowisk odpadów komunalnych, upływał z dniem 1 stycznia 2012 r. Dla istniejących składowisk odpadów procedura związana z procesem dostosowywania istniejących składowisk do wymagań stawianych przez przepisy UE została określona w art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.). Dla składowisk odpadów niespełniających wymagań technicznych został wyznaczony ostateczny termin na ich dostosowanie, który upłynął z końcem 2009 r.

**Wątpliwości
co do danych w BDO**

Wobec wątpliwości co do rzetelności i jakości danych gromadzonych i pozyskiwanych z *Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami* (BDO) – stwierdzonych w kontroli NIK (P/23/039 – *Działania organów administracji publicznej na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów i zapewnienia recyklingu*) – faktyczny poziom recyklingu może różnić się od deklarowanego przez podmioty zobowiązane (być niższy niż wykazany i sprawozdawany w BDO).

[str. 53-54]

**Polska wpłaciła
do budżetu UE ok. 9 mld zł
podatku od plastiku
w latach 2021–2024**

Od 2021 r., kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do płacenia opłaty (tzw. „podatek od plastiku”, ang. *plastic tax*) od masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi. Według danych Ministerstwa Finansów za lata 2021–2023 Polska wpłaciła z tego tytułu ok. 1,5 mld EUR, tj. ponad 6,8 mld zł, z tego: 372 mln EUR w 2021 r., 565 mln EUR w 2022 r., 532 mln EUR w 2023 r. Ponadto, według danych MF, za 2024 r. Polska wpłaciła 535 mln EUR, tj. 2,3 mld zł.

[str. 54–57]

**System kaucyjny
od października 2025 r.
– planowany wpływ
na zmniejszenie odpadów**

Planowany do uruchomienia od października 2025 r system kaucyjny²⁸, obejmujący jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów, szklane butelki wielokrotnego użytku do 1,5 litra oraz metalowe puszki o pojemności do 1 litra, ma na celu zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów, zwiększenie poziomu i jakości zebranego materiału oraz recyklatów, w tym z tworzyw sztucznych. System ma się też przyczynić do osiągnięcia określonych w dyrektywie 2018/852 celów w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych. Z drugiej zaś strony system kaucyjny może spowodować zmniejszenie ilości odpadów odbieranych przez gminy od mieszkańców przy dalszej konieczności utrzymywania infrastruktury do zbiórki i segregacji. W konsekwencji utrudni to osiąganie przez gminy coraz wyższych wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

[str. 58]

**Nowe wymogi unijne
w sprawie ekoprojektowania
oraz ROP**

W nowy plan działania UE dotyczący GOZ wpisują się również kolejne rozporządzenia Komisji Europejskiej i Rady – do bezpośredniego zastosowania w krajach członkowskich – w tym uchwalone 13 czerwca 2024 r. rozporządzenie 2024/1781 dotyczące zwiększonych wymogów w zakresie ekoprojektowania (tzw. *Ecodesign for Sustainable Products*

²⁸ Wprowadzony ustawą z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1852). Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniami oraz niektórych innych ustaw z dnia 21 listopada 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1911) przesunęła termin uruchomienia systemu kaucyjnego z 1 stycznia 2025 r. na nie wcześniej niż 1 października 2025 r.

**Działania gmin
na rzecz GOZ
zasadniczo prawidłowe**

Regulation – ESPR)²⁹, a także rozporządzenie 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie usprawnienia funkcjonowania systemu rozszerzonej odpowiedzialności (ROP)³⁰. [str. 58–59]

Kontrolowane gminy (osiem) podejmowały działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach swoich kompetencji. Działania te koncentrowały się na realizacji obowiązków wynikających z przepisów, głównie z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi, bez powiązania ich z procesem GOZ. Gminy na ogół prawidłowo wypełniały zadania i obowiązki objęte zakresem przedmiotowej kontroli, w tym: zapewniały selektywny odbiór odpadów i wdrożyły stosowne dokumenty w tym zakresie, tj. w szczególności *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy* oraz sporządzały sprawozdania i analizy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże, jedynie w sześciu z ośmiu kontrolowanych gmin udostępniono na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty wymagane informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg* (w szczególności o: podmiotach odbierających odpady komunalne, miejscach zagospodarowania odpadów i poziomie składowania). [str. 59–60]

**Cele GOZ
w dokumentach
strategicznych gminy**

Cele i działania na rzecz wsparcia GOZ – o różnym poziomie szczegółowości – w kontrolowanych gminach na ogół zawarto w poniżej wymienionych głównych dokumentach strategicznych:

- 1) strategia rozwoju gminy;
- 2) gminny program ochrony środowiska – opracowany i przyjęty w sześciu z ośmiu kontrolowanych gmin; w dwóch przypadkach (gminy: Łukowica i Wieluń) nie uchwalono programów ochrony środowiska, zaś w jednym (Miasto Lublin) przyjęto go dopiero w 2021 r.;
- 3) plan gospodarki niskoemisyjnej – przyjęty we wszystkich kontrolowanych gminach, przy czym w Gminie Łukowica plan ten nie zawierał działań GOZ;
- 4) regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – wymagany zgodnie z *ucpg*, uchwalono we wszystkich kontrolowanych gminach.

W kontrolowanych gminach cele i działania związane z GOZ, wynikające z przyjętej strategii rozwoju gminy, programów (w szczególności

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram ustalania wymogów ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2020/1828 i rozporządzenia (UE) 2023/1542 i uchylenia dyrektywy 2009/125/WE (Dz. U. UE. L. 2024.1781).

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE, opublikowane 22 stycznia 2025 r. (Dz. U. L. 2025/40, 22.1.2025).

**Zakresy
czynności osób
odpowiedzialnych za
realizację zadań GOZ**

programu ochrony środowiska), były wewnętrznie spójne, a także spójne z działaniami i celami określonymi w ponadgminnych dokumentach strategicznych (głównie w WPGO). [str. 60–68]

Zadania na rzecz GOZ, w tym ich monitorowanie, najczęściej zostały przypisane do realizacji jednostce organizacyjnej odpowiedzialnej za gospodarkę komunalną w gminie, choć pracownicy, którym powierzono ich realizację, nie zawsze (w pięciu z ośmiu kontrolowanych gmin) mieli wpisane te zadania do zakresów czynności. [str. 68–69]

**Gminy zapewniły
selektywne zbieranie
odpadów**

Kontrolowane gminy zapewniły selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady.³¹ W większości gmin objętych kontrolą dominowały inne, mniej pożądane niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów: unieszkodliwienie przez składowanie oraz spalanie. [str. 69]

**W Polsce coraz więcej
odpadów zbieranych
selektywnie**

W skali kraju, ilość odpadów komunalnych zebranych selektywnie systematycznie rośnie. W 2018 r. zebrano selektywnie ponad 3,6 mln ton (29 % ogółu wytworzonych odpadów komunalnych, zaś w 2022 r. osiągnęła 40 % (5,4 mln ton). W 2023 r. udział ten utrzymał się na podobnym poziomie (41 % ogółu wytworzonych odpadów komunalnych), przy czym nastąpił wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie (o 2 %) w stosunku do roku poprzedniego, osiągając wartość 5,5 mln ton. Ogółem – według danych GUS – w polskich gminach udział odzysku odpadów komunalnych zwiększył się z 57 % w 2018 r. do 61 % w 2022 r. Było to głównie efektem większego poziomu kompostowania i fermentacji (wzrost z 8 % w 2018 r. do 14 % w 2022 r.), gdyż poziom recyklingu pozostał na zbliżonym poziomie (26 % w 2018 r. wobec 27 % w 2022 r.). Z kolei poziom ich składowania, pomimo obniżenia (z 42 % w 2018 r. do 38 % w 2022 r.), pozostawał wciąż wysoki. [str. 69–71]

**Nie zawsze pełne
dostosowanie PSZOK
do wymagań *ucpg***

Kontrolowane gminy utworzyły co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego dostosowania regulaminu korzystania z PSZOK do wymagań *ucpg*, w szczególności nieprzyjmowania odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych opon. Z kolei w Mieście Lublin nieprawidłowości dotyczyły nie tylko przyjmowania „ponadwymiarowego” odpadów, ale również braku ich przyjmowania, czego przykładem był PSZOK w Lublinie, w którym przyjmowano odpady z pominięciem następujących ich rodzajów:

³¹ Jednakże, zgodnie z ustaleniami poczynionymi w Urzędzie Miasta Lublin, selektywne zbieranie odpadów odbywało się z uchybieniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b *ucpg*, ponieważ punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie przyjmował wszystkich wskazanych przepisem odpadów.

papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych. [str. 71-72]

Masa odpadów komunalnych rośnie – przemysłowych spada

W większości kontrolowanych gmin (sześć z ośmiu), pomimo podejmowanych działań, zwiększyła się masa wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w latach 2019–2022. Łączna masa wytworzonych odpadów komunalnych w Polsce w kontrolowanym okresie uległa wzrostowi o 7,2 % z 12,5 mln ton w 2018 r. do 13,4 mln ton w 2022 r., stanowiąc odpowiednio 9,8 % oraz 10,4 % łącznej masy odpadów, tj. 127,8 mln ton oraz 128,4 mln ton. Około 90 % odpadów stanowią odpady przemysłowe, których masa – mimo wzrostu gospodarczego – zmalała w tym okresie o 0,5 %. [str. 72-74]

Działania GOZ promowane w gminach, ale nie w pełni skuteczne

W kontrolowanych gminach na ogół aktywnie prowadzono działania edukacyjne, promujące prawidłowe segregowanie odpadów, ponowne ich wykorzystanie, zachęcające do ograniczania konsumpcji i zagospodarowywania nieużywanych już przedmiotów, co wpisywało się politykę GOZ. Pomimo promocji tych działań nie przyniosły one oczekiwanych efektów w postaci istotnej poprawy gospodarowania odpadami komunalnymi. [str. 75]

Gospodarowanie odpadami najczęściej deficytowe w gminach

W analizowanym okresie 2020–2022 jedynie w dwóch kontrolowanych gminach wpływy z opłat przewyższały koszty obsługi systemu gospodarowania odpadami. W pozostałych gminach system gospodarowania odpadami był deficytowy w całym analizowanym okresie lub przynajmniej jednym roku. [str. 76–78]

Problemy z osiągnięciem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych

Nie wszystkie spośród kontrolowanych ośmiu gmin osiągnęły w latach 2020–2022 wymagane prawem (*ucpg*) poziomy zagospodarowania (recyklingu) odpadów komunalnych. W szczególności:

- pięć kontrolowanych gmin osiągnęło za rok 2020 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, w wysokości co najmniej 50 % wagowo;
- sześć gmin osiągnęło wymagany za rok 2021 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, w wysokości co najmniej 20 % wagowo;
- sześć gmin osiągnęło wymagany za rok 2022 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, w wysokości co najmniej 25 % wagowo.

Należy zauważyć, że znaczny udział w osiągnięciu przez gminy ww. wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych miały odpady poddane kompostowaniu i fermentacji, w szczególności tzw. odpady zielone. [str. 78–81]

**Znaczny wpływ
kompostowania na poziom
recyklingu odpadów
komunalnych**

Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych, tj. udział odpadów komunalnych poddanych recyklingowi w całkowitej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych (obejmujący recykling materiałów, kompostowanie i fermentację beztlenową), wykazany dla Polski za lata 2018–2022 r. w bazie Eurostat, wyniósł odpowiednio: 34,3 % w 2018 r., 34,1 % w 2019 r., 38,7 % w 2020 r., 40,3 % w 2021 r. oraz do 40,9 % w 2022 r. Dla porównania w UE-27 wskaźnik ten wzrósł w tym czasie z 46,4 % do 48,7 %. Jeśli jednak wziąć pod uwagę sam recykling odpadów komunalnych (bez kompostowania i fermentacji), to trudno mówić o postępie. Dane GUS wskazują, że wyniósł on: 26,2 % w 2018 r., 25,0 % w 2019 r., 26,7 % w 2020 r., 26,9 % w 2021 r., 26,7 % w 2022 r. Z kolei w 2023 r. wskaźnik recyklingu wyniósł jedynie 15,8 %, co wynikało ze zmian w sposobie obliczeń (tj. bez szacunków). W kolejnych latach poziom ten określono w *ucpg* odpowiednio na: 35 % wagowo – za rok 2023; 45 % wagowo – za rok 2024; 55 % wagowo – za rok 2025; 56 % wagowo – za rok 2026; 57 % wagowo – za rok 2027; 58 % wagowo – za rok 2028; 59 % wagowo – za rok 2029; 60 % wagowo – za rok 2030; 61 % wagowo – za rok 2031; 62 % wagowo – za rok 2032; 63 % wagowo – za rok 2033; 64 % wagowo – za rok 2034; 65 % wagowo – za rok 2035 i za każdy kolejny rok. [str. 81–83]

**Kary pieniężne dla gmin za
nieosiągnięcie wymaganych
poziomów recyklingu**

W pięciu kontrolowanych gminach nie osiągnięto wszystkich wymaganych poziomów wskaźników: 1) przygotowania do ponownego użycia i recyklingu; 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; 3) składowania. Skutkowało to nakładaniem kar pieniężnych na daną gminę w drodze decyzji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. [str. 84]

**Kontrole u podmiotów
zajmujących się odpadami w
gminie nie zawsze prowadzone
cyklicznie**

Upoważnieni pracownicy kontrolowanych urzędów gmin przeprowadzali kontrole podmiotów wpisanych do RDR, odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Przeprowadzona analiza częstotliwości wykonania kontroli wykazała, że w latach 2020–2021 cykl przeprowadzania kontroli podmiotu co najmniej raz na dwa lata nie został zrealizowany w pięciu z ośmiu gmin. W związku z powyższym NIK wnioskował o przeprowadzanie i dokumentowanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne zgodnie ze stosownymi przepisami. [str. 85]

**Zachęty, w tym ekonomiczne,
niezbyt powszechne
w mniejszych gminach**

Zachęty wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów. w tym zachęty ekonomiczne, nie były zbyt powszechne w mniejszych gminach, głównie ze względu na ich ograniczenia finansowe.³² [str. 87]

³² Stąd, przykładowo w wystąpieniu pokontrolnym do Gminy Tuczo wnioskowano o stworzenie zachęt do ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia odpadów, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy *o odpadach*, w szczególności do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz zachęt ekonomicznych.

Wdrażanie środków poprawy efektywności energetycznej, zielone zamówienia sporadycznie

We wszystkich kontrolowanych gminach zrealizowano co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy o *efektywności energetycznej*. W niewielkim zakresie wykorzystywany był jeszcze (nieobowiązkowy) instrument zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych (tzw. zielone zamówienia). [str. 88–92]

Program pilotażowy GOZ zasadniczo przeprowadzony prawidłowo

Proces transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym również w gminach wymaga wsparcia finansowego ze strony państwa z uwagi na ograniczone środki na system gospodarowania odpadami komunalnymi, a także inwestycje gmin uwzględnione w WPGO. Objęty niniejszą kontrolą program pilotażowy GOZ zasadniczo został przeprowadzony prawidłowo. NFOŚiGW wydatkował 15 467,9 tys. zł na projekty realizowane w trzech gminach: Łukowica, Wieluń i Tuczo. Większej skuteczności wymagało egzekwowanie przez NFOŚiGW obowiązków sprawozdawczych. Przy wyborze beneficjentów w przyszłości wskazana jest również rezygnacja ze wskazywania konkretnych podmiotów na rzecz rozwiązań konkursowych. [str. 93–95]

Pogorszenie wskaźnika cyrkularności w Polsce z 10,5 % w 2018 r. do 7,5 % w 2023 r.

Działania na rzecz GOZ nie spowodowały poprawy cyrkularnego wykorzystania materiałów w polskiej gospodarce. Według danych Eurostat w kontrolowanym okresie nastąpił istotny spadek (65 %) wykorzystania w polskim przemyśle materiałów z recyklingu z 76 mln ton w 2018 r. do 46 mln ton w 2023 r. Miało to przełożenie na wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (tzw. *circular material use rate* – CMU), który zmniejszył się z poziomu 10,5 % w 2018 r. (10. miejsce wśród krajów UE-27) do 8,4 % w 2022 r. oraz 7,5 % w 2023 r. (13. miejsce w UE-27). Dla porównania wskaźnik cyrkularności dla UE wyniósł 11,6 % w 2018 r., 11,5 % w 2022 r. oraz 11,8 % w 2023 r. Oznacza to, że ponad 90 % materiałów wykorzystywanych w naszej gospodarce pochodziło z surowców pierwotnych. Jedną z przyczyn spadku CMU jest rosnący poziom akumulacji materiałów w infrastrukturę (budynki, drogi i maszyny), wykorzystywaną przez długi czas, a także znaczny udział spalania paliw kopalnych. Poprawa CMU może nastąpić m.in. poprzez: zwiększenie poziomu recyklingu odpadów, rozwijanie rynku surowców wtórnych czy wprowadzanie nowych technologii, które umożliwiają bardziej efektywne wykorzystanie materiałów (ekoprojektowanie). [str. 100–103]

Pogorszenie gospodarowania odpadami przemysłowymi w 2022 r. wobec 2018 r.

Spadek CMU wynika m.in. z pogorszenia gospodarowania odpadami przemysłowymi: z ogólnej ilości 115,0 mln ton odpadów przemysłowych wytworzonych w 2022 r. (wobec 115,3 mln ton w 2018 r.), jedynie ok. 48 % (55,7 mln ton) odpadów zostało poddanych odzyskowi (51 % w 2018 r., 58,4 mln ton), 42 % (47,9 mln ton) poddano unieszkodliwieniu poprzez

składowanie (43 % w 2018 r., 49,0 mln ton), 6 % (7,7 mln ton) unieszkodliwiono w inny sposób (4 % w 2018 r., 5,6 mln ton), zaś pozostałą część magazynowano (ok. 1 %, 1,3 mln ton w 2018 r. i ok. 1 %, 1,5 mln ton w 2022 r.) lub przekazano innym odbiorcom (1 %, 1,0 mln ton, w 2018 r. i 2 %, 2,1 mln ton w 2022 r.). [str. 101-102]

**Ślad materiałowy w Polsce
coraz niższy, ale wciąż
wyżej poziomu w UE-27**

Ślad materiałowy, czyli ilość surowców wymagana do wytworzenia produktów sprzedawanych w Polsce – pomimo obniżenia – jest wciąż znacznie wyższy niż przeciętnie w UE-27, a dystans ten powiększa się, co nie jest zjawiskiem pożądanym. W 2023 r. do zaspokojenia potrzeb każdego obywatela Polski trzeba było zużyć blisko 17,0 ton ekwiwalentu surowców³³, tj. o ok. 3,0 ton (21 %) więcej niż przeciętnie w UE (14,0 ton). W Polsce w 2023 r. – w stosunku do 2018 r. – poziom ten uległ zmniejszeniu o 0,8 ton (z poziomu 17,8 ton), zaś w UE spadł o 0,6 ton (z poziomu 14,7 ton). [str. 105-106]

***Decoupling,*
czyli rozdzielenie wzrostu
PKB od wykorzystywanych
zasobów materiałowych**

NIK ocenia pozytywnie *decoupling*, czyli rozdzielenie współzależności realnego wzrostu gospodarczego (Produktu Krajowego Brutto) od całkowitej masy wykorzystywanych zasobów materiałowych oraz wytwarzanych odpadów, co ogranicza negatywny wpływ gospodarki na środowisko. W latach 2018-2022, pomimo ok. 15 % realnego wzrostu PKB Polski, łączna masa wytworzonych odpadów wzrosła tylko o ok. 0,5 % (ze 127,8 mln ton w 2018 r. do 128,4 mln ton w 2022 r.), przy czym masa odpadów przemysłowych zmniejszyła się o 0,3 % (ze 115,3 mln ton w 2018 r. do 115 mln ton w 2022 r.). Masa wszystkich odpadów wytworzonych w Polsce (przemysłowych i komunalnych) przypadająca na 1 mieszkańca wynosiła 4,6 ton w 2018 r. i wzrosła do 4,7 ton w 2022 r. W Polsce produkuje się wciąż mniej odpadów *per capita* niż w UE-27 (5,2 tony w 2018 r., 5,0 ton w 2022 r.), ale dystans ten zmniejszył się istotnie. Wynika to w dużej mierze ze wzrostu dochodu rozporządzalnego, wzrostu gospodarczego oraz rosnącej konsumpcji w Polsce. [str. 107-110]

**Wyprodukowany w Polsce
kilogram dobra realnie
coraz bardziej wartościowy**

W efekcie poprawy produktywności zasobów, każdy wyprodukowany w Polsce kilogram dobra jest realnie coraz bardziej wartościowy. Od 2018 r. do 2023 r. produktywność zasobów w Polsce zwiększyła się realnie o 23 %, podczas gdy w UE-27 o 9 %. Mimo tej poprawy zasoby materiałowe są wykorzystywane przez polską gospodarkę wciąż mniej wydajnie niż przeciętnie w UE. Kilogram materiałów pozwalał na wytworzenie PKB w 2022 r. o wartości 0,80 EUR (1,5 EUR wg standardu siły nabywczej, *power purchase standard* – PPS) wobec 0,70 EUR w 2018 r. (1,2 EUR wg PPS), plasując nasz kraj na 22. miejscu w UE pod względem efektywności wykorzystania materiałów (21. według PPS). [str. 109-110]

³³ Biomasa, rudy metali, minerały niemetaliczne i materiały/nośniki energii z kopalni.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, a także przeprowadzonych analiz, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

**Minister
Rozwoju i Technologii**

- 1) wdrożenie zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi resortami w przypadku planowania i realizacji programów rządowych, które będzie koordynował minister do spraw gospodarki;
- 2) sporządzanie sprawozdań z realizacji programów rządowych, w szczególności *Mapy drogowej GOZ*, z uwzględnieniem stanu realizacji poszczególnych działań wraz ze wskazaniem przyczyn niepowodzeń w realizacji oraz działań zaradczych;

Gminy

- 1) zapewnienie realizacji gospodarki odpadami w sposób umożliwiający osiąganie obowiązujących poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o których mowa w art. 3b *ucpg*;
- 2) zapewnienie w analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi wymaganych informacji, określonych w art. 9tb *ucpg*, a także zgodności informacji o poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych ze sprawozdaniami z realizacji zadań gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych w systemie BDO;
- 3) przeprowadzanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne, zgodnie z art. 9u ust. 1a *ucpg*, tj. co najmniej raz na dwa lata, a także dokumentowanie ich wyników zgodnie z art. 380 ust. 1 Poś;
- 4) udostępnianie na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg* (w szczególności o: podmiotach odbierających odpady komunalne, miejscach zagospodarowania odpadów i poziomie składowania);
- 5) zapewnienie zgodności regulaminu korzystania z PSZOK z wymaganiami określonymi w art. 4 *ucpg* (*Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy*);
- 6) podejmowanie działań wspierających ponowne użycie produktów i przygotowanie do ponownego użycia produktów, które wcześniej zostały odpadami, w szczególności do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz zachęt ekonomicznych (art. 19 ust. 1 *ustawy o odpadach*).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA MAPY DROGOWEJ GOZ

5.1.1. PRZYGOTOWANIE MAPY DROGOWEJ GOZ

Przygotowanie Mapy drogowej GOZ w odpowiedzi na plan działań UE

Opracowanie *Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym* zostało zainicjowane w wyniku publikacji w grudniu 2015 r. przez Komisję Europejską³⁴ komunikatu *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki obiegu zamkniętego*³⁵. Podstawą do jej stworzenia było stanowisko Rządu RP do powyższego komunikatu ze stycznia 2016 r., w którym poparty został zaproponowany przez KE kierunek przejścia z systemu linearnego na gospodarkę o obiegu zamkniętym, dostrzegając w tym działaniu możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarczego, redukcji presji na środowisko oraz zapewnienia wysokiego poziomu życia społecznego. Niemniej jednak Rząd RP wskazał, że rozwiązania zaproponowane w komunikacie będą wymagały zmian społecznych i infrastrukturalnych, w tym dużych nakładów inwestycyjnych. Stąd osiągnięcie celów GOZ powinno być dostosowane do specyficznych uwarunkowań państw członkowskich.

Zespół do spraw GOZ – organ pomocniczy MRiT przy planowaniu Mapy drogowej GOZ

Na potrzeby opracowania *Mapy drogowej GOZ* w 2016 r., zarządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r.³⁶, powołany został *Zespół do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym*³⁷, którego celem – jako organu pomocniczego Ministra – było m.in. opracowanie planu działania w zakresie wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce, określającego w szczególności cele i priorytety działania wraz z ich horyzontem czasowym oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację.

Uzgodnienia międzyresortowe i konsultacje publiczne w sprawie Mapy drogowej GOZ

Projekt dokumentu *Mapy drogowej GOZ* nie podlegał badaniom ewaluacyjnym wykonanym przez podmioty zewnętrzne. Z uwagi na charakter dokumentu, tj. działania adresowane do administracji w dużej mierze mające na celu przegląd legislacji i wypracowanie propozycji rozwiązań, *Mapa drogowa GOZ* nie stanowiła dokumentu strategicznego w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³⁸ i nie podlegała badaniom ewaluacyjnym. *Mapa drogowa GOZ* była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, tym samym podlegała ocenie pod kątem zapewnienia spójności z innymi

³⁴ Dalej: KE.

³⁵ Komunikat KE z dnia 2 grudnia 2015 r. COM(2015) 614.

³⁶ Zarządzeniem nr 33 Ministra Rozwoju z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. Min. Rozwoju z dnia 29 czerwca 2016 r. poz. 31).

³⁷ Dalej: Zespół ds. GOZ.

³⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

dokumentami strategicznymi oraz przedmiotem konsultacji publicznych w styczniu 2018 r. Projekt *Mapy drogowej GOZ* podlegał również konsultacjom publicznym, do których został przekazany w styczniu 2018 r. W ramach konsultacji uwagi zgłosiło dwadzieścia siedem podmiotów.

Niewielka liczba osób odpowiedzialnych za GOZ w MRiT

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

Mapa drogowa GOZ spójna ze strategiami rozwoju w Polsce (SOR, PEP 2030, KPGO 2022)

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

- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – *Mapa drogowa GOZ* stanowiła jeden z elementów realizacji celu głównego SOR, tj. tworzenia warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. Ponadto założeniom projektów strategicznych SOR – *Surowce dla przemysłu* odpowiadały działania 1 i 3–4 *Mapy drogowej GOZ* w zakresie opracowania katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa. Założenia SOR w obszarze reindustrializacji miały umożliwić osiągnięcie celu szczegółowego I wyznaczonego w SOR, tj. trwałego wzrostu gospodarczego opartego na dotychczasowych i nowych przewagach, odpowiadają działaniom 1–8 *Mapy drogowej GOZ*.
- *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*³⁹ – *Mapa drogowa GOZ* stanowiła jeden z elementów realizacji celu szczegółowego II PEP 2030 dotyczącego środowiska i gospodarki w zakresie zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska.

³⁹ Przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia *Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*. M.P. poz. 794, dalej: PEP 2030.

- *KPGO 2022* – punkt wyjścia do opracowania planów gospodarki odpadami stanowiła hierarchia sposobów postępowania z odpadami określona w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁴⁰, zgodnie z którą należy przede wszystkim zapobiegać powstawaniu odpadów, następnie zapewnić ich przygotowanie do ponownego użycia, recykling, w dalszej kolejności inne procesy odzysku, a w ostateczności unieszkodliwić.

**Mapa drogowa GOZ bez
wytycznych,
harmonogramu,
mierników realizacji**

Minister właściwy do spraw gospodarki, jako organ właściwy do koordynacji wdrażania GOZ w polskiej administracji rządowej, miał analizować postępy wdrażania *Mapy drogowej GOZ*, w tym m.in. w oparciu o informacje sprawozdawcze poszczególnych resortów odpowiedzialnych za poszczególne działania. Minister nie stworzył narzędzi do dokonywania takiej analizy, jak również nie określił wytycznych w zakresie przejrzystych kryteriów oceny działań zawartych w *Mapie drogowej GOZ*. Ponadto nie został określony szczegółowy harmonogram wdrożenia poszczególnych działań przewidzianych w *Mapie drogowej GOZ* zawierający m.in. kamienie milowe umożliwiające monitorowanie czasu pozostałego do ostatecznego terminu wdrożenia w kontekście wykonanych dotychczas postępów oraz mierniki i wskaźniki realizacji poszczególnych celów.

5.1.2. REALIZACJA MAPY DROGOWEJ GOZ I JEJ MONITOROWANIE PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW GOSPODARKI

**Mapa drogowa GOZ –
pięć obszarów,
41 działań,
dziewięć resortów
odpowiedzialnych**

W *Mapie drogowej GOZ* określono 41 działań⁴¹, których realizację przewidziano zasadniczo nie później niż do końca 2023 r. Poszczególne działania przyporządkowano do jednego z następujących obszarów:

- 1) Zrównoważona produkcja przemysłowa – osiem działań
- 2) Zrównoważona konsumpcja – dziewięć działań
- 3) Biogospodarka – 13 działań
- 4) Nowe modele biznesowe – 10 działań
- 5) Wdrażanie, monitoring i finansowanie GOZ – jedno działanie.

Za realizację poszczególnych działań odpowiedzialnych było sześciu ministrów reprezentujących 14 działów administracji rządowej.

Działy administracji rządowej realizujące działania GOZ to: gospodarka, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo – Minister Rozwoju i Technologii (odpowiedzialny za realizację 19 działań); energia, środowisko – Minister Klimatu

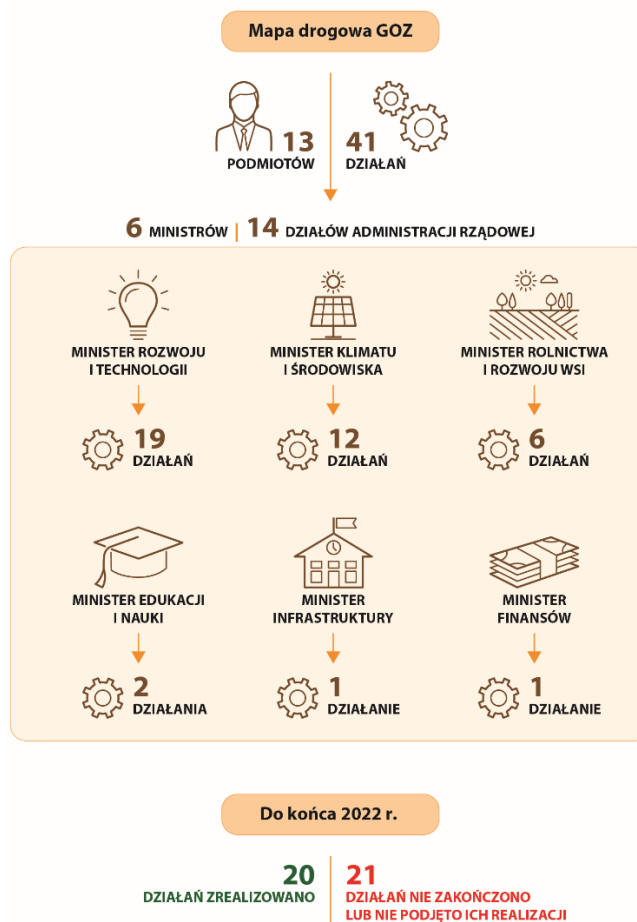
⁴⁰ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.

⁴¹ W zatwierdzonym dokumencie *Mapa drogowa GOZ* wystąpił błąd w numeracji działań, bezpośrednio po działaniu 30 występuje działanie 32 – brak działania 31. Stąd, ostatnie działanie było oznaczone numerem 42.

i Środowiska (12 działań); rolnictwo, rozwój wsi i rynków rolnych, rybołówstwo – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (sześć działań); oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe i nauka – Minister Edukacji i Nauki (dwa działania); gospodarka wodna, transport – Minister Infrastruktury (jedno działanie); finanse publiczne – Minister Finansów (jedno działanie).

Infografika 1

Działy administracji rządowej (ministerstwa) realizujące działania Mapy drogowej GOZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Resorty te realizowały działania samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami wskazanymi w *Mapie drogowej GOZ*: ministrem właściwym do spraw informatyzacji (Ministrem Cyfryzacji), ministrem właściwym do spraw zdrowia (Ministrem Zdrowia) ministrem właściwym do spraw bezpieczeństwa społecznego (Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej), Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Inspekcją Ochrony Środowiska, Giełdą Papierów Wartościowych w Warszawie SA, Główny Urzędem Statystycznym.

**Mapa drogowa GOZ –
jedynie 2/3 działań
zrealizowanych**

Według stanu na koniec listopada 2023 r. (tj. na czas zakończenia niniejszej kontroli) spośród 41 zaplanowanych działań: 28 zakończono (68 %), pozostałe 13 nie było zrealizowane (32 %), w tym cztery działania nie były rozpoczęte. Zestawienie działań z *Mapy drogowej GOZ* i stan ich realizacji (według stanu na listopad 2023 r. w trakcie przeprowadzania kontroli NIK)

przez odpowiedzialne resorty znajduje się w załączniku 6.3 do niniejszej Informacji.

Realizacja działań w poszczególnych obszarach wyglądała następująco:

- 1) zrównoważona produkcja – spośród ośmiu działań przewidzianych do realizacji – zakończono realizację trzech (nr: 1, 2 i 6), a pozostałych pięciu (nr: 3, 4, 5, 7 i 8) nie zakończono;
- 2) zrównoważona konsumpcja – spośród dziewięciu działań przewidzianych do realizacji – zakończono realizację ośmiu (nr: 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17), a jedno (nr 13) było niezakończone;
- 3) biogospodarka – spośród 13 działań przewidzianych do realizacji – zakończono realizację ośmiu (nr: 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27 i 29), dwóch działań nie zakończono (nr 22 i 23), a trzech nie rozpoczęto (nr: 21, 28 i 30);
- 4) nowe modele biznesowe – spośród dziesięciu działań przewidzianych do realizacji – zakończono realizację ośmiu (nr: 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40 i 41), jedno nie było zakończone (nr: 37), a kolejne nie było rozpoczęte (nr 39);
- 5) wdrażanie, monitorowanie i finansowanie GOZ – przewidziano jedno działanie (nr 42), które zostało zrealizowane w terminie.

Infografika 2

Realizacja działań z Mapy drogowej GOZ według obszarów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

**Mapa drogowa GOZ –
negatywna ocena
działań MRiT, opisowa
ocena innych resortów**

**Mapa drogowa GOZ –
brak aktywnej
współpracy resortów**

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność Ministra Rozwoju i Technologii oraz jego poprzedników, jako ministra właściwego do spraw gospodarki, w zakresie realizacji działań mających na celu wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym. W przypadku pozostałych pięciu resortów objętych niniejszą kontrolą (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Edukacji i Nauki) zastosowano ocenę w formie opisowej, gdyż nie było możliwe sformułowanie oceny pozytywnej lub negatywnej.

Przy realizacji działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ*, resorty nie podjęły aktywnej współpracy z jednostkami wyznaczonymi do ich realizacji, zarówno, jako ministerstwo wiodące w ich wykonaniu, jak i we współpracy z współodpowiedzialnymi resortami. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴², politykę ustaloną przez Radę Ministrów, członek Rady Ministrów

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm. Dalej *ustawa o Radzie Ministrów*.

współdziała z innymi członkami Rady Ministrów. NIK zwróciła uwagę, że wobec braku inicjatywy ze strony resortów wiodących, Minister również może występować z inicjatywą działania aby wykonać obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów.

Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ* przez ministra właściwego do spraw gospodarki

***Mapa drogowa GOZ –
MRiT – tylko 9 z 19
działań zakończono***

Minister Rozwoju i Technologii uczestniczył w realizacji 27 działań, w tym jako minister właściwy do spraw gospodarki – 26 działań oraz jednego działania jako minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Spośród 26 działań, w realizacji których uczestniczył minister właściwy do spraw gospodarki, odpowiadał on za realizację 19 (w tym sześciu samodzielnie). Według stanu na listopad 2023 r. nie zakończono realizacji siedmiu z 16 działań *Mapy drogowej GOZ*, przewidzianych do realizacji w latach 2019-2022. Przy czym w przypadku jednego działania⁴³, MRiT nie podjęło działań mających na celu jego realizację.

Dla działań, za realizację których odpowiadał minister właściwy do spraw gospodarki, nie opracowano szczegółowych założeń ich realizacji, w tym: zadań, jakie planowano wykonać w ramach poszczególnych działań – wraz z ich podziałem na poszczególnych uczestników danego działania, harmonogramów ich realizacji, szacunkowe koszty realizacji działań, mierników realizacji działań oraz zasad współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi dane działanie.

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

Minister Rozwoju i Technologii, odpowiadający za koordynację wdrożenia działań zawartych w *Mapie drogowej GOZ*, nierzetelnie realizował powierzone zadania w tym zakresie.

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 konsekwencji, spośród 19 działań *Mapy drogowej GOZ*, za realizację których odpowiadał minister właściwy do spraw gospodarki, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, nie zakończono realizacji dziesięciu,

⁴³ Działanie 30 Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej.

w tym – w przypadku trzech działań⁴⁴ – nie rozpoczęto ich realizacji. Zestawienie działań resortów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań z Mapy drogowej GOZ znajduje się w załączniku 6.3 do niniejszej Informacji.

Realizacja działań *Mapy drogowej GOZ* przez innych ministrów

**Mapa drogowa GOZ –
spośród 22 działań
innych resortów poza
MRiT 19 zakończono**

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli (30 listopada 2023 r.) spośród 22 działań, za które odpowiadali inni ministrowie niż Minister Rozwoju i Technologii, 19 zostało uznanych przez nich za zakończone, zaś trzy nie zostały zakończone, w tym dwa – za realizację których odpowiadał Minister Klimatu i Środowiska (nr 4 i 5) – oraz jedno w gestii Ministra Edukacji i Nauki (nr 41).

Stan realizacji pozostałych 22 działań, za które odpowiadali ministrowie inni niż minister właściwy do spraw gospodarki, według stanu na listopad 2023 r., opisano w poniższych punktach.

Minister właściwy do spraw środowiska oraz minister właściwy do spraw energii (Minister Klimatu i Środowiska)

**Mapa drogowa GOZ –
MKiŚ 10 działań z 12
zakończono**

Minister właściwy do spraw energii odpowiadał za realizację czterech działań (nr 1, 2, 4 i 26), zaś minister właściwy do spraw środowiska odpowiadał za osiem działań (nr 5, 6, 9, 10, 11, 17, 19 i 34) 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.

Spośród 12 działań *Mapy drogowej GOZ*, za realizację których odpowiadał minister właściwy do spraw środowiska oraz do spraw energii zakończono realizację następujących 10 działań (nr 1, 2, 6, 9, 10, 11, 17, 19, 26 i 34).

Nie zakończono realizacji następujących dwóch działań (nr 4 i 5). Minister nie wnioskował o przesunięcie terminu ich zakończenia wskazanego w *Mapie drogowej GOZ*, zatem NIK uznał te działania za niezrealizowane w terminie. Ponadto pięć działań zostało zrealizowanych przez podmioty niewskazane w *Mapie drogowej GOZ* (jednostki podległe MKiŚ), tj. niezgodnie z zapisami dokumentu, bez zawarcia umów z tymi podmiotami lub formalnego zlecenia im wykonania tych działań.

Minister właściwy do spraw środowiska powołał Pełnomocnika do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym oraz Zespół do spraw gospodarki o obiegu

⁴⁴ Działanie 28 – Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy; Działanie 30 – Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej; Działanie 39 – Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania.

zamkniętym, które miały wspierać Ministra w usprawnieniu działań resortu w obszarze GOZ, w tym w ramach realizacji Mapy drogowej.

W ocenie NIK, Minister realizując działania, za których koordynację był odpowiedzialny (działanie nr 1, 4, 5, 6, 19, 26), nie zapewnił realizacji zasady, 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 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. Nieopracowanie szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań *Mapy drogowej GOZ*, zdaniem NIK, istotnie utrudniało 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.

Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi)

*Mapa drogowa GOZ –
MRiRW wszystkie
sześć działań
zakończono*

Działania, za które Minister był odpowiedzialny samodzielnie (nr 24) lub jako resort wiodący we współpracy z innymi resortami (nr: 12, 15, 20, 25 i 29), zostały wykazane przez Ministerstwo jako zrealizowane. Co do działań, w których Minister był wskazany do współpracy z resortem wiodącym (nr 13, 14, 18, 19, 21, 22, 28), wiodące ministerstwa nie kontaktowały się i nie nawiązały współpracy z MRiRW. W związku z tym Ministerstwo najczęściej nie posiadało wiedzy na temat prac dotyczących realizacji tych działań poza działaniem 27, które zostało uznane przez Ministerstwo jako zrealizowane.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zakończył wszystkie sześć działań, za realizację których był odpowiedzialny (nr 12, 15, 20, 24, 25 i 29)⁴⁵. Działania były realizowane przez Ministerstwo oraz we współpracy i przy pomocy jednostek nadzorowanych lub podległych, takich jak: ośrodki doradztwa rolniczego (ODR), Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie (CDR), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (IUNG-PIB). Kontrolerom NIK nie przedstawiono dokumentów potwierdzających, że realizacja ww. działań przez ODR-y, CDR oraz KOWR wynikała wprost z obowiązku nałożonego na Ministra w *Mapie drogowej GOZ*. W ocenie NIK ich realizacja stanowiła również wykonanie ustawowych zadań tych jednostek, przedstawionych następnie przez Ministerstwo, jako realizacja działań przypisanych resortowi w *Mapie drogowej GOZ*.

Działania 24 oraz 27 zostały zrealizowane z opóźnieniem, ponieważ miały być wykonane w latach 2020–2021, natomiast ich realizację rozpoczęto w 2021 r. a zakończono w 2022 r.

Przy realizacji działań wynikających z *Mapy drogowej GOZ*, Ministerstwo nie podjęło aktywnej współpracy z jednostkami wyznaczonymi do ich realizacji, zarówno, jako Ministerstwo wiodące w ich wykonaniu, jak i we współpracy z współodpowiedzialnymi resortami.

Minister właściwy do spraw transportu i gospodarki wodnej (Minister Infrastruktury)

*Mapa drogowa GOZ –
MI jedno przydzielone
działanie zakończono*

Ministrowi Infrastruktury (ministrowi właściwemu do spraw transportu i gospodarki wodnej) przydzielono do samodzielnej realizacji jedno działanie. Minister prawidłowo zrealizował działanie związane z utworzeniem Punktu Kontaktowego CAD (*Connected Automated Driving*, poz. 38 w *Mapie drogowej GOZ*) w zakresie automatyzacji transportu drogowego na potrzeby zapewnienia merytorycznego wsparcia dla efektywnego funkcjonowania i konkurencyjności krajowego rynku

⁴⁵ Przy czym przewidziano kontynuację realizacji działań nr 12 i 15.

motoryzacyjnego. Działanie to zostało wykonane we współpracy z Instytutem Transportu Samochodowego poprzez utworzenie Centrum Kompetencji Pojazdów Autonomicznych i Połączonych.

W przypadku trzech innych działań (nr 18, 25 i 26 w *Mapie drogowej GOZ*) rola resortu infrastruktury ograniczona była do współpracy z resortami bezpośrednio odpowiedzialnymi za ich realizację. Minister Infrastruktury podjął działania w jednym przypadku (nr 18), w którym resort wiodący (minister właściwy do spraw gospodarki) wyraził chęć współpracy.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (Minister Edukacji i Nauki)

*Mapa drogowa GOZ –
MEiN jedno działanie
zakończono, drugiego
– nie podjęto*

Ministrowi Edukacji i Nauki powierzono odpowiedzialność za realizację dwóch działań: 21. *Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji (B+R+I) dla rozwoju biogospodarki w Polsce* oraz 41. *Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ*, z których Minister podjął się jedynie realizacji drugiego z wymienionych działań.

Działanie 21, za które Minister był odpowiedzialny, nie było realizowane ze względu na brak stosownych zgód ministra właściwego do spraw finansów oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów na alokację środków finansowych na jego realizację. W konsekwencji Minister nie miał wystarczających środków na wykonanie stosownych analiz, a także na zatrudnienie kompetentnych osób do realizacji tego działania.

W przypadku działania 41 w Ministerstwie koordynowano udział Polski w inicjatywie na szczeblu europejskim *Circular Biobased Europe*, w ramach której organizowane były coroczne konkursy pn. *Bio-based innovation Student Challenge Europe* dla studentów na prace i projekty w obszarze GOZ. Ponadto, Minister zorganizował konkurs pn. *Perły Nauki*, umożliwiający studentom prowadzenie badań naukowych, w tym o tematyce GOZ.

W przypadku dwóch innych działań⁴⁶, rola Ministra ograniczona była do współpracy z resortem bezpośrednio odpowiedzialnym za ich realizację (tj. ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych – dla działania 12, ministrem właściwym do spraw gospodarki – działanie 18). Resorty odpowiedzialne nie przekazały Ministrowi wytycznych co do sposobu realizacji tych działań.

⁴⁶ Działanie 12. Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności oraz Działanie 18. Stworzenie stałego zespołu w gronie dyrektorów departamentów (...) oraz z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia przy działaniu.

*Mapa drogowa GOZ –
MF jedno przydzielone
działanie zakończono*

Minister właściwy do spraw finansów (Minister Finansów)

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

5.1.3. MONITOROWANIE I KOORDYNACJA REALIZACJI DZIAŁAŃ MAPY

DROGOWEJ GOZ PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW GOSPODARKI

*Mapa drogowa GOZ –
w MRiT
nie monitorowano
postępu wdrożenia*

Monitorowanie i koordynacja realizacji działań Mapy drogowej GOZ

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

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

Monitorowanie stanu realizacji poszczególnych działań GOZ było realizowane przez Ministerstwo w ramach przyjętego sposobu postępowania polegającego na corocznym zbieraniu informacji o postępie w działaniach od resortów odpowiedzialnych za ich wdrożenie.

Na podstawie danych otrzymanych z ministerstw dotyczących realizacji poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ*⁴⁷ oraz danych własnych dotyczących realizacji działań, za które odpowiadał minister właściwy do spraw gospodarki, DIP sporządzał zestawienia zbiorcze zawierające dane dotyczące realizacji wszystkich działań ujętych w *Mapie drogowej GOZ*.

Zestawienia te nie zawierały analizy stanu zaawansowania realizacji poszczególnych działań oraz stanowiska DIP, czy dane działanie można uznać za zrealizowane w całości, czy też do w ramach działania należy wykonać dodatkowe zadania (wraz z ich wskazaniem). Zdaniem NIK, brak takiej analizy utrudniał lub uniemożliwiał prawidłową koordynację wdrożenia działań *Mapy drogowej GOZ* w polskiej administracji rządowej.

Sporządzane przez DIP zestawienia zbiorcze, zawierające informacje dotyczące realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* nie były przekazywane

⁴⁷ Informacje przekazywane w kolejnych latach przez poszczególne ministerstwa stanowiące odpowiedź na pisma MRiT dotyczące stanu realizacji poszczególnych działań *Mapy drogowej GOZ*.

ministrowi właściwemu do spraw gospodarki – koordynującemu realizację działań *Mapy drogowej GOZ* ani wiceministrowi nadzorującemu prace Departamentu.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii informacji o stanie realizacji działań *Mapy drogowej GOZ* nie przekazywało Komisji Europejskiej oraz Radzie Ministrów. W przypadku Komisji Europejskiej było to wyjaśnione faktem, że *Mapa drogowa GOZ* jest dokumentem krajowym nie wymaganym przez KE, zatem nie występował obowiązek przekazywania informacji o stanie realizacji poszczególnych działań na poziomie Unii Europejskiej. Natomiast w przypadku braku przekazywania takich informacji Radzie Ministrów, Minister wskazał, że minister właściwy do spraw gospodarki nie miał podstaw do przekazywania takich informacji, ponieważ *Mapa drogowa GOZ* nie była strategią w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁸ oraz nie zawierała takiego wymogu.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie monitorowało postępu wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym, pomimo że w ramach realizacji działania 42 *Mapy drogowej GOZ* zrealizowany został projekt *oto-GOZ*⁴⁹, w ramach którego opracowano indeks transformacji GOZ na poziomie krajowym, składający się ze wskaźników o charakterze głównym, pomocniczym i kontekstowym, wskaźniki na poziomie regionalnym i lokalnym oraz krajowy indeks GOZ wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy. Nie przyniosły również wymiernych efektów rozmowy MRiT z dnia 15 września 2023 r. z Głównym Urzędem Statystycznym, dotyczące możliwości monitorowania wskaźników indeksu GOZ w ramach prowadzonych przez GUS badań statystycznych.

Działalność Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym

**Zespół ds. GOZ
od powołania nie
rozpoczął swojej
działalności**

Minister Rozwoju zarządzeniem nr 16 z dnia 18 września 2020 r.⁵⁰ powołał organ pomocniczy ministra właściwego do spraw gospodarki *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*⁵¹.

Zespół składał się z przewodniczącego – ministra właściwego do spraw gospodarki, zastępcy przewodniczącego – podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju nadzorującego merytorycznie sprawy związane z przemysłem motoryzacyjnym, członków zespołów – po jednym przedstawicielu wskazanym przez ministrów odpowiedzialnych

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 1259 i poz. 1273.

⁴⁹ Projekt zrealizowany w ramach działania 42 *Mapy drogowej GOZ*. Wskaźniki pomiaru GOZ zostały uwzględnione między innymi w *Strategii Produktowności* (dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 154 z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia *Strategii produktywności 2030* – M.P. poz. 926.).

⁵⁰ Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie powołania *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym* – Dz.Urz.MR z 2020 r. poz. 21.

⁵¹ Dalej także: *Zespół*.

za 16 działów administracji rządowej⁵² oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Przewodniczący *Zespołu* mógł zapraszać do udziału w jego pracach, z głosem doradczym, osoby niebędące jego członkami, które z uwagi swoją wiedzę i doświadczenie mogły być przydatne do wykonywania zadań zespołu⁵³. Ponadto przewodniczący *Zespołu* mógł zlecać wykonanie opracowań, analiz i ekspertyz.

Pomimo określenia przez Minister Rozwoju w zarządzeniu powołującym *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, że posiedzenia *Zespołu* powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na pół roku, zespół ten do dnia 26 października 2023 r.⁵⁴, nie rozpoczął swojej działalności.

Brak podjęcia działalności przez *Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym* nie można było uzasadniać faktem działania Grupy Roboczej do spraw Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym. Skład *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym* i GR KIS GOZ, był różny. W skład GR KIS GOZ nie wchodził przedstawiciel ministrów odpowiedzialnych za realizację działań określonych w *Mapie drogowej GOZ*, w tym ministra właściwego do spraw gospodarki odpowiadającego za koordynację wdrożenia GOZ w polskiej administracji rządowej. Ministerstwo Rozwoju i Technologii pełniło tylko rolę instytucji koordynującej działalność GR KIS GOZ. Ponadto NIK wskazuje, że różny był także zakres kompetencji merytorycznych *Zespołu* i GR KIS GOZ.

Wyniki pracy GR KIS GOZ mogły być wykorzystywane przez *Zespół* jako analizy i ekspertyzy, o których mowa w zarządzeniu powołującym *Zespół*. Posiedzenia *Zespołu* mogły stanowić forum wymiany pomiędzy ministrami realizującymi działania *Mapy drogowej GOZ* informacji o stanie ich realizacji, spotykanych problemach przy ich realizacji, w szczególności w odniesieniu do działań, w realizacji których uczestniczyło kilku ministrów.

⁵² Działy administracji rządowej: członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, energia, klimat, finanse publiczne, rozwój regionalny, środowisko, szkolnictwo wyższe i nauka, oświata i wychowanie, rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne, rybołówstwo, gospodarka morska, żegluga śródlądowa, aktywa państwowe oraz transport. W przypadku gdy jeden minister kierował więcej niż jednym działem administracji rządowej, do pracy w *Zespole* zobowiązany był wyznaczyć jednego przedstawiciela.

⁵³ Przedstawiciela organizacji zrzeszających przedsiębiorców – np. izby gospodarcze, jednostki naukowe.

⁵⁴ Tj. do dnia udzielenia przez ministra właściwego ds. gospodarki wyjaśnień dotyczących braku działalności *Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*.

5.1.4. SPÓJNOŚĆ DZIAŁAŃ MAPY DROGOWEJ GOZ Z DZIAŁANAMI OKREŚLONYMI W INNYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

Działania z Mapy drogowej GOZ w innych strategiach (dot. rozwoju wsi, PEP 2040, Polityce Surowcowej Państwa)

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

W *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*⁵⁵, w ramach celu szczegółowego I *Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej* kierunek interwencji I.5 *Poszerzenie i rozwój rynków zbytu na produkty i surowce sektora rolno-spożywczego (w tym biogospodarka)*, w ramach działań uzupełniających przewidziano działania:

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

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

Cel główny *Polityki energetycznej państwa do 2040 r.*⁵⁶ sformułowany jako *bezpieczeństwo energetyczne, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki, efektywności energetycznej i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko, przy optymalnym wykorzystaniu własnych zasobów*

⁵⁵ Przyjęta uchwałą nr 113 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” – M.P. poz. 1150.

⁵⁶ Opublikowana obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. – M.P. poz. 264.

energetycznych, zawiera elementy wpisujące się w działania *Mapy drogowej GOZ*. W szczególności poprzez realizację celów szczegółowych: 1 – *Optymalne wykorzystanie własnych surowców energetycznych*, 4 – *Rozwój rynków energii* część C – *Rozwój rynku produktów naftowych i paliw alternatywnych, w tym biokomponentów i elektromobilności*, 7 – *Rozwój ciepłownictwa i kogeneracji* oraz 8 – *Poprawa efektywności energetycznej*, nawiązujących do działań 1 i 2 rozdziału I – *Zrównoważona konsumpcja* działań ujętych w rozdziale III *Biogospodarka*.

W *Polityce Surowcowej Państwa*⁵⁷ określono cel szczegółowy 6 *Pozyskiwanie surowców ze źródeł antropogenicznych oraz wspieranie rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym*, stanowiący realizację zawartych w *Mapie drogowej GOZ* w rozdziale I *Zrównoważona konsumpcja* działań 3 i 4.

5.1.5. AKTUALIZACJA MAPY DROGOWEJ GOZ

**Brak aktualizacji
i kontynuacji
*Mapy drogowej GOZ***

Od czasu przyjęcia przez Radę Ministrów *Mapy drogowej GOZ* we wrześniu 2019 r. KE wydała szereg regulacji dotyczących poszczególnych jej aspektów. W tym m.in. w marcu 2020 r. opublikowała *Nowy plan działań UE na rzecz GOZ*. Dokument ten jest elementem ogłoszonego w grudniu 2019 r. *Europejskiego Zielonego Ładu*⁵⁸, który wyznacza plan działania na rzecz neutralnej dla klimatu gospodarki o obiegu zamkniętym, w której wzrost gospodarczy nie jest uzależniony od konsumpcji zasobów. Ponadto w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, począwszy od marca 2022 r., Komisja opublikowała szereg regulacji w celu rozwiązania problemu nierównowagi na rynku energii. Komisja wydała szereg dyrektyw dotyczących poszczególnych aspektów wdrażania GOZ, a w marcu 2020 roku opublikowała nowy, jeszcze ambitniejszy plan działań na rzecz GOZ⁵⁹. Jest on elementem *Europejskiego Zielonego Ładu*⁶⁰ i wysiłków na rzecz

⁵⁷ Przyjęta uchwałą nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „*Polityki Surowcowej Państwa*” – M.P. poz. 371.

⁵⁸ Komunikat *Europejski Zielony Ład*, Bruksela dnia 11.12.2019 r. COM(2019) 640 final.

⁵⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 11 marca 2020 r. zatytułowany *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy* COM(2020)98 oraz dokument roboczy służb Komisji z dnia 11 marca 2020 r. zatytułowany *Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook* [Wskazując drogę do globalnej gospodarki o obiegu zamkniętym: aktualna sytuacja i perspektywy] SWD(2020)100).

⁶⁰ Europejski Zielony Ład zakłada, że do 2050 roku gospodarka wspólnoty będzie neutralna dla klimatu i zasobooszczędna. Aby to osiągnąć, ma stać się cyrkularna, czysta, a jednocześnie dochodowa i innowacyjna. GOZ ma stanowić o jej przewadze konkurencyjnej i odporności. W ramach wdrażania Zielonego Ładu, Komisja Europejska przyjęła w 2020 roku nową strategię przemysłową i wpisujący się w nią plan działania dotyczący GOZ. W tych trzech dokumentach zaplanowano ponad 80 nowych aktów prawnych, planów działania i inicjatyw, które będą opublikowane i wdrażane w życie w ciągu lat 2020-2023. Od 2020 r. UE konsekwentnie przyjmuje kolejne strategie wdrażające różne aspekty Europejskiego Zielonego Ładu. Plan odbudowy dla Europy zakłada odbudowę gospodarki UE po kryzysie w bardziej nowoczesnej i zrównoważonej formie.

osiągnięcia neutralności klimatycznej i zasobooszczędności do 2050 roku, czemu służy określenie celów pośrednich (2030) w pakiecie *Fit for 55*⁶¹.

W związku z regulacjami w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie unijnym określonymi w załączniku do *Nowego planu działań na rzecz GOZ*, minister właściwy do spraw gospodarki w oparciu o ten dokument zidentyfikował regulacje znajdujące się w jego właściwości, tj. projekt ustanawiający ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz uchylającego dyrektywę 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. *ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią*⁶² i tzw. rozporządzenie bateryjne.

Rząd RP wypracował stanowisko do *Nowego planu działań na rzecz GOZ*⁶³. Rolę instytucji wiodącej w procesie wypracowania stanowiska pełnił minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z dwunastoma instytucjami⁶⁴. W stanowisku do *Nowego planu działań na rzecz GOZ* znalazły się m.in. postulaty Rządu RP w zakresie:

- realistycznego podejścia do harmonogramu prac nad inicjatywami z uwagi na występujące w tamtym czasie zmagania Polski i Europy z epidemią COVID-19, w tym branż gospodarczych, które angażowały swoje zasoby w walkę o ciągłość funkcjonowania zakładów i utrzymanie miejsc pracy oraz fakt, że Komunikat KE nie uwzględnił wpływu skutków epidemii na realizację planu stopniowego przechodzenia na zrównoważony, zasobooszczędny system gospodarczy;
- w odniesieniu do projektowania produktów zrównoważonych konieczności wcześniejszego zdefiniowania cech, jakimi powinny się charakteryzować te produkty tak, aby posiadały one charakter mierzalny, uwzględniający aktualne możliwości technologiczne związane z ponownym użyciem produktów lub ich przetwarzaniem po zakończonym cyklu istnienia;
- zachęcania lub nakładania na producentów obowiązku wytwarzania produktów podlegających naprawie przy równoległym wspieraniu rozwoju sektora usług w zakresie napraw i konserwacji, ze szczególnym

⁶¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „*Gotowi na 55*”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej COM(2021)550.

⁶² Dz. Urz. UE L 285/10, 31.10.2009.

⁶³ Projekt stanowiska został skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym w dniu 22 czerwca 2020 r. zaś tekst ostateczny (po uzgodnieniach) został rozesłany do Komitetu ds. Europejskich w dniu 6 lipca 2020 r.

⁶⁴ Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Klimatu, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

uwzględnieniem GOZ w przemyśle elektronicznym, który odgrywa znaczącą rolę w wytwarzaniu odpadów;

- wystąpienia kwestii niesymetryczności na jednolitym rynku spowodowanej jednoczesną obecnością produktów linearnych (wytworzonych niskim kosztem, bez ograniczeń środowiskowych) i produktów cyrkularnych (wytworzonych według zasad GOZ) i konieczności wprowadzenia na poziomie UE mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM);
- postulatów opracowania przez KE analizy kwestii trwałości, podatności na uszkodzenia i bezpieczeństwa użytkowania produktów w związku z obowiązkiem częściowego zastąpienia w produkcji surowców pierwotnych surowcami wtórnymi oraz ewentualnego opracowania nowego systemu standardów, zgodnie z którymi byłyby oceniane właściwości produktów końcowych;
- włączenie odpowiednich mechanizmów do zamówień publicznych wspierających popyt na wyroby projektowane i produkowane zgodnie z ideą GOZ, w tym wprowadzenie możliwości fakultatywnego wykorzystania surowców wtórnych przed naturalnymi (surowcami pierwotnymi) i wprowadzenie w systemie dodatkowych punktów dla tych ofert, które zakładają wykorzystanie surowców wtórnych w sytuacji ich dostępności na rynku lokalnym;
- stworzenia mechanizmów wsparcia dla wyrobów produkowanych zgodnie z ideą GOZ, wykorzystujących surowce wtórne, przez zastosowanie wsparcia finansowego lub instrumentów gospodarczych, takich jak zachęty fiskalne, preferencyjne kredyty, dofinansowanie projektów na rozwój technologii zgodnych z GOZ;
- realistycznych, mierzalnych, wykonalnych pod względem technicznym, z zachowaniem idei zrównoważonego rozwoju celów w zakresie nowych ram regulacyjnych dotyczących baterii i akumulatorów oraz unikania wyznaczania celów, dla których realizacji technologie są dostępne tylko dla wąskiej grupy państw członkowskich;
- potrzeby aktualizacji ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym, opracowania wskaźników, które będą uwzględniały obszary docelowe *Nowego planu działań na rzecz GOZ*.

Stanowisko wyrażało pozytywną opinię m.in. przyjęcia zapowiedzi KE o wdrażaniu rozporządzenia w zakresie ponownego wykorzystania wody w rolnictwie, zgodnego z gospodarką o obiegu zamkniętym oraz oszczędnego gospodarowania wodą w przemyśle z uwagi na problemy związane z występowaniem suszy; energetycznego wykorzystania odpadów (do produkcji energii elektrycznej i ciepłej) jako metody na ograniczenie ich składowania bez zagrożenia dla recyklingu odpadów;

**Działania Grupy
Roboczej ds. Krajowej
Inteligentnej
Gospodarki**

programu *Horyzont Europa*, wspierającego poprzez badania cykl innowacji w celu wprowadzenia rozwiązań na rynek, aby zapewnić realizację założeń przyjętych w ramach GOZ z uwzględnieniem w jednakowym stopniu możliwości i potrzeb badawczych wszystkich państw UE; komunikatu w zakresie inteligentnych miast (*smart cities*) i związanych z nimi rozwiązań komunikacyjnych oraz podnoszenia świadomości konsumentów.

W ramach Ministerstwa funkcjonowało gremium odpowiedzialne za tematykę GOZ – Grupa Robocza do spraw Krajowej Inteligentnej Specjalizacji Gospodarka o Obiegu Zamkniętym (GR KIS GOZ), która powstała w 2019 r.⁶⁵ Do zadań Grupy należało wskazywanie preferencyjnych obszarów wsparcia innowacyjnych prac badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych (B+R+W), związanych ze zrównoważonym zagospodarowaniem zasobów odnawialnych (woda, gleba) i nieodnawialnych (surowce mineralne: energetyczne, metaliczne, chemiczne, skalne oraz organiczne). Dotyczyły one opracowania rozwiązań służących transformacji polskiej gospodarki w kierunku modelu GOZ poprzez wdrażanie idei ekoprojektowania oraz koncepcji 6R opartej na zasadach: odmów (*refuse*), ogranicz (*reduce*), używaj ponownie (*reuse*), naprawiaj (*recover*) oddaj do recyklingu (*recycle*), zastanów się co możesz zrobić lepiej (*rethink*). Spotkania Grupy Roboczej stanowiły forum wymiany opinii, informacji, doświadczeń przedsiębiorców oraz partnerów z otoczenia biznesu i nauki, zaangażowanych w realizację projektów o wspólnej tematyce i prowadzących działalność w zakresie danej inteligentnej specjalizacji. W skład GR KIS GOZ wchodziła przedstawiciele przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, jednostek naukowych, organizacji pozarządowych i instytucji koordynującej KIS w Ministerstwie. Zasady funkcjonowania Grup Roboczych do spraw krajowych inteligentnych specjalizacji zostały ujęte w *Regulaminie naboru i prac Grup Roboczych do spraw krajowych inteligentnych specjalizacji (GR ds. KIS)*⁶⁶.

Zespół ekspercki złożony z członków zespołu ds. KIS 7 GOZ (podgrupa zadaniowa ds. audytu GOZ) przygotował materiał pn. „Założenia do metodyki audytu GOZ”. W zamyśle autorów prezentowane założenia miały wspomóc wypracowanie narzędzia, które ułatwi przedsiębiorcom ocenę podejmowanych działań i przegląd własnych procesów pod kątem elementów związanych z gospodarką obiegu zamkniętego, co przyniesie wymierne korzyści ekonomiczne i środowiskowe.⁶⁷

⁶⁵ W skład GR ds. KIS GOZ weszli m.in. przedstawiciele jednostek naukowych, przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu i przedstawiciele organizacji pozarządowych.

⁶⁶ Wersja 3, obowiązująca od dnia 14 lutego 2020 r.

⁶⁷ W aktualnościach na stronie internetowej dotyczącej inteligentnej specjalizacji (<https://smart.gov.pl/pl/gospodarka-o-obiegu-zamknietym/wydarzenia>) brak jest wykazanych wydarzeń, co wskazuje na zaniechanie dalszych działań przez GR KIS GOZ po 2023 r.

W MRiT nie podjęto decyzji o konieczności aktualizacji *Mapy drogowej GOZ* wskazując, że aktualnie większość narzędzi, instrumentów dotyczących GOZ w zakresie legislacyjnym realizowanych jest na poziomie unijnym, a także na poziomie negocjacji w ramach struktur UE i ich ostateczne brzmienie nie jest jeszcze znane. Zaś instrumenty finansowe zostały ujęte w *Wieloletnich ramach finansowych (2021-2027)*⁶⁸ oraz w *Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności* z czerwca 2022 r.

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

Jednym z głównych obszarów dotyczących GOZ w zakresie obecnej sytuacji geopolitycznej i ekonomicznej jest dostęp do surowców krytycznych⁶⁹. Biorąc pod uwagę rosnące potrzeby wynikające z dwóch przemian (cyfrowej oraz energetycznej), przewiduje się, że popyt na te surowce wzrośnie zarówno na szczeblu unijnym, jak i światowym, co doprowadzi do luki między podażą a popytem. Dodatkowo, uwzględniając sytuację geopolityczną, mają one również ogromne znaczenie dla zwiększenia zdolności w zakresie bezpieczeństwa w sektorze obronnym, a także – w niedalekiej przyszłości – kosmicznym. 11 kwietnia 2024 r. zostało podpisane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców

⁶⁸ Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. *określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*, Dz. Urz. UE L 433/11 z 22.12.2020.

⁶⁹ CRM, z ang. *Critical Raw Materials*. Surowce krytyczne to surowce o dużym znaczeniu gospodarczym dla UE, których podaż może z dużym prawdopodobieństwem ulec zakłóceniom z powodu koncentracji źródeł oraz braku dobrych, przystępnych cenowo substytutów

krytycznych (tzw. rozporządzenie UE dotyczące surowców krytycznych – *Critical Raw Material Act*)⁷⁰.

Z uwagi na horyzont działań *Mapy drogowej GOZ* określony do końca 2023 r. – od 2024 r. nie jest ona obowiązującym dokumentem rządowym⁷¹.

**KPGO 2028 głównym
dokumentem
planistycznym po
Mapie drogowej GOZ**

Obecnie podstawowym dokumentem planistycznym w zakresie gospodarki odpadami na szczeblu krajowym jest *Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 (KPGO 2028)*. KPGO 2028 wpisuje się w dwa strategiczne dokumenty przyjęte na poziomie Unii Europejskiej, tj.: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* oraz *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (PEP 2030)*. Kluczowym przesłaniem obu jest dążenie do postrzegania odpadów jako źródła zasobów i zmiana gospodarki odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

⁷⁰ Resortem wiodącym w pracach nad projektem ww. rozporządzenia było Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Współpraca ministra właściwego ds. klimatu i środowiska z ministrem właściwym ds. gospodarki w obszarze surowców krytycznych koncentrowała się na uzgadnianiu stanowisk eksperckich.

⁷¹ Na stronie internetowej MRiT brak jest informacji na temat efektów realizacji poszczególnych działań oraz ewentualnych dalszych planów odnośnie działań na rzecz GOZ (stan na grudzień 2024 r.).

5.2. DZIAŁANIA DOTYCZĄCE IMPLEMENTACJI REGULACJI UE DOTYCZĄCYCH GOZ

**Opóźnienia
w transpozycji
dyrektyw: 2018/851
(odpadowej), 2018/852
(opakowaniowej)
i plastikowej (SUP)
2019/904**

Wdrażaniu GOZ w Polsce nie sprzyjały opóźnienia w transpozycji aktów wdrażających kluczowe w tym zakresie przepisy prawa UE, w szczególności dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE): 2018/851 (zmieniającej dyrektywę odpadową), 2018/852 (zmieniającej dyrektywę opakowaniową)⁷², a także plastikowej (SUP) 2019/904.⁷³

W MKiŚ 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.

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 Europejskiej*⁷⁴.

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 po złożeniu przez Polskę odpowiedzi na zarzuty formalne⁷⁵.

⁷² Transponowane do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. *o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2151, ze zm.). Termin na transpozycję dyrektywy 2018/851 (art. 2) oraz dyrektywy 2018/852 (art. 2) upłynął 5 lipca 2020 r.

⁷³ Transpozycja nastąpiła 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* (Dz. U. poz. 877). Państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy 2019/904 do dnia 3 lipca 2021 r.

⁷⁴ Dz. U. Nr 213, poz. 1395

⁷⁵ W szczególności odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE z dnia 8 kwietnia 2024 r. (DP-WOPIII.0723.3.2024.MK).

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

**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.

W przypadku dyrektywy 2018/851 pełnej transpozycji wciąż wymagały przepisy dotyczące: systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), środków mających na celu zapewnienie ponownego użycia lub recyklingu odpadów oraz zapobiegania marnotrawieniu żywności, zasad monitorowania oraz selektywnej zbiórki odpadów i programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

Opóźniona transpozycja dyrektywy plastikowej (SUP) 2019/904

**Transpozycja
dyrektywy plastikowej
(SUP) 2019/904 z blisko
dwuletnim
opóźnieniem**

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 miały 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.

Według wyjaśnień MKiŚ na poziomie UE prowadzone były prace nad wnioskiem Komisji Europejskiej dotyczącym projektu rozporządzenia w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniającego

rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylającego dyrektywę 94/62/WE (PPWR⁷⁶).

Ww. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zostało opublikowane 22 stycznia 2025 r.⁷⁷ Reguluje ono kompleksowo m.in. sprawy związane z odpowiedzialnością producentów.

Naruszenie dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów

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

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli w Polsce nie zamknięto trzech składowisk odpadów: w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie.

Niezamknięcie trzech składowisk odpadów: w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie

Infografika 3

Niezamknięte składowiska odpadów w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie, które nie spełniały wymogów dyrektywy 1999/31/WE

Składowisko odpadów wymagające zamknięcia



Źródło: opracowanie własne NIK.

Stanowiło to naruszenie dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, zgodnie z którą każde istniejące składowisko odpadów musiało

⁷⁶ Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR).

⁷⁷ Dz. U. L, 2025/40, 22.1.2025. Zmienia ono rozporządzenie (UE) 2019/1020, dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchyla dyrektywę 94/62/WE (PPWR).

spełniać wymogi dyrektywy do dnia 16 lipca 2009 r. lub do dnia 1 lipca 2012 r. – w przypadku gminnych składowisk odpadów. Według postanowień Traktatu Akcesyjnego dla Polski termin, do którego nie stosowano niektórych wymagań wynikających z dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, w odniesieniu do składowisk odpadów komunalnych, upływał z dniem 1 stycznia 2012 r. Dla istniejących składowisk odpadów procedura związana z procesem dostosowywania istniejących składowisk do wymagań stawianych przez przepisy UE została określona w art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*⁷⁸. Dla składowisk odpadów niespełniających wymagań technicznych został wyznaczony ostateczny termin na ich dostosowanie, który upłynął z końcem 2009 r. W przeciwnym razie składowiska te powinny zostać zrekultywowane i ostatecznie zamknięte.

W wyżej wymienionej sprawie Komisja Europejska wszczęła postępowania, stwierdzając, że Rzeczpospolita uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy ww. dyrektywy. Postępowanie to nadal jest prowadzone i powoduje znaczne ryzyko ponoszenia przez Polskę kosztów finansowych: kar lub ryczałtów, jeżeli zostaną nałożone przez TSUE.

Wymienione trzy składowiska od lat nie przyjmują odpadów do składowania. Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło działania mające na celu zamknięcie składowisk (np. wprowadziło system bieżącego monitorowania działań lub ich braku ze strony urzędu marszałkowskiego lub innych organów właściwych do ich podjęcia, a także zarządzających składowiskami; wystąpiło do NFOŚiGW w sprawie utworzenia dedykowanego wsparcia finansowego, umożliwiającego zakończenie rekultywacji składowisk odpadów).

Nieosiągnięcie przez Polskę poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych

W dyrektywie 2008/98/WE określono m.in. docelowe poziomy recyklingu i odzysku odpadów (art. 11 ust. 2).

Nieosiągnięcie poziomu recyklingu odpadów komunalnych w 2020 r.

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 czterech 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 wynikającą z przepisów UE, odnoszącą się do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych (również bioodpadów, tekstyliów, odpadów wielkogabarytowych). Dane uwzględnione

⁷⁸ Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.

w sprawozdaniu zostały wygenerowane z bazy danych BDO, która zawiera dane pochodzące ze sprawozdań realizowanych w związku z obowiązkiem sprawozdawczym nałożonym *ucpg* (sprawozdań dotyczących odpadów komunalnych sporządzanych przez marszałków poszczególnych województw)⁷⁹. Raportowanie do Komisji Europejskiej odbywa się za dwa lata wstecz (w 2023 r. raportowane były 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 %), zaś osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów 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.

Do 2025 r. poziom przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych powinien zostać zwiększony wagowo do minimum 55 % (względnie 50 % po uwzględnieniu wniosku Polski z 15 grudnia 2023 r. o przesunięcie terminów), a w roku 2021 poziom ten wyniósł jedynie 26 %. W związku z tym, istnieje ryzyko, że poziom wymagany przez dyrektywę może zostać nieosiągnięty.

⁷⁹ Zgodnie z raportem za rok 2021 proces zbierania i weryfikacji danych – prowadzony w systemie bazy danych BDO – podzielony jest na następujące etapy (sprawozdawczość na podstawie przepisów *ucpg*):

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.

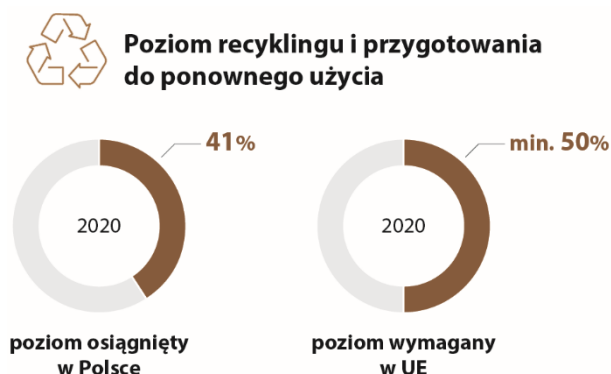
Etap 3 – urzędy marszałkowskie każdego z województw przygotowują raport roczny dotyczący gospodarowania odpadami na podstawie ww. sprawozdań gminnych z terenu danego województwa.

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 *o odpadach*). Sprawozdania posiadaczy odpadów są weryfikowane przez urzędy marszałkowskie.

Infografika 4

Poziom przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych w 2020 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych MKiŚ

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.

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.

**Wątpliwości
co do rzetelności
danych gromadzonych
i pozyskiwanych z BDO**

NIK zauważa również, że z wystąpienia pokontrolnego sporządzonego w wyniku kontroli nr P/20/045⁸⁰ – *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/23/039⁸¹ – *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

⁸⁰ Kontrola z 2020 r. przeprowadzona przez Departament Środowiska NIK.

⁸¹ Kontrola z 2023 r. przeprowadzona przez Departament Środowiska NIK.

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. Należy dodać, że Eurostat – prawdopodobnie ze względu na wątpliwości co do jakości danych – nie opublikował dla Polski informacji dotyczących masy odpadów opakowaniowych i ich recyklingu po 2019 r.

NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży 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, 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 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.

Ponad 9 mld zł z tytułu
plastic tax zapłacone
przez Polskę za lata
2021–2024

Masa odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi a kwoty wpłacane do budżetu Unii Europejskiej

Od 2021 r.⁸², kraje Unii Europejskiej są zobowiązane do płacenia opłaty (tzw. „podatek od plastiku”, ang. *plastic tax*) od masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi. Opłatę tę oblicza się jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie

⁸² 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. Zasoby własne Unii Europejskiej są głównym źródłem dochodów budżetu UE. Do 2021 r. istniały trzy źródła zasobów własnych: tradycyjne zasoby własne (głównie z ceł nakładanych na przywóz do UE), zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT) i zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB).

członkowskim w danym roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku, z zastosowaniem jednolitej stawki poboru wynosi 0,80 EUR za kilogram.

17 państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca w 2017 r. był niższy od średniej UE, w tym Polska, skorzystało ze stałej ryczałtowej redukcji, aby uniknąć nadmiernie regresywnego wpływu na wkłady krajowe. Obniżkę obliczono mnożąc liczbę ludności państwa członkowskiego w 2017 r. przez 3,8 kg i 0,8 euro. Dla Polski redukcja ta wyniosła 117 mln EUR.

Plastic tax stanowi ważne źródło dochodów UE⁸³. Przykładowo, w 2023 r. opłaty z tego tytułu w UE wyniosły 7,2 mld EUR, co stanowiło ok. 4 % dochodów ogółem UE (180,6 mld EUR⁸⁴).⁸⁵ Polska należy do największych płatników tej opłaty (obok Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii).

Według danych Ministerstwa Finansów za lata 2021-2023 Polska wpłaciła do budżetu UE z tytułu zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi ok. 1,5 mld EUR, tj. ponad 6,8 mld zł, z tego: 372 mln EUR w 2021 r., 565 mln EUR w 2022 r., 532 mln EUR w 2023 r.⁸⁶ Ponadto, za 2024 r. Polska wpłaciła 535 mln EUR, tj. 2,3 mld zł. Polska obok Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii należy do największych płatników „podatku od plastiku” (wykres poniżej)⁸⁷.

⁸³ Stanowiąc tzw. plastic-based own resources.

⁸⁴ Główne dochody stanowiły tradycyjne zasoby własne UE: oparte na dochodzie narodowym brutto (97,7 mld EUR), oparte na podatku od wartości dodanej (22,5 mld EUR), z ceł nakładanych na przywóz do UE (22,1 mld EUR), a także inne przychody, wpłaty i zwroty związane z polityką UE (31,3 mld EUR).

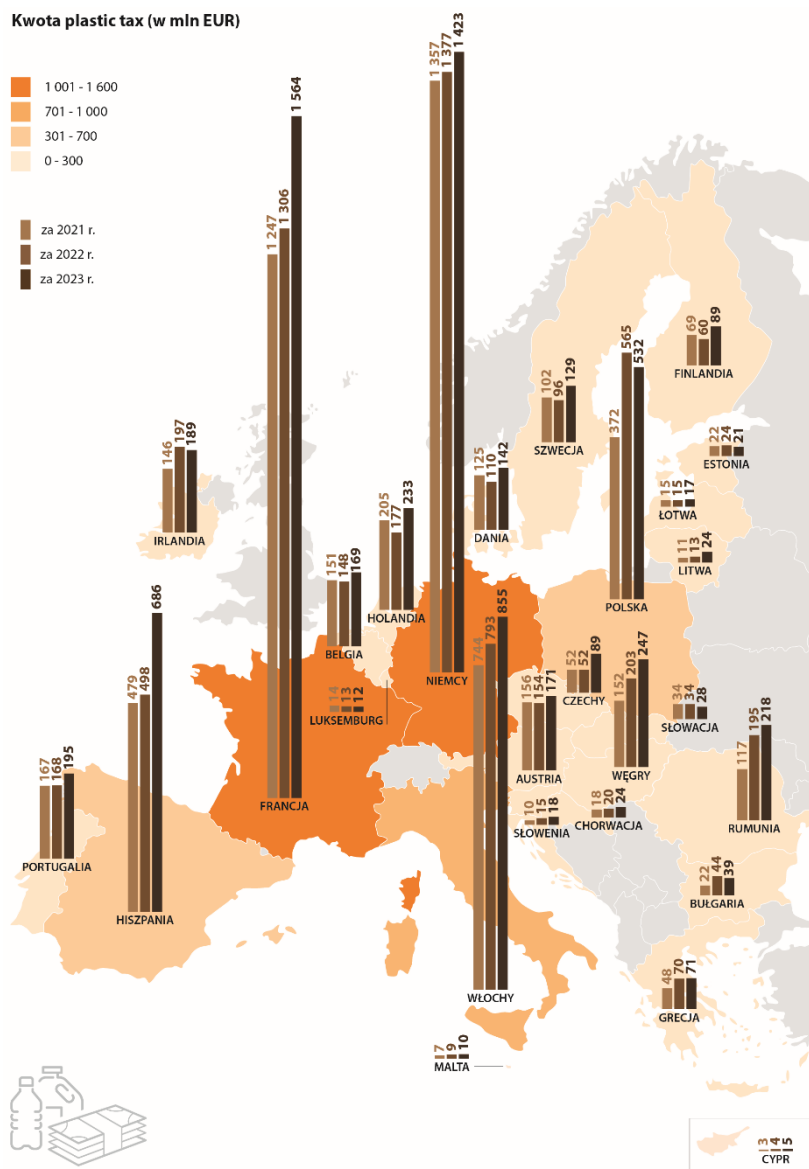
⁸⁵ Według danych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ECA) w: Special report: *EU revenue based on non-recycled plastic packaging waste, 2024*. Dostęp: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-16/SR-2024-16_EN.pdf

⁸⁶ Według danych MKiŚ kwoty są równoważnością odpowiednio: 1,7 mld zł w 2021 r., 2,6 mld zł w 2022 r., 2,5 mld zł w 2023 r. Źródło: Szacunki resortu klimatu i środowiska, za: <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/plastic-tax-unijny-podatek-od-nieprzetworzonego-plastiku-ile-zaplaci-polska-st7874619>.

⁸⁷ Uwzględniając obniżki ryczałtowe dla wybranych państw członkowskich – w tym dla Polski 117 mln EUR w cenach bieżących (zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit 3 ww. decyzji Rady 2020/2053).

Infografika 5

Opłaty wniesione przez państwa członkowskie UE z tytułu „plastic tax”
w latach 2021–2023



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, MF, MKiŚ.

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 własnego 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 ACOR⁸⁸ (Komitet Doradczy ds. Zasobów Własnych). Państwa członkowskie w kwietniu każdego roku przekazują swoje prognozy dotyczące masy odpadów opakowaniowych z tworzyw

⁸⁸ Advisory Committee on the Communities' Own Resources.

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 dla Polski przedstawiały się następująco⁸⁹:

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

Szacunki te zostały dokonane na podstawie ostatnich dostępnych danych o *odpadach* opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które dotyczyły 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.⁹⁰, tj. 40 %. Aktualne dane sprawozdawane są co roku przez przedsiębiorców wprowadzających 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.

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.⁹¹ 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.

⁸⁹ Według danych ETO, w przypadku Polski ostateczna wielkość przedstawiona w sprawozdaniu rocznym za 2021 r. wyniosła 616 660 Mg.

⁹⁰ Dz. U. poz. 2375.

⁹¹ Dane z tego sprawozdania posłużyły do wyliczenia rzeczywistej wysokości wpłaty należnej za 2021 r. i określenia kwoty wyrównania.

System kaucyjny, wprowadzony od X 2025 r., może utrudnić osiągnięcie przez gminy wymaganego poziomu recyklingu

System kaucyjny na jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 litrów, planowany od października 2025 r. ma na celu zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów, zwiększenie poziomu i jakości zebranego materiału oraz recyklatów, w tym z tworzyw sztucznych, a w konsekwencji zmniejszenie tzw. *plastic tax*⁹². System ma się też przyczynić do osiągnięcia określonych w dyrektywie 2018/852 celów w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych (minimum 65 % w 2025 r., w tym 50 % wagowo dla tworzyw sztucznych, 70 % wagowo dla szkła, zaś 70 % w 2030 r., w tym 55 % dla tworzyw sztucznych i 75 % w dla szkła). Z drugiej zaś strony system kaucyjny może spowodować zmniejszenie ilości odpadów odbieranych przez gminy od mieszkańców przy dalszej konieczności utrzymywania infrastruktury do zbiórki i segregacji. W konsekwencji utrudni to osiągnięcie przez gminy coraz wyższych wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Nowe wymogi UE dotyczące ekoprojektowania i ROP

W nowy plan działania UE dotyczący GOZ⁹³ wpisują się również kolejne rozporządzenia Komisji Europejskiej i Rady – do bezpośredniego zastosowania w krajach członkowskich – w tym uchwalone 13 czerwca 2024 r. rozporządzenie 2024/1781 dotyczące zwiększonych wymogów w zakresie ekoprojektowania (ESPR)⁹⁴, a także rozporządzenie 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie usprawnienia funkcjonowania systemu rozszerzonej odpowiedzialności (ROP)⁹⁵.

Wymogi dotyczące ekoprojektowania (ESPR) od lipca 2024 r. na większość produktów

ESPR rozszerza wymogi dotyczące ekoprojektowania na praktycznie wszystkie produkty fizyczne (wcześniej tylko produkty związane z energią). Jest tylko kilka wyłączeń ma zastosowanie – na przykład do żywności i pasz oraz produktów leczniczych. ESPR wzmacnia zakres wymogów dotyczących ekoprojektu, które można określić dla produktów, które mogą obejmować między innymi wymogi dotyczące trwałości, obiegu zamkniętego i ogólnego zmniejszenia śladu środowiskowego i klimatycznego produktów. Ma to wzmocnić jednolity rynek poprzez uniknięcie rozbieżnych przepisów w poszczególnych państwach członkowskich i stworzyć możliwości gospodarcze

⁹² Czyli opłaty (kary) za nieprzetworzone tworzywa sztuczne (800 euro za tonę niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych), płaconej przez Polskę i inne kraje do UE. Za 2022 r. Polska zapłaciła ok. 2,6 mld zł tej kary.

⁹³ 11 marca 2020 r. Komisja Europejska przyjęła Nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (tzw. „CEAP 2”, z ang. Circular Economy Action Plan).

⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram ustalania wymogów ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2020/1828 i rozporządzenia (UE) 2023/1542 i uchylecia dyrektywy 2009/125/WE (Dz. U.UE.L.2024.1781).

⁹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylecia dyrektywy 94/62/WE, opublikowane 22 stycznia 2025 r. (Dz. U. L, 2025/40, 22.1.2025).

dla innowacji i tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza w zakresie regeneracji, konserwacji, recyklingu i napraw.

ESPR dla prawie wszystkich kategorii towarów fizycznych ustanawia tzw. wymogi dotyczące ekoprojektu, obejmujące:

- poprawę trwałości produktu, możliwości ponownego użycia, modernizacji i naprawy,
- zwiększenie możliwości konserwacji i renowacji produktów,
- uczynienie produktów bardziej energooszczędnymi i zasobooszczędnymi,
- przeciwdziałanie obecności substancji, które hamują obieg zamknięty,
- zwiększenie zawartości materiałów pochodzących z recyklingu,
- ułatwienie regeneracji i recyklingu produktów,
- ustanowienie zasad dotyczących śladu węglowego i środowiskowego,
- ograniczenie wytwarzania odpadów,
- poprawę dostępności informacji na temat zrównoważonego rozwoju produktów.

**Ujęcie ROP
w rozporządzeniu
2025/40 w sprawie
opakowań i odpadów
opakowaniowych**

Rozporządzenie 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. zastępuje dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, a także m.in. kompleksowo reguluje sprawy związane z odpowiedzialnością producentów. Z uwagi na to, że znaczna część zagadnień jest podobna do zaproponowanych w projekcie *ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw* (UC81) w sierpniu 2021 r., prace nad projektem ustawy UC81 nie były kontynuowane.⁹⁶

5.3. DZIAŁANIA WYBRANYCH GMIN NA RZECZ GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

**W gminach GOZ
to głównie
gospodarowanie
odpadami a nie proces**

Kontrolowane gminy⁹⁷ podejmowały działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), w ramach swoich kompetencji, przy czym koncentrowały się one przede wszystkim na realizacji obowiązku gospodarowania odpadami komunalnymi.

Gminy, szczególnie wiejskie oraz miejsko-wiejskie, koncentrowały się głównie na monitorowaniu tylko tych wskaźników, które wynikają wprost z ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, tj. głównie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

Gminne programy ochrony środowiska, na podstawie których powinny być podejmowane poszczególne działania, nie zawsze były opracowane lub uchwalone w terminie. Znacznym mankamentem wydaje się być

⁹⁶ Weryfikacja na dzień 18 lutego 2025 r. na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349805>.

⁹⁷ Gdańsk, Kraków, Lublin, Krasnobród (lubelskie), Tuczno (zachodniopomorskie), Wieluń (łódzkie), Łukowica (małopolskie), Sokoły (podlaskie).

**Gminy na ogół
prawidłowo realizują
gospodarkę odpadami
komunalnymi**

realizacja poszczególnych obowiązków wynikających z ustaw, bez powiązania ich w cały proces GOZ.

Gminy na ogół prawidłowo wypełniały zadania i obowiązki wynikające z regulacji prawnych, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, objęte zakresem przedmiotowej kontroli, w tym: zapewniały selektywny odbiór odpadów i wdrożyły stosowne dokumenty w tym zakresie, tj. w szczególności *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy* oraz sporządzały sprawozdania i analizy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże, nie wszystkie gminy udostępniają informacje, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 ucp, w szczególności o:

- a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy,
- b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania

Realizację działań na rzecz GOZ, podejmowanych przez gminy należy ocenić jako etap w fazie rozwoju, który wymaga dalszej koordynacji i ewaluacji.

5.3.1. CELE I DZIAŁANIA NA RZECZ WSPARCIA GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM W DOKUMENTACH GMINY (STRATEGIE ROZWOJU, PROGRAMY I DOKUMENTY PROGRAMOWE)

GOZ w strategiach

**Brak strategii
dedykowanej GOZ
w gminach**

W żadnej z kontrolowanych ośmiu gmin nie przyjęto formalnie oddzielnego dokumentu o charakterze strategicznym na rzecz lokalnego wsparcia gospodarki o obiegu zamkniętym. Samorządy uzasadniały ten brak tym, że posiadanie oddzielnej strategii cyrkularnej nie jest w Polsce obowiązkowe, a elementy GOZ są zawarte w innych obowiązujących dokumentach strategicznych.

**Strategie cyrkularne dla
Gdańska, Krakowa oraz
Lublina opracowane,
ale nieprzyjęte**

Należy jednak zauważyć, że – mimo braku obowiązku – strategie cyrkularne zostały opracowane dla Gdańska, Krakowa oraz Lublina, to jest Miast, które brały udział w projekcie *Circular Cities Program Poland*⁹⁸,

⁹⁸ *Circular Cities Program* to program realizowany od 2019 r. wspólnie przez Polish Circular Hotspot oraz Metabolic przy współfinansowaniu Fundacji MAVA. Celem programu była pomoc w przygotowaniu analizy aktualnego przepływu odpadów w Mieście i zbudowaniu strategii transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej, zaprezentowanych w raportach.

jednak nie zostały one przyjęte żadnym formalnym dokumentem do stosowania.

Również w aktualnych strategiach rozwoju tych trzech Miast nie uwzględniono ww. cyrkularnej strategii dla danej gminy, jednakże niektóre jej elementy były pomocne przy ich tworzeniu w Krakowie czy Lublinie.

W *Cyrkularnej Strategii dla Krakowa* określono cztery główne wizje dla Krakowa: (1) Miasto o cyrkularnym metabolizmie, (2) Miasto z ekosystemem przyjaznym dla ludzi i innych gatunków, (3) Zrównoważone, zróżnicowane i sprzyjające włączeniu społecznemu budownictwo, (4) Dobrze skomunikowane miasto propagujące kulturę kreatywności i innowacji. Do każdego z celów określono łącznie 24 kluczowe działania. Każdy z ww. czterech obszarów (wizji dla Krakowa) został zdefiniowany pod względem kluczowych działań, w perspektywie działań krótkoterminowych do 2025 r. i średnioterminowych do 2030 r., wpływu działania, grup interesariuszy, inspiracji oraz warunków umożliwiających wdrożenie działania. Dla każdego obszaru zostały określone cele i kluczowe wskaźniki wydajności.

W dokumencie pn. *Plan Działań GOZ dla Miasta Krakowa*, powstałym na bazie działań określonych w *Cyrkularnej Strategii dla Krakowa*, przeprowadzono diagnozę stanu istniejącego, ocenę SWOT, wskazano działania konieczne w celu realizacji GOZ w perspektywie do 2030 r. Wskazano do realizacji cztery główne obszary z *Cyrkularnej Strategii*, tj.: (1) Miasto o cyrkularnym metabolizmie, (2) Miasto zintegrowane, gospodarujące w sposób kreatywny i innowacyjny, (3) Zrównoważone, zróżnicowane i sprzyjające włączeniu społecznemu budownictwo, (4) Miasto z ekosystemem przyjaznym dla ludzi i innych gatunków. Oprócz 24 działań przeniesionych z *Cyrkularnej Strategii dla Krakowa* zostały dodane trzy uzupełniające do obszaru (1), tym dla UM Krakowa (jako odpowiedzialnego) – prowadzenie bieżącej działalności i monitorowanie działań GOZ.

Cyrkularna strategia dla Lublina stanowiła zbiór innowacyjnych rozwiązań zaczerpniętych od miast zagranicznych i miała stanowić inspirację dla działań z zakresu GOZ przy sporządzaniu Strategii 2030. Uznano, że strategie rozwoju gmin nie są dokumentami tak szczegółowymi jak strategie sektorowe, nie sposób więc było zawrzeć w nich wszystkich szczegółowych rekomendacji czy projektów wskazanych w *Cyrkularnej strategii dla Lublina*.

Z kolei w UM Gdańska uznano, ww. raport z realizacji *Circular Cities Program Poland* zawierał informacje niemożliwe do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego w Polsce. Uzasadniono to faktem, że proponowane działania, wykraczały poza kompetencje samorządu terytorialnego, były sprzeczne z aktualnymi planami i polityką Miasta, bądź zostały sformułowane w sposób ogólny i nie zawierały wyczerpujących informacji na dany temat. Raport zawierał także informacje

nieodzwierciedlające stanu faktycznego (nieprawdziwe) oraz błędy merytoryczne i redaktorskie. Stąd, ostateczny raport podsumowujący stanowił etap piąty umowy, do którego realizacji nie doszło, ponieważ Gmina Gdańsk odstąpiła od umowy po realizacji drugiego etapu. W konsekwencji Gmina nie weszła w posiadanie raportu podsumowującego, w związku z czym jego elementy nie zostały uwzględnione w strategii rozwoju Gdańska oraz innych dokumentach.

Polskie Miasta w Eurocities oraz Green City Accord

Dziesięć polskich miast, wśród nich kontrolowane: Kraków, Lublin i Gdańsk⁹⁹, należy do stowarzyszenia Eurocities¹⁰⁰. Mogą one korzystać z doświadczeń innych europejskich miast, mających duże doświadczenie w zapewnianiu zrównoważonej gospodarki odpadami jako usługi świadczonej w interesie ogólnym i odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu europejskich celów w zakresie gospodarki odpadami, szczególnie w odniesieniu do selektywnej zbiórki, odzysku zasobów i ostatecznego unieszkodliwiania.

Ponadto Miasto Kraków przystąpiło do tzw. *Green City Accord*¹⁰¹, tj. inicjatywy Komisji Europejskiej, mającej na celu uczynienie miast bardziej ekologicznymi, czystszy i zdrowszymi. Jej celem jest poprawa jakości życia wszystkich Europejczyków i przyspieszenie wdrażania odpowiednich przepisów UE dotyczących ochrony środowiska. Podpisując porozumienie, miasta zobowiązują się do zajęcia się pięcioma obszarami zarządzania środowiskowego: powietrze, woda, przyroda i różnorodność biologiczna, gospodarka o obiegu zamkniętym i odpady oraz hałas.

Należy zauważyć, że według danych Eurocities¹⁰² miasta zużywają ponad 75 % zasobów naturalnych, wytwarzają ponad 50 % globalnych odpadów i emitują 60–80 % gazów cieplarnianych. Biorąc również pod uwagę fakt, że około 90 % odpadów, które obecnie jest wytwarzanych, można poddać recyklingowi lub ponownie wykorzystać, miasta powinny być dobrze przygotowane do podnoszenia świadomości na temat zrównoważonej konsumpcji na poziomie lokalnym i angażowania wszystkich sektorów.

Należy zatem również w polskich samorządach przemyśleć sposób wytwarzania i korzystania z produktów i usług, jednocześnie badając nowe

⁹⁹ Ponadto: Białystok, Bydgoszcz, Katowice, Łódź, Poznań, Rzeszów, Warszawa oraz Wrocław (stan: grudzień 2024),

¹⁰⁰ Eurocities – stowarzyszenie dużych miast europejskich (pow. 250 tys. mieszkańców), głównie z państw UE, zrzeszającego ponad 140 miast z 39 krajów. Działania Eurocities obejmują: 1) reprezentowanie głosu miast na szczeblu UE w celu wprowadzenia zmian; 2) Monitorowanie i informowanie miast o najnowszych wydarzeniach w UE, możliwościach finansowania i trendach mających na nie wpływ; 3) Dzielenie się najlepszymi praktykami; 4) Szkolenia: rozwijanie zdolności do stawiania czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom miejskim. Dane na stronie: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/> (dostęp: grudzień 2024 r.).

¹⁰¹ Wcześniej porozumienie to podpisali prezydenci Miasta Opolo oraz Miasta Gdynia.

¹⁰² Dane na stronie: <https://eurocities.eu/goals/circular-economy/> (dostęp: 3 stycznia 2024 r.).

sposoby zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich. Jako główne motory rozwoju gospodarczego, miasta mogą napędzać program gospodarki o obiegu zamkniętym, aby odblokować korzyści gospodarcze, środowiskowe i społeczne.

Stąd, jak pokazują doświadczenia europejskich miast skupionych w *Eurocities*, realizacja oficjalnej strategii cyrkularnej zwiększa korzyści gospodarcze, środowiskowe i społeczne.

Cele GOZ w strategiach rozwoju gminy, gminnych programach ochrony środowiska, planie gospodarki niskoemisyjnej oraz regulaminie czystości

GOZ w dokumentach strategicznych gminy

Cele i działania na rzecz wsparcia GOZ – o różnym poziomie szczegółowości – w kontrolowanych gminach na ogół zawarto¹⁰³ w poniżej wymienionych głównych dokumentach strategicznych:

- 1) strategia rozwoju gminy¹⁰⁴ – dokument fakultatywny, ale przygotowany i uchwalony we wszystkich kontrolowanych gminach, przy czym nie zawsze uwzględniały one cele i działania na rzecz GOZ¹⁰⁵;
- 2) gminny program ochrony środowiska¹⁰⁶ – wymagany na podstawie art. 17 Poś, opracowany i przyjęty w sześciu z ośmiu kontrolowanych gmin; w dwóch przypadkach (gminy: Łukowica i Wieluń) nie uchwalono programów ochrony środowiska, zaś w jednym (Miasto Lublin) przyjęto go dopiero w 2021 r.;
- 3) plan gospodarki niskoemisyjnej – dokument strategiczny, wyznaczający kierunek rozwoju gospodarki na obszarze danej jednostki terytorialnej i zmieniający jej charakter na niskoemisyjny, opierający się na idei zrównoważonego rozwoju – przyjęty we wszystkich kontrolowanych gminach, przy czym w Gminie Łukowica plan ten nie zawierał działań GOZ;

¹⁰³ Z wyjątkiem Gminy Łukowica. Gmina nie posiadała dokumentów poświęconych bezpośrednio GOZ. Koncepcja wdrażania GOZ i dokumenty dotyczące działań związanych z GOZ w Gminie przygotowano w związku z realizacją projektu pilotażowego GOZ. W podstawowych dokumentach Gminy: Strategii Rozwoju Gminy, Planie Gospodarki Niskoemisyjnej, Programie Ochrony Środowiska, nie zaplanowano działań bezpośrednio dotyczących GOZ oraz nie określono harmonogramu i nie wyznaczono kryteriów oceny realizacji działań dotyczących GOZ.

¹⁰⁴ Strategia rozwoju gminy to dokument, o którym mowa w art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40). Zgodnie z art. 10e. [Elementy strategii rozwoju gminy; spójność z innymi strategiami rozwoju] tej ustawy:

1. Gmina może opracować strategię rozwoju gminy.
2. Strategia rozwoju gminy jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę.
3. Strategia rozwoju gminy zawiera wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846).

¹⁰⁵ Dotyczy Gminy Łukowica.

¹⁰⁶ Zgodnie z art. 14 ust 1. Poś polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Program ochrony środowiska jest podstawowym instrumentem realizacji polityki ekologicznej. Na podstawie Poś sporządzane tego dokumentu jest obowiązkowe dla wszystkich szczebli administracji samorządowej.

**Dokumenty
strategiczne GOZ
w gminach sprzyjają
pozyskiwaniu
dofinansowania**

- 4) regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – wymagany zgodnie z *ucpg*, uchwalono we wszystkich kontrolowanych gminach.¹⁰⁷

Należy podkreślić, że chęć pozyskania środków z perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 powinna wiązać się z opracowywaniem dokumentów strategicznych, które potwierdzą spójność kierunków planowanego rozwoju gminy, wspartego środkami unijnymi, z założeniami Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju¹⁰⁸, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹⁰⁹, strategii rozwoju województwa, założeniami poszczególnych programów operacyjnych oraz polityk unijnych. Chcąc aplikować o środki zewnętrzne, gminy powinny przygotować nie tylko – obecnie fakultatywne – strategie rozwoju, lecz także dokumenty sektorowe, w tym dotyczące GOZ¹¹⁰, w szczególności obejmujące gospodarkę odpadami, plany adaptacji do zmian klimatu, zrównoważone plany mobilności miejskiej.¹¹¹

¹⁰⁷ W przypadku regulaminów obowiązujących w Mieście Lublin od 2021 r., pomimo ich przyjęcia, nie spełniały one wymogów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b *ucpg*, ponieważ nie zawierały zasad dotyczących wymagań w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe.

¹⁰⁸ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

¹⁰⁹ Rada Ministrów 17 września 2019 r. przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”, przedłożoną przez ministra inwestycji i rozwoju. „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030” (KSRR 2030) to podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej państwa. W Celu 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych odniesiono się m.in. do GOZ: „W kontekście rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności wśród działań wpływających pozytywnie na kapitał naturalny wskazać można promowanie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.” W KSRR 2030 odzwierciedlenie znajdują postanowienia SOR określone w filarze rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony.

¹¹⁰ Przykładowo, jednostki samorządu terytorialnego (JST) ubiegające się o wsparcie finansowe na realizację przedsięwzięć w zakresie Efektywności Energetycznej oraz Odnawialnych Źródeł Energii w ramach RPO 2014-2020, zobowiązane były dołączyć do wniosku o dofinansowanie Plan Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN).

¹¹¹ J. Cieślińska, *Strategie rozwoju gmin ważne u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej*, <https://www.prawo.pl/samorząd/strategia-rozwoju-gminy-a-nowa-perspektywa-finansowa-unii,521161.html>.

GOZ w ponadgminnych dokumentach strategicznych

**Cele GOZ
w dokumentach
strategicznych
na poziomie ponadgminnym**

Dokumentami strategicznymi na poziomie ponadgminnym, mającymi wpływ na implementowanie GOZ w kontrolowanych gminach, były:

- 1) strategia rozwoju kraju, obejmująca średniookresową strategię rozwoju kraju, a także inne strategie rozwoju¹¹²,
- 2) strategia rozwoju województwa¹¹³,
- 3) strategia rozwoju ponadlokalnego¹¹⁴,
- 4) Krajowy Plan Gospodarki Odpadami w latach 2016-2022 (KPGO 2022),
- 5) wojewódzki plan gospodarki odpadami w latach 2016-2022 (WPGO).

Cele i działania na rzecz GOZ spójne w dokumentach wewnętrznych oraz ponadgminnych

**Cele i działania na rzecz
GOZ spójne
w dokumentach
wewnętrznych oraz
ponadgminnych**

W kontrolowanych gminach cele i działania związane z GOZ wynikające z przyjętej strategii rozwoju gminy, programów (w szczególności programu ochrony środowiska) były wewnętrznie spójne, a także spójne z działaniami i celami określonymi w ponadgminnych dokumentach strategicznych (głównie w WPGO).

¹¹² Stanowią je przede wszystkim tzw. zintegrowane strategie rozwoju, uszczegóławiające SOR w priorytetowych obszarach rozwojowych. Wśród nich siedem zostało zaktualizowanych, są to:

- 1) *Polityka ekologiczna państwa 2030* – Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (Ministerstwo Klimatu i Środowiska), przyjęta przez Radę Ministrów 16 lipca 2019 r.;
- 2) *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030* (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej), przyjęta przez Radę Ministrów 17 września 2019 r.;
- 3) *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030* (Ministerstwo Infrastruktury), przyjęta przez Radę Ministrów 24 września 2019 r., przyjęta przez Radę Ministrów 24 września 2019 r.;
- 4) *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), przyjęta przez Radę Ministrów 15 października 2019 r.;
- 5) *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030 (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), przyjęta przez Radę Ministrów 27 października 2020 r.;
- 6) *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030* (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej), przyjęta przez Radę Ministrów 14 grudnia 2020 r.;
- 7) *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* (Ministerstwo Klimatu i Środowiska), przyjęta przez Radę Ministrów 2 lutego 2021 r.;

Strategie zintegrowane łączą planowanie społeczne, gospodarcze, przestrzenne i uwzględniają powiązania pomiędzy różnymi sektorami. Dzięki temu pozwalają one na lepszą koordynację i większą skuteczność działania. Wszystkie rządowe programy rozwoju i polityki publiczne powinny być zgodne z zapisami strategii zintegrowanych. Według stanu na koniec marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła 13 polityk publicznych, 88 programów rozwoju, w tym 49 programów wieloletnich. Źródło: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/czym-jest-zarządzanie-rozwojem> (dostęp: 8 stycznia 2025 r.).

¹¹³ Dokument, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 oraz z 2023 r. poz. 572).

¹¹⁴ Dokument, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2578).

Przykład*Gmina Miejska Kraków*

W przypadku miasta Kraków cele i działania na rzecz wsparcia GOZ zawarto w poniżej wymienionych dokumentach Gminy w:

- *Strategii Rozwoju Krakowa* w celu operacyjnym IV.3 *Zrównoważone środowisko*, do działań kluczowych zaliczono efektywne gospodarowanie odpadami komunalnymi, aby do 50 % odpadów (papieru, metalu, tworzyw sztucznych, szkła) podlegało ponownemu wykorzystaniu. W 2022 r. Gmina przystąpiła do aktualizacji Strategii. W projekcie aktualizacji Strategii do wyzwań zaliczono rozwój gospodarki odpadami w systemie cyrkularnym. W celu operacyjnym 2.1 Kraków – miastem neutralnym klimatycznie, dbającym o środowisko, z rozwiniętą gospodarką cyrkularną wśród kierunków działań znalazły się takie zapisy jak m.in.: miasto o cyrkularnym metabolizmie, w tym: nowoczesna, samowystarczalna energetyka miejska, gospodarka komunalna z rozwiniętą zielono-niebieską infrastrukturą i innymi technologiami sprzyjającymi środowisku; tworzenie nowych miejsc pracy bez nadmiernej eksploatacji środowiska; stosowanie zasady tzw. zielonych zamówień publicznych przy planowaniu inwestycji, zakupów i usług, modernizacja i rozbudowa infrastruktury komunalnej, a także edukowanie i promowanie postaw proekologicznych i proklimatycznych.
- *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020–2030*, w zakresie gospodarki odpadami wskazano cel główny (długoterminowy): Ograniczanie ilości powstających odpadów komunalnych, a także dwa cele szczegółowe (krótkoterminowe): Informowanie o zapobieganiu powstawania odpadów komunalnych oraz o prowadzeniu selektywnego zbierania odpadów komunalnych we właściwy sposób (1), Zwiększenie udziału odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi (2). W uzasadnieniu wskazano, że wobec wzrostu wymagań UE w zakresie recyklingu konieczne są dalsze działania dążące do wzrostu masy odpadów poddawanych recyklingu oraz przygotowanych do ponownego użycia, a zakładane cele uwarunkowane są wdrożeniem polityki GOZ.
- *Planie Gospodarki Niskoemisyjnej*, w zakresie wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych wskazano m.in. na potencjał energetyczny wykorzystania biogazu ze składowisk odpadów komunalnych i oczyszczalni ścieków oraz energii wytworzonej z biomasy.

Dodatkowo dokumentami, które zawierały działania w zakresie GOZ były: *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy*, *Plan Adaptacji Miasta Krakowa do zmian klimatu do roku 2030*, *Założenia do planu zaopatrzenia Gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, *Plan*

rozwoju MPEC S.A. w Krakowie w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło, a także Strategia GOZ Krakowskiego Holdingu Komunalnego Spółka Akcyjna w Krakowie oraz uregulowania w zakresie Zintegrowanego System Gospodarowania Odpadami Komunalnymi. Ponadto, we wrześniu 2022 r. Rada Miasta Krakowa upoważniła Prezydenta do podpisania listu intencyjnego do przystąpienia do Porozumienia Green City Accord. Czyste i zdrowe miasta dla Europy, tj. inicjatywy Komisji Europejskiej mającej na celu uczynienie miast bardziej ekologicznymi, czystszy i zdrowszymi.

Dokumentami na poziomie ponadgminnym, mającymi wpływ na implementowanie GOZ w Gminie, były: *Strategia Rozwoju Województwa Małopolska 2030*, *Strategia Metropolia Krakowska 2030*, definiujące również cele i działania na rzecz GOZ na szczeblu wojewódzkim, oraz *Plan Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego na lata 2016–2022* (WPGO).

Dokumentami poświęconymi bezpośrednio gospodarce o obiegu zamkniętym w Gminie były: *Cyrkularna Strategia dla Krakowa* (grudzień 2020 r.) oraz *Plan Działań Gospodarki o Obiegu Zamkniętym dla Miasta Krakowa* (maj 2021 r.)¹¹⁵, do opracowania którego wykorzystano kierunki działań podane w *Cyrkularnej Strategii dla Krakowa*.

Dodatkowo dokumentami, które zawierały działania w zakresie GOZ, były inne dokumenty o charakterze strategicznym. Przykładowo, w przypadku Krakowa, były to: *Plan Adaptacji Miasta Krakowa do zmian klimatu do roku 2030*, *Założenia do planu zaopatrzenia Gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, *Plan rozwoju MPEC S.A. w Krakowie w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na ciepło*, a także *Strategia GOZ Krakowskiego Holdingu Komunalnego Spółka Akcyjna w Krakowie* oraz uregulowania w zakresie Zintegrowanego System Gospodarowania Odpadami Komunalnymi.

¹¹⁵ Opracowanie wykonane zostało w ramach projektu współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) w ramach I. konkursu na projekty otwarte w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków GOSPOSTRATEG pn. *Opracowanie systemu wskaźników pomiarowych, umożliwiających ocenę postępu w transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym oraz wpływu gospodarki o obiegu zamkniętym na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makroekonomicznym (gospodarki narodowej)*.

5.3.2. PRZYGOTOWANIE I PLANOWANIE DZIAŁAŃ/ZADAŃ NA RZECZ GOZ W DOKUMENTACH GMIN

Cele i działania
na rzecz gospodarki
odpadami na ogół
poprzedzone stosownymi
analizami

Analizy i konsultacje w kwestii celów i kierunków działań GOZ

Zaplanowane cele i kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami w dokumentach kontrolowanych gmin były na ogół (siedem z ośmiu gmin)¹¹⁶ poprzedzone stosownymi analizami i konsultacjami, w tym również wewnętrznymi oraz ze spółkami komunalnymi.

Przykład

Gmina Miejska Kraków

Strategia Rozwoju Krakowa Tu chcę żyć. Kraków 2030 i jej aktualizacja oraz Program Ochrony Środowiska były poddawane konsultacjom społecznym w fazie ich przygotowywania. Cyrkularna Strategia dla Krakowa została poddana konsultacjom wewnętrznym w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Klimatu, a Plan Działań GOZ dla Miasta Krakowa – skonsultowano ze spółkami miejskimi.

Cele i działania na rzecz GOZ przyjęte w ww. dokumentach Gminy były wewnętrznym spójne, a także spójne z WPGO na lata 2016–2022. Zarząd Województwa Małopolskiego w opinii z 2 marca 2021 r. do projektu Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020–2030 pozytywnie ocenił projekt, a zgłoszone uwagi nie dotyczyły działań na rzecz gospodarki odpadami. Ponadto, niektóre założenia Cyrkularnej Strategii dla Krakowa zbieżne były z celami określonymi w Projekcie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa na lata 2030–2050, m.in. w celu operacyjnym 2.1. Kraków – miastem neutralnym klimatycznie, dbającym o środowisko, z rozwiniętą gospodarką cyrkularną.

Brak stosownych zapisów
w zakresach czynności
osób odpowiedzialnych
za realizację
zadań GOZ

Odpowiedzialni za realizację zadań na rzecz GOZ w gminie

Zadania na rzecz GOZ, w tym ich monitorowanie, najczęściej zostały przypisane do realizacji komórce organizacyjnej odpowiedzialnej za gospodarkę komunalną w gminie, choć pracownicy, którym powierzono ich realizację, nie zawsze (pięć z ośmiu kontrolowanych gmin) mieli wpisane te zadania do zakresów czynności¹¹⁷.

¹¹⁶ W przypadku Miasta Wieluń zaplanowane działania na rzecz GOZ nie były poprzedzone analizami i konsultacjami z Radą Miejską ani ze społecznością lokalną. Nie określono też szczegółowego harmonogramu wdrożenia projektu pilotażowego GOZ oraz kamieni milowych, ani podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie działań.

¹¹⁷ Np. w UM Kraków, UM Wieluń czy UM Lublin. W UM Kraków zadania na rzecz GOZ, w tym ich monitorowanie, zostały przypisane do realizacji Wydziałowi UMK odpowiedzialnemu za gospodarkę komunalną w Gminie, choć pracownicy, którym powierzono ich realizację, nie mieli tych zadań wpisanych do zakresów czynności. W UM Wieluń w zakresach czynności nie uwzględniono zadań dotyczących GOZ i nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za nadzór, koordynację i monitoring działań na rzecz GOZ (w tym realizacji projektu pilotażowego). W UM Lublin zadania dotyczące GOZ zostały wskazane w zakresach czynności 36 pracowników, w tym zastępcy Dyrektora WOŚ oraz kierowników referatów. Były one spójne z zadaniami określonymi w regulaminie organizacyjnym. W zakresach czynności tych pracowników zadań tych nie wskazano.

W ocenie NIK stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o *finansach publicznych*, gdyż systemem kontroli zarządczej nie objęto w wystarczającym stopniu skutecznego przydziału obowiązków. Powyższe zaniechanie było także niezgodne ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹⁸. Zgodnie z ww. przepisami struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, zaś aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

5.3.3. REALIZACJA ZADAŃ I OBOWIĄZKÓW GMINY NA RZECZ GOZ WYNIKAJĄCYCH Z UCPG

Gminy zapewniły selektywne zbieranie odpadów

Kontrolowane gminy zapewniły selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady. Na terenie kontrolowanych gmin obowiązywał *Regulamin utrzymania czystości i porządku*, określający wymóg selektywnej zbiórki.

Jednakże, zgodnie z ustaleniami poczynionymi w Urzędzie Miasta Lublin, selektywne zbieranie odpadów odbywało się z uchybieniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b *ucpg*, ponieważ punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych nie przyjmował wszystkich wskazanych przepisem odpadów. Również obowiązujący w Mieście Lublin *Regulamin utrzymania czystości i porządku*, nie spełniał wymogów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b *ucpg*.

Ilość odpadów komunalnych zebranych selektywnie systematycznie rośnie

W kontrolowanych gminach, jak również w skali kraju, ilość odpadów komunalnych zebranych selektywnie systematycznie rośnie.

W 2010 r. selektywna zbiórka stanowiła zaledwie 8,6 % zebranych odpadów komunalnych (860 tys. ton). W 2018 r. zebrano selektywnie ponad 3,6 mln ton (29 % ogółu wytworzonych odpadów komunalnych zaś w 2022 r. osiągnęła 40 % (5 361 tys. ton). W 2023 r. udział ten utrzymał się na podobnym poziomie (41 % ogółu wytworzonych odpadów komunalnych), przy czym nastąpił wzrost ilości odpadów zebranych selektywnie (o 2 %) w stosunku do roku poprzedniego, osiągając wartość 5469 tys. ton.

W 2022 r. ilość odebranych lub zebranych selektywnie odpadów dla Polski wyniosła 142 kg na mieszkańca (w 2018 r. było to 94 kg), w tym:

- odpadów biodegradowalnych – 51 kg na mieszkańca (26 kg w 2018 r.),
- szkła – 21 kg na mieszkańca (13 kg w 2018 r.),
- odpadów wielkogabarytowych – 17 kg na mieszkańca (14 kg w 2018 r.),

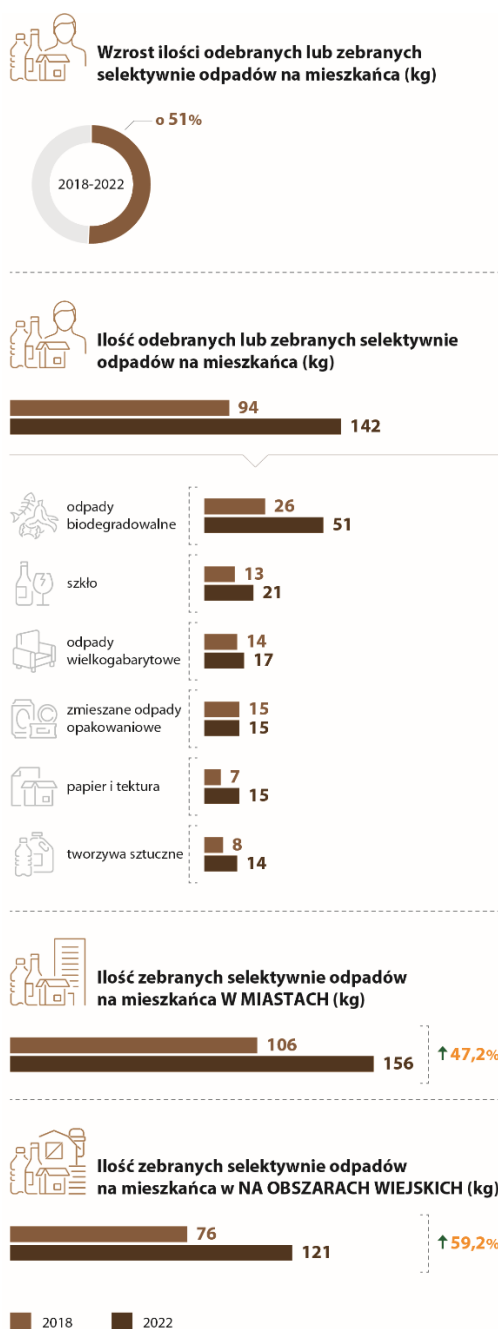
¹¹⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

- zmieszanych odpadów opakowaniowych – 15 kg na mieszkańca (15 kg w 2018 r.),
- papieru i tektury – 15 kg na mieszkańca (7 kg w 2018 r.),
- tworzyw sztucznych – 14 kg na mieszkańca (8 kg w 2018 r.).

W miastach w 2022 r. zebrano selektywnie 156 kg odpadów na mieszkańca (wzrost o 47,2 % w stosunku do 2018 r., gdy zebrano 106 kg), zaś na obszarach wiejskich 121 kg na mieszkańca (76 kg w 2018 r.), co oznacza wzrost o 59,2 %.

Infografika 6

Masa odpadów komunalnych odebranych lub zebranych selektywnie w latach 2018–2022 (w kg na jednego mieszkańca)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W efekcie wzrostu ilości odpadów komunalnych zbieranych selektywnie zmniejszył się udział odpadów zmieszanych: z 71 % (8,9 mln ton) w 2018 r. do 60 % (8,1 mln ton) w 2022 r. Odpady zmieszane stanowią główny strumień odpadów wymagających unieszkodliwiania poprzez składowanie. Udział tego procesu postępowania z odpadami, pomimo tendencji spadkowej, jest wciąż wysoki. W 2022 r. osiągnął on wartość 38,1 %, zaś w 2018 r. było to 41,6 %. W konsekwencji systematycznie zmniejsza się liczba czynnych składowisk odpadów: na koniec 2022 r. funkcjonowało 259 składowisk¹¹⁹ przyjmujących odpady komunalne w porównaniu do 301 na początku 2018 r.

**Nie zawsze pełne
dostosowanie PSZOK
do wymagań *ucpg***

Kontrolowane gminy utworzyły co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnego dostosowania regulaminu korzystania z PSZOK do wymagań art. 3 ust. 2 pkt 6 *ucpg*¹²⁰ (chodziło o nieuwzględnienie w regulaminie przyjmowania również odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych opon).

Z kolei w Mieście Lublin nieprawidłowości dotyczyły nie tylko przyjmowania „ponadwymiarowego” odpadów, ale również braku ich przyjmowania, czego przykładem był PSZOK w Lublinie, w którym przyjmowano odpady z pominięciem następujących ich rodzajów: papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła, odpadów opakowaniowych wielomateriałowych.

W 2022 r. istniało w Polsce 2 301 ogólnodostępnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (tj. o 157 więcej niż w 2018 r., gdy było ich 2 019), z czego 36 % zlokalizowanych było w miastach, a 64 % na obszarach wiejskich. W 2022 r. 193 gmin (7,8 %)

¹¹⁹ Według danych GUS w 2022 r. 92 % (90 % w 2018 r.) składowisk odpadów komunalnych wyposażonych było w instalacje służące do odgazowywania. Na tych składowiskach 36 % (37 % w 2018 r.) tych instalacji stanowiły instalacje z gazem uchodzącym bezpośrednio do atmosfery, 38 % (36 % w 2018 r.) instalacje służące do unieszkodliwiania gazu poprzez spalanie bez odzysku energii, zaś 25 % (27 % w 2018 r.) instalacje z odzyskiem energii. Poprzez spalanie ujętego gazu odzyskano ok. 111,2 mln MJ energii cieplnej oraz ok. 102,5 mln kWh energii elektrycznej (105,4 mln kWh w 2018 r.).

¹²⁰ Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 *ucpg* gminy tworzą w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych wymienionych w pkt 5 (papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady), odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych opon. W Regulaminie korzystania z PSZOK w gminie Tuczo przyjęto, że do PSZOK nie będą przyjmowane m.in. odpady niebezpieczne. W gminie Lublin, umowy z LPGK, zawarte na zbieranie i zagospodarowywanie odpadów komunalnych w punkcie PSZOK, nie uwzględniały zobowiązania LPGK do odbioru przeterminowanych leków, odpadów niebezpiecznych i chemikaliów, zużytych baterii i zużytych akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym.

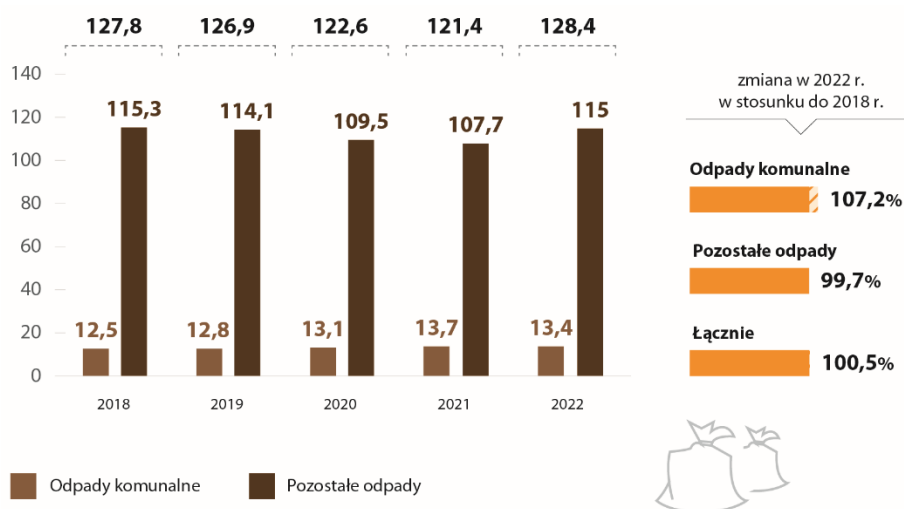
Masa odpadów komunalnych rośnie – przemysłowych spada

nie posiadało PSZOK, to jest o 195 mniej niż w 2018 r., gdy dotyczyło to 388 gmin (15,7 %).¹²¹

Łączna masa wytworzonych odpadów komunalnych w Polsce w kontrolowanym okresie uległa wzrostowi o 7,2 % z 12,5 mln ton w 2018 r. do 13,4 mln ton w 2022 r., stanowiąc odpowiednio 9,8 % oraz 10,4 % łącznej masy odpadów, tj. 127,8 mln ton oraz 128,4 mln ton. Około 90 % odpadów stanowią odpady przemysłowe, których masa – mimo wzrostu gospodarczego – zmalała w tym okresie o 0,5 %.

Infografika 7

Odpady wytworzone w Polsce w latach 2018–2022 (mln ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Zagospodarowanie odpadów według hierarchii

W celu zagospodarowanie odpadów według hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach, w kontrolowanych gminach realizowano zadania i poszczególne etapy postępowania z odpadami. Odpady komunalne odbierano, transportowano, zbierano oraz poddawano odzyskowi i unieszkodliwianiu. Odpady zbierane poddawane były procesom przetwarzania w instalacjach odpowiednich dla danego rodzaju odpadów, tj. głównie w instalacjach gminnych oraz w instalacjach prowadzonych przez inne podmioty.

¹²¹ Dane: KPGO 2028 oraz GUS. Według stanu na 1 stycznia 2023 r. podział administracyjny Polski obejmował: 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 677 gmin miejsko-wiejskich i 1498 gmin wiejskich). Główne powody braku PSZOK-ów w niektórych gminach to: brak środków finansowych na budowę i utrzymanie PSZOK-u, niewielka liczba mieszkańców gminy, rozproszenie zabudowy, trudności z lokalizacją odpowiedniego terenu. Mieszkańcy gmin, które nie posiadają PSZOK-ów, mogą korzystać z PSZOK-ów w sąsiednich gminach lub z innych systemów zbiórki odpadów, np. z mobilnych PSZOK-ów. Ministerstwo Klimatu i Środowiska podejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby PSZOK-ów w Polsce. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 przeznaczono 1,5 mld zł na dofinansowanie budowy i modernizacji PSZOK-ów.

**Coraz większy udział
odpadów komunalnych
zbieranych selektywnie
i odzysku**

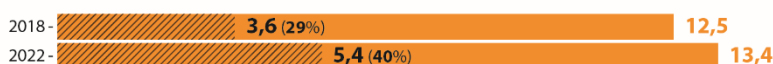
W kontrolowanym okresie sposób zagospodarowania odpadów w Polsce nie uległ istotnej poprawie w kontekście obowiązującej hierarchii sposobów postępowania z odpadami, choć zwiększył się udział odpadów zbieranych selektywnie (z 29 % do 40 %). W większości gmin objętych kontrolą dominowały inne, mniej pożądane niż recykling i przygotowanie do ponownego użycia, sposoby zagospodarowania komunalnych odpadów: unieszkodliwienie przez składowanie oraz spalanie. Ogółem – według GUS – w polskich gminach udział odzysku odpadów komunalnych zwiększył się z 57 % w 2018 r. do 61 % w 2022 r. Było to głównie efektem większego poziomu kompostowania i fermentacji (wzrost z 8 % w 2018 r. do 14 % w 2022 r.), gdyż poziom recyklingu pozostał na zbliżonym poziomie (26 % w 2018 r. wobec 27 % w 2022 r.). Z kolei poziom ich składowania, pomimo obniżenia (z 42 % w 2018 r. do 38 % w 2022 r.), pozostawał wciąż wysoki.

Infografika 8

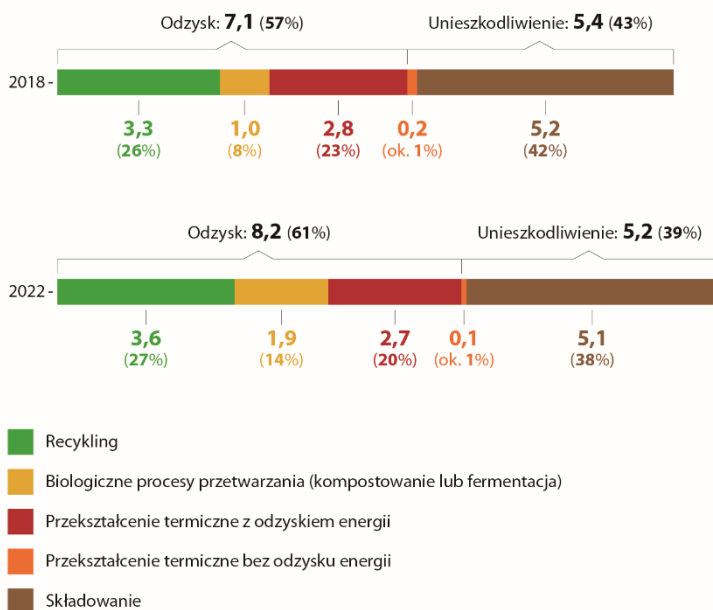
Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Polsce w latach 2018–2022



Zebrań odpady komunalne (mln ton)



Odpady komunalne zebrane selektywnie



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

Według danych GUS – co jest zbieżne z danymi kontrolowanych gmin – zebrane odpady komunalne w 2018 r. (12,5 mln ton) zostały skierowane do następujących procesów:

Coraz więcej odzysku, coraz mniej unieszkodliwiania odpadów komunalnych

- odzysk: 7,1 mln ton (57 %), w tym: recykling – 3,3 mln ton (26 %), biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) 1 mln ton (8 %), przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2,8 mln ton (23 %),
- unieszkodliwienie: 5,4 mln ton (43 %), w tym: 5,2 mln ton przeznaczono do składowania (42 %), a pozostałe 0,2 mln ton (ok. 1 %) do unieszkodliwienia poprzez przekształcenie termiczne bez odzysku energii.

Z kolei, zebrane odpady komunalne w 2022 r. (13,4 mln ton) – według danych GUS – zostały skierowane do następujących procesów:

- odzysk: 3,2 mln ton (61 %), w tym: recykling – 3,6 mln ton (27 %), biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) – 1,9 mln ton (14 %), przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2,7 mln ton (20 %),
- unieszkodliwienie: 5,2 mln ton (39 %), w tym: przez przekształcenie termiczne bez odzysku energii – 0,1 mln ton (ok. 1 %), przez składowanie – 5,1 mln ton (38 %).

Przykład

Gmina Miejska Kraków

W Gminie Miejskiej Kraków odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych obejmowały:

- zagospodarowanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (MBP);
- zagospodarowanie odpadów komunalnych w kompostowni odpadów zielonych;
- zagospodarowanie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych w sortowniach;
- zagospodarowanie odpadów komunalnych w Zakładzie Demontażu Odpadów Wielkogabarytowych, Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego;
- zagospodarowanie odpadów komunalnych w instalacji do konfekcjonowania odpadów komunalnych;
- zagospodarowanie zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych w Zakładzie Termicznego Przekształcania Odpadów;
- zagospodarowanie odpadów biodegradowalnych i kuchennych w instalacjach nienależących do Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania (MPO) oraz Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. (KHK);
- zagospodarowanie innych odpadów komunalnych w instalacjach nienależących do MPO i KHK.

**Działania GOZ
aktywnie promowane
w gminach**

W kontrolowanych gminach na ogół aktywnie prowadzono działania edukacyjne, promujące prawidłowe segregowanie odpadów, ponowne ich wykorzystanie, zachęcające do ograniczania konsumpcji i zagospodarowywania nieużywanych już przedmiotów, co wpisywało się politykę GOZ. Pomimo promocji tych działań nie przyniosły one oczekiwanych efektów w postaci istotnej poprawy gospodarowania odpadami komunalnymi.

**Informacje
o odbierających odpady,
miejscach
zagospodarowania,
poziomie recyklingu, PSZOK**

Analiza stron internetowych kontrolowanych gmin wykazała, że – z wyjątkiem dwóch przypadków¹²² – gminy na ogół udostępniają informacje o sposobie gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg*, w szczególności o:

- a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy,
- b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
- c) osiągniętym przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganym poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomie składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych oraz poziomie ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

**Gminy na ogół dokonują
analizy stanu gospodarki
odpadami komunalnymi**

Urzędy kontrolowanych gmin na ogół przygotowywały wymagane przepisami¹²³ roczne *Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi*. Wyjątek dotyczył Gminy Tuczo, w której nie przygotowano wymaganej *Analizy* za lata 2019 oraz 2020¹²⁴.

Analizy były następnie udostępniane (z wyjątkiem gmin: Krasnobród oraz Tuczo¹²⁵) na gminnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

¹²² Dotyczy Gminy Wieluń i Gminy Tuczo, w których nie udostępniono na stronie internetowej Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty wszystkich informacji, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 9 *ucpg*, co wykazano jako nieprawidłowość.

¹²³ Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 10 *ucpg*, gminy dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

¹²⁴ W wyjaśnieniach z Gminy Tuczo podano m.in., że za rok 2019 i 2020 nie dokonano analizy stanu gospodarki odpadami ze względu na rotację pracowników na stanowisku ds. gospodarki odpadami.

¹²⁵ Co zostało wykazane jako nieprawidłowość w wystąpieniu pokontrolnym do tych gmin.

Analizy zazwyczaj zawierały wymagane¹²⁶ informacje, w szczególności: [1] ocenę możliwości przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych; [2] potrzeby inwestycyjne związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi; [3] koszty poniesione w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w podziale na wpływy, wydatki i nadwyżki z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; [4] ilość odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy; [5] uzyskane poziomy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Sporządzano je zazwyczaj na podstawie danych ze sprawozdań/informacji podmiotów zobowiązanych¹²⁷.

W przypadku trzech gmin¹²⁸ stwierdzono nieprawidłowości polegające na tym, że w *Analizach stanu gospodarki odpadami komunalnymi* nie uwzględniono wszystkich wymaganych informacji, zaś w jednym przypadku¹²⁹ wykazane dane o poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych były niezgodne ze sprawozdaniami z realizacji zadań gospodarowania odpadami komunalnymi, składanych w systemie BDO.

Z wyjątkiem Gminy Krasnobród oraz Gminy Tuczo (za 2020 r.) *Analizy* zawierały zestawienie kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych w podziale na wpływy i wydatki.

Gospodarowanie odpadami najczęściej deficytowe w gminach

Dane dotyczące kontrolowanych gmin wskazują, że zdecydowana większość kontrolowanych gmin (pięć z siedmiu¹³⁰) nie równoważyła systematycznie całkowitych kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodami z tytułu opłat¹³¹.

W analizowanym okresie 2020–2022 jedynie w dwóch kontrolowanych gminach¹³² wpływy z opłat przewyższały koszty obsługi systemu

¹²⁶ Określone w art. 9tb *ucpg*.

¹²⁷ O których mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 lub art. 9o ust. 1 *ucpg*.

¹²⁸ Kraków, Łukowica, Tuczo.

¹²⁹ Gmina Tuczo.

¹³⁰ W Gminie Krasnobród nie przedstawiono danych na ten temat. Z raportów o stanie Gminy Krasnobród za lata 2020–2022 wynika, że wydatki ogółem Gminy były wyższe niż dochody ogółem.

¹³¹ Podobnie, jak wskazują wyniki wcześniejszej kontroli NIK (P/22/083 Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego), która wykazała, że z 10 kontrolowanych gmin zdecydowana większość (dziewięć w roku 2020, osiem w roku 2021) nie zrównoważyła całkowitych kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodami z tytułu opłat.

¹³² Dotyczy gmin: Kraków oraz Łukowica.

gospodarowania odpadami. W pozostałych gminach system gospodarowania odpadami był deficytowy w całym analizowanym okresie¹³³ lub jednym roku.¹³⁴

Żadna ze skontrolowanych gmin, ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, nie wykazała uwzględnienia potencjalnych dochodów pozyskanych ze sprzedaży surowców wtórnych i produktów przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu. Wynika z tego, że gminy przekazując odpady komunalne do zagospodarowania – za pośrednictwem podmiotów odbierających – do ich dalszych odbiorców (instalacji komunalnych, recyklerów, spalarni czy cementowni) – ponoszą jedynie koszty. Przykłady z samorządów innych krajów pokazują, że gmina może czerpać dochody z produkcji lub sprzedaży surowców nadających się do recyklingu. Może to wynikać z partnerstwa publiczno-prywatnego lub zagwarantowania w stosownych umowach udziału w dochodach ze sprzedaży przetworzonych odpadów komunalnych (wysegregowanych frakcji odpadów czy przeznaczonych do odzysku energii w procesie przetwarzania termicznego). Uzyskiwane dochody¹³⁵ z komercyjnej sprzedaży przetworzonych odpadów mogłyby obniżyć opłaty płacone przez mieszkańców gminy.

Przykład

Gmina Miejska Kraków

W latach 2020–2022 w Gminie Miejskiej Kraków:

- 1) wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły: 225,3 mln zł w 2020 r., 266,8 mln zł w 2021 r., 308,0 mln zł w 2022 r.;
- 2) wydatki poniesione na funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi wyniosły: 221,4 mln zł w 2020 r., 266,2 mln zł w 2021 r., 293,3 mln zł w 2022 r.;
- 3) nadwyżka opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nad wydatkami wyniosła: 3,8 mln zł w 2020 r., 0,6 mln zł w 2021 r., 14,7 mln zł w 2022 r.

Koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych stanowiły ok. 73-75 % kosztów funkcjonowania Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

¹³³ Dotyczy gmin: Lublin, Wieluń, Sokoły, Tuczno. W przypadku Gminy Krasnobród z uwagi na niesporządzenie *Analizy* brak było danych na ten temat.

¹³⁴ Dotyczy Miasta Gdańsk w 2022 r.

¹³⁵ Na podstawie art. 4 [Źródła dochodów własnych gminy] ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako dochody własne gminy, w tym z majątku gminy, jak również dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych.

Pozostałe koszty dotyczyły PSZOK (ok. 19-21 %), obsługi administracyjnej systemu (ok. 6 %) oraz edukacji ekologicznej (0,1-0,2 %).

Stawki opłat zostały przyjęte na najniższym możliwym poziomie pozwalającym założyć, że przychody z ich tytułu pokryją wydatki Gminy Miejskiej Kraków na funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi.¹³⁶

Gmina Wieluń

W latach 2020–2022 w Gminie Wieluń:

- 1) wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły: 4,5 mln zł w 2020 r., 4,8 mln zł w 2021 r., 5,2 mln zł w 2022 r.;
- 2) wydatki poniesione na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wyniosły: 7,8 mln zł w 2020 r., 9,7 mln zł w 2021 r., 9,2 mln zł w 2022 r.;
- 3) niedobór (deficyt) opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nad wydatkami wyniósł: 3,0 mln zł w 2020 r., 4,5 mln zł w 2021 r., 4,0 mln zł w 2022 r.

Mimo działań GOZ wzrost ilości odpadów komunalnych na mieszkańca w gminie

Podejmowane działania jednak do tej pory nie znalazły jeszcze przełożenia na efekty, ponieważ masa wytwarzanych odpadów na jednego mieszkańca w kontrolowanych gminach – podobnie, jak to miało miejsce w skali kraju – nie spadła w okresie objętym kontrolą.

W większości kontrolowanych gmin (sześć z ośmiu), pomimo podejmowanych działań, zwiększyła się masa wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w latach 2019-2022¹³⁷. Wzrost ten dotyczył następujących gmin:

¹³⁶ Liczba mieszkańców Gminy Miejskiej Kraków wyniosła: 707 973 na koniec 2020 r.; 706 065 na koniec 2021 r., 702 234 na koniec 2022 r. Liczba mieszkańców zgłoszonych w deklaracjach o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków była wyższa. Przykładowo, według stanu na 31 grudnia 2022 r. było to 782 209 osób. Do 31 października 2020 r. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Miejskiej Kraków od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne naliczana była od gospodarstwa domowego z uwzględnieniem liczby mieszkańców oraz regresji stawki opłaty zależnej od liczby mieszkańców (im więcej mieszkańców, tym niższa średnia opłata za mieszkańca). Od 1 listopada 2020 r. – po przeprowadzeniu konsultacji społecznych – opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi uzależniono od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Od tego czasu wzrosły one do 23,00 zł za jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość. Następnie, od 1 lipca 2022 r. wysokość ww. miesięcznej stawki opłaty wzrosła do 27,00 zł. Wprowadzone zostały następujące zwolnienia z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- 1) dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, obniżono wysokość stawki opłaty o 4,00 złote,
- 2) dla rodzin wielodzietnych z Kartą Dużej Rodziny obniżono stawkę opłaty w części 1/5 opłaty (tj. o 4,60 zł w 2020 r. oraz 2021 r., 5,40 zł w 2022 r.) na każdego członka rodziny wielodzietnej zamieszkującego na nieruchomości.

¹³⁷ Według Banku Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>). Brak danych za 2018 r.

- Krasnobród – wzrost masy wytworzonych odpadów komunalnych na 1 mieszkańca był największy i wyniósł 14,5 % (z poziomu 171 kg w 2019 r. do 196 kg w 2022 r.);
- Kraków – wzrost o 9,7 % (z poziomu 431 kg w 2019 r. do 473 kg w 2022 r.);
- Lublin – wzrost o 6,1 % (z poziomu 377 kg w 2019 r. do 400 kg w 2022 r.);
- Wieluń – wzrost o 7,3 % (z poziomu 373 kg w 2019 r. do 400 kg w 2022 r.);
- Sokoły – wzrost o 0,1 % (ok. 226 kg w 2019 r. i ok. 226 kg w 2022 r.);
- Tuczno – wzrost o 1,1 % (z poziomu 248 kg w 2019 r. do 251 kg w 2022 r.).

Spadek masy wytworzonych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w latach 2019-2022 wystąpił w Gdańsku (o 0,4 %, z 423 kg w 2019 r. do 421 kg w 2022 r.) oraz Łukowicy (o 6,1 %, ze 145 kg w 2019 r. do 136 kg w 2022 r.).

Należy zaznaczyć, że trend ten był zbieżny z sytuacją w Polsce, gdyż w porównywalnym okresie masa wytworzonych odpadów komunalnych przez jednego mieszkańca wzrosła o 6,8 % (z 332 kg w 2019 r. do 355 kg w 2022 r.). W stosunku do 2018 r. (329 kg na mieszkańca) wzrost wyniósł 7,5 %.¹³⁸ Trend ten należy powiązać z rosnącym dochodem rozporządzalnym¹³⁹, a w efekcie wyższym – poziomem życia i konsumpcji¹⁴⁰ w Polsce. Pomimo to wśród krajów Unii Europejskiej Polska wciąż posiada najniższy (poza Rumunią) poziom odpadów komunalnych wytworzonych przez jednego mieszkańca¹⁴¹.

¹³⁸ Za 2023 r. (nieobjęty niniejszą kontrolą) wskaźnik ten wyniósł 357 kg na mieszkańca.

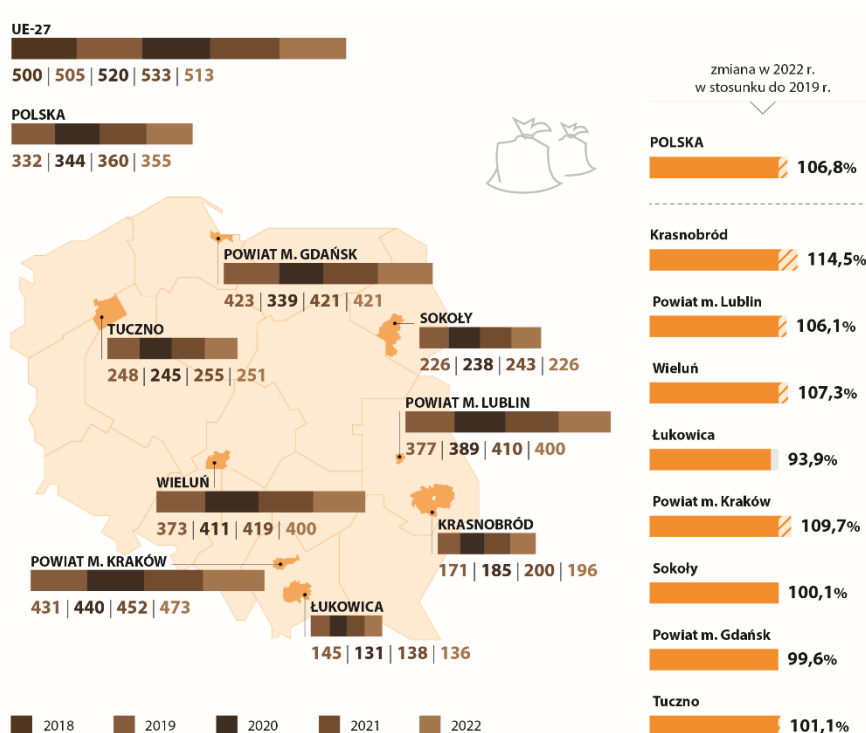
¹³⁹ Według danych GUS: realny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych w stosunku do roku poprzedniego zmienił się o: +4,3 % w 2018 r., +5,0 w 2019 r., +2,0 % w 2020 r., (-) 2,6 % w 2022 r., +2,1 %. W 2023 r. poziom przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę w 2023 r. wyniósł 2 678 zł i był wyższy od dochodu z 2022 r. nominalnie o 13,7 %, a realnie o 2,1 %.

¹⁴⁰ W okresie 2018-2022 spożycie ogółem wzrosło realnie w Polsce o ok. 11 %. Źródła danych: Główny Urząd Statystyczny: <https://stat.gov.pl/>.

¹⁴¹ W 2022 r. średnia ilość wytworzonych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca Unii Europejskiej wyniosła 513 kg, tj. 45 % więcej niż w Polsce. Najwięcej wytworzyły kraje o dużym dobrobycie: Austria – 803, Dania – 802, Luksemburg – 721, oraz kraje o dużym udziale turystów, takie jak Cypr – 673, czy Malta – 618. Najmniej generuje się w Rumunii – 303 kg odpadów komunalnych na mieszkańca.

Infografika 9

Masa odpadów komunalnych wytworzonych przez jednego mieszkańca w latach 2019–2022 (w kg)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Bazy Danych Lokalnych GUS oraz Eurostat

Problemy z osiągnięciem poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych

Nie wszystkie spośród kontrolowanych ośmiu gmin osiągnęły w latach 2020–2022 wymagane prawem (ustawą *ucpg*) poziomy zagospodarowania (recyklingu) odpadów komunalnych. W szczególności:

- pięć kontrolowanych gmin¹⁴² osiągnęło za rok 2020 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, w wysokości co najmniej 50 % wagowo¹⁴³;

¹⁴² Wymagany za 2020 r. minimalny poziom 50 % recyklingu osiągnęły gminy: Kraków (69,5 %), Lublin (85,1 %), Krasnobród (79,8 %), Wieluń (57,2 %) oraz Sokoły (44,4 %). Poziom niższy niż wymagany wykazano w gminach: Gdańsk (49,0 %), Łukowica (40,0 %) oraz Tuczno (46,5 %).

¹⁴³ Poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych obliczano jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych. Do masy odpadów i recyklingu zaliczane powinny być ponadto odpady komunalne poddane recyklingowi „u źródła”, czyli te, które zostały poddane kompostowaniu przez wytwórców odpadów.

- sześć gmin¹⁴⁴ osiągnęło wymagany za rok 2021 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, w wysokości co najmniej 20 % wagowo¹⁴⁵;
- sześć gmin¹⁴⁶ osiągnęło wymagany za rok 2022 poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, w wysokości co najmniej 25 % wagowo.

Należy zauważyć, że znaczny udział w osiąganiu przez gminy ww. wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych miały odpady poddane kompostowaniu i fermentacji, w szczególności tzw. odpady zielone. Przykładowo, w Gminie Miejskiej Kraków w 2021 oraz 2022 r. odebrane i zebrane odpady zielone stanowiły ok. 13 % łącznej masy odpadów komunalnych oraz 50 % łącznej masy odpadów przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu¹⁴⁷. Uwzględniając szacowany w 2021 oraz 2022 r. poziom odpadów zielonych poddanych recyklingowi „u źródła”, to jest poddanych kompostowaniu przez wytwórców odpadów, ich udział w recyklingu przekraczał 50 %.

**Znaczny wpływ
kompostowania na
poziom recyklingu
odpadów komunalnych**

Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych, tj. udział odpadów komunalnych poddanych recyklingowi w całkowitej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych (obejmujący recykling materiałów, kompostowanie i fermentację beztlenową), wykazany dla Polski za lata 2018–2022 r. w bazie Eurostat, wyniósł odpowiednio: 34,3 % w 2018 r., 34,1 % w 2019 r., 38,7 %

¹⁴⁴ Wymagany za 2021 r. minimalny poziom 20 % recyklingu osiągnęły gminy: Gdańsk (24,1 %), Kraków (27,0 %), Lublin (23,5 %), Krasnobród (40,0 %), Łukowica (24,0 %) oraz Sokoły (68,5 %). Poziom niższy niż wymagany wykazano w gminach: Wieluń (15,6 %) oraz Tuczno (11,0 %).

¹⁴⁵ Od 2021 r. sposób obliczania poziomu recyklingu został zmieniony. Do obliczeń łącznej masy wytworzonych odpadów komunalnych (Mw) nie wlicza się odpadów zmagazynowanych w latach poprzednich. Do masy odpadów i recyklingu zaliczane powinny być – podobnie jak poprzednio – odpady komunalne poddane recyklingowi „u źródła”, czyli te, które zostały poddane kompostowaniu przez wytwórców odpadów. Do łącznej masy przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (Mr) możliwe jest także wliczanie bioodpadów oraz odpadów ulegających biodegradacji, stanowiących odpady komunalne. Możliwe jest to w następujących przypadkach:

- musi z nich powstać produkt, który można wprowadzić na rynek, spełniając przepisy szczegółowe: mogą być wprowadzane do obrotu jako nawóz lub środek poprawiający właściwości gleby na podstawie pozwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa lub gdy stanowi produkt nawozowy, lub
- jeżeli powstanie z nich odpad, to też można zaliczyć do odpadów poddanych recyklingowi pod warunkiem, że to co powstało w wyniku kompostowania lub fermentacji będzie wykorzystywane na powierzchni ziemi i to wykorzystanie przynosi korzyści rolnictwu lub prowadzi do poprawy stanu środowiska.

MKiŚ wskazał ponadto, że „do dnia 31 grudnia 2026 r. bioodpady stanowiące odpady komunalne, które nie zostały selektywnie zebrane, ale zostały poddane obróbce tlenowej lub beztlenowej, zalicza się do odpadów poddanych recyklingowi, o ile spełniają pozostałe warunki dotyczące zaliczania masy odpadów komunalnych do odpadów poddanych recyklingowi”.

¹⁴⁶ Wymagany za 2022 r. minimalny poziom 25 % recyklingu osiągnęły gminy: Gdańsk (36,3 %), Kraków (27,1 %), Lublin (25,1 %), Krasnobród (36,5 %), Tuczno (38,8 %) oraz Sokoły (68,3 %). Poziom niższy niż wymagany wykazano w gminach: Wieluń (15,8 %) oraz Łukowica (16,1 %).

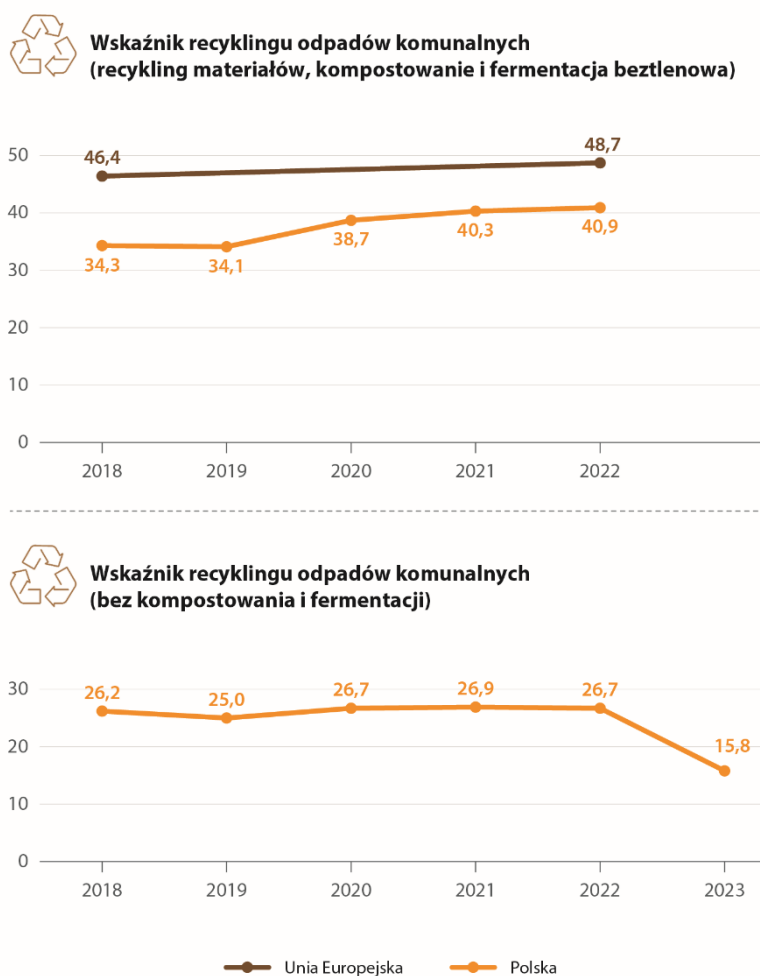
¹⁴⁷ Odpady zielone odebrane w Krakowie w 2021 r. wyniosły 49 826 Mg, zaś w 2022 r. – 51 659 Mg wobec łącznej masy odpadów komunalnych odpowiednio: 380 042 Mg oraz 387 112 Mg.

w 2020 r., 40,3 % w 2021 r. oraz do 40,9 % w 2022 r. Dla porównania w UE-27 wskaźnik ten wzrósł w tym czasie z 46,4 % do 48,7 %.

Jeśli jednak wziąć pod uwagę tylko recykling odpadów komunalnych (bez kompostowania i fermentacji), to trudno mówić o postępie. Dane GUS wskazują (infografika poniżej), że wyniósł on: 26,2 % w 2018 r., 25,0 % w 2019 r., 26,7 % w 2020 r., 26,9 % w 2021 r., 26,7 % w 2022 r. Z kolei w 2023 r. wskaźnik recyklingu wyniósł jedynie 15,8 %, co wynikało ze zmian w sposobie obliczeń (tj. bez szacunków)¹⁴⁸.

Infografika 10

Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych (recykling, kompostowanie i fermentacja odpadów komunalnych) w Polsce w latach 2018–2022 w %



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

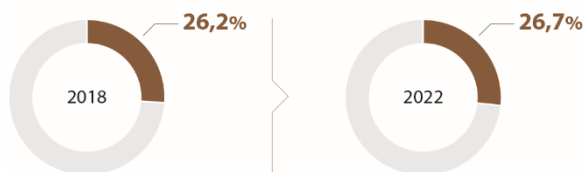
¹⁴⁸ Od 2023 r. prezentowane do GUS dane o procesach zagospodarowania odpadów komunalnych są danymi surowymi, raportowanymi w sprawozdaniu M-09 przez jednostki objęte obowiązkiem sprawozdawczym z pominięciem szacunku brakujących odpadów. Do 2022 r. dane dotyczące przetwarzania odpadów komunalnych były wyliczane szacunkowo, na podstawie informacji raportowanych na sprawozdaniu o wywozie i przetwarzaniu odpadów komunalnych M-09.

Infografika 11

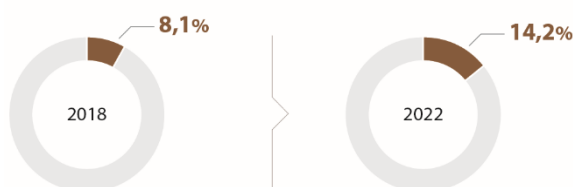
Recykling, kompostowanie i fermentacja odpadów komunalnych w Polsce w latach 2018–2022



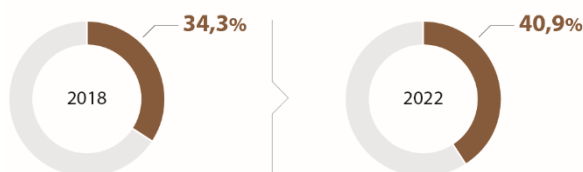
**Poziom recyklingu
odpadów komunalnych**



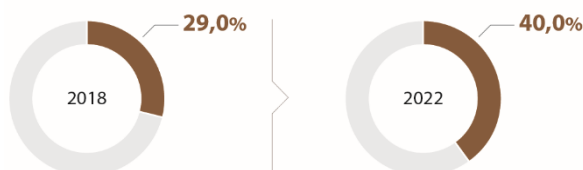
**Poziom kompostowania
i fermentacji**



**Wskaźnik przygotowania
do ponownego wykorzystania
i recyklingu materiałów odpadowych**



**Masa odpadów komunalnych
zbieranych selektywnie**



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

**Coraz wyższe poziomy
recyklingu do 2035 r.**

W kolejnych latach poziom ten określono w *ucpg* odpowiednio na: 35 % wagowo – za rok 2023; 45 % wagowo – za rok 2024; 55 % wagowo – za rok 2025; 56 % wagowo – za rok 2026; 57 % wagowo – za rok 2027; 58 % wagowo – za rok 2028; 59 % wagowo – za rok 2029; 60 % wagowo – za rok 2030; 61 % wagowo – za rok 2031; 62 % wagowo – za rok 2032; 63 % wagowo – za rok 2033; 64 % wagowo – za rok 2034; 65 % wagowo – za rok 2035 i za każdy kolejny rok. Wymienione poziomy wynikają z poziomów

**Kary pieniężne
dla gmin
za nieosiągnięcie
wymaganych poziomów
recyklingu**

przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, określonych w dyrektywie odpadowej.

W pięciu kontrolowanych gminach¹⁴⁹ nie osiągnięto wszystkich wymaganych poziomów wskaźników: 1) przygotowania do ponownego użycia i recyklingu; 2) ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania; 3) składowania. Skutkowało to nakładaniem kar pieniężnych na daną gminę przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, przy czym w większości gmin odwoływano się od decyzji o nałożonej karze.

Karę pieniężną dla ww. wskaźnika 1) oraz 2) powyżej oblicza się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku¹⁵⁰ i brakującej masy odpadów komunalnych wyrażonej w Mg, wymaganej do osiągnięcia odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych lub ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania. Dla ww. wskaźnika 3) karę oblicza się według tej samej stawki opłaty pomnożonej przez masę składowanych odpadów komunalnych przekraczającej poziom składowania wyrażonej w Mg.

Przykładowo, Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nałożył na Miasto Gdańsk karę pieniężną w wysokości 217,2 tys. zł za nieosiągnięcie w 2020 r. wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.¹⁵¹ Z tego samego powodu na Gminę Łukowica została nałożona kara pieniężna w wysokości 22,4 tys. zł.

**Gminy prowadziły rejestr
działalności dotyczący
odbierania odpadów
komunalnych**

Kontrolowane Urzędy prowadziły rejestr działalności regulowanej (RDR) w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o którym mowa w art. 9b *ucpg*. Rejestry zawierały wymagane dane. W dwóch gminach¹⁵² stwierdzono, że RDR nie był aktualizowany na bieżąco.

**Weryfikacja sprawozdań
podmiotów zajmujących się
odpadami w gminie**

Sprawozdania składane przez podmioty zajmujące się odpadami weryfikowano głównie pod względem terminowości, poprawności danych rejestracyjnych, spójności danych zawartych w poszczególnych działach sprawozdania, poprawności wskazanych sposobów zagospodarowania

¹⁴⁹ Na podstawie art. 9x, ust. 2 pkt 1 i 2 *ucpg*. W okresie kontrolowanym kary pieniężne zostały nałożone na gminy: Gdańsk, Łukowica, Sokoły, Tuczno i Wieluń.

¹⁵⁰ Określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 290 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*. Przykładowo, w 2024 r. stawka opłaty wynosiła 375,25 zł/Mg za umieszczenie 1 Mg odpadów na składowisku.

¹⁵¹ Gmina złożyła wniosek do PWIOŚ o zawieszenie i umorzenie zapłaty kary pieniężnej, wskazując na okoliczności i przyczyny powstania ww. odstępstwa od wyznaczonych limitów. W wyniku rozpatrzenia ww. wniosku kara została umorzona.

¹⁵² Dotyczyło gmin: Tuczno oraz Krasnobród.

odebranych odpadów komunalnych oraz nazwy instalacji, do której zostały przekazane odpady komunalne, w stosunku do wykazanego kodu i rodzaju odpadów.

**Terminowe sporządzanie
i przekazywanie
sprawozdań
o odpadach komunalnych**

Na przykładzie 2021 r. stwierdzono, że kontrolowane Urzędy terminowo sporządzały i przekazywały roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (sprawozdanie *o odpadach*) Marszałkowi Województwa i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, tj. w terminie do 31 marca 2022 r., za pośrednictwem bazy BDO.

**Kontrole u podmiotów
zajmujących się odpadami
w gminie nie zawsze
prowadzone cykliczne**

Upoważnieni pracownicy kontrolowanych Urzędów przeprowadzali kontrole podmiotów wpisanych do RDR, odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Przeprowadzona analiza częstotliwości wykonania kontroli wykazała, że – w latach 2020–2021 – cykl przeprowadzania kontroli podmiotu co najmniej raz na dwa lata nie został zrealizowany w pięciu¹⁵³ z ośmiu gmin. Najczęściej jako powód braku kontroli podawano pandemię COVID-19. W związku z powyższym NIK wnioskował o przeprowadzanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne, zgodnie z art. 9u ust. 1a *ucpg*, tj. co najmniej raz na dwa lata, a także dokumentowanie ich wyników zgodnie z art. 380 ust. 1 Poś.

**Kary pieniężne gmin
na podmioty
za niezrealizowanie
ustawowych obowiązków**

Pięć z ośmiu kontrolowanych gmin¹⁵⁴ nakładały kary pieniężne z tytułu odpowiedzialności za niezrealizowanie ustawowych obowiązków na podmioty:

- odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w związku z przekazaniem sprawozdań po terminie określonym w art. 9n ust. 2 *ucpg*;
- zbierające odpady komunalne w związku z przekazaniem sprawozdań po terminie określonym w art. 9nb ust. 2 *ucpg*;
- za mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi (art.9x ust. 1 pkt 2 *ucpg*);
- za nieosiąganie wymaganych w art. 9g *ucpg* poziomów: recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku u podmiotów odbierających odpady komunalne (art.9x ust. 2 pkt 2 *ucpg*).

Przykład

Gmina Miejska Kraków

Gmina Miejska Kraków w okresie 2018-2020 nałożyła kary finansowe na podmioty:

¹⁵³ Dotyczyło gmin: Krasnobród, Lublin, Łukowica, Tuczo, Wieluń.

¹⁵⁴ Dotyczyło gmin: Kraków, Lublin, Gdańsk, Łukowica i Sokoły. W gminach: Krasnobród, Tuczo i Wieluń nie nakładano kar z tego tytułu.

- odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w związku z przekazaniem sprawozdań po terminie określonym w art. 9n ust. 2 *ucpg*, w łącznej wysokości 12,7 tys. zł (17 decyzji), z czego dwie należności (3,2 tys. zł) nie zostały uregulowane (wystawiono tytuły wykonawcze). Wysokość kar wynosiła od 100 zł do 2,3 tys. zł;
- zbierające odpady komunalne w związku z przekazaniem sprawozdań po terminie określonym w art. 9nb ust. 2 *ucpg*, w łącznej wysokości 16,2 tys. zł (osiem decyzji), z czego jedna należność (500 zł) nie została uregulowana (wystawiono tytuł wykonawczy). Wysokość kar wynosiła od 500 zł do 5,1 tys. zł;
- za mieszanie selektywnie zebranych odpadów komunalnych z niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi (art.9x ust. 1 pkt 2 *ucpg*), przez dwa duże podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości, w łącznej wysokości 40 tys. zł (trzy decyzje). Wysokość kar wynosiła od 10 tys. zł do 20 tys. zł.

Kary we wszystkich trzech sprawach ostatecznie nie zostały zapłacone na skutek trzech wyroków WSA uchylających decyzję SKO i organu I instancji.

Gmina Miasta Gdańsk

W Gminie Miejskiej Gdańsk w latach 2018–2022 wydano łącznie 73 decyzje o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 9zb *ucpg* z tytułu odpowiedzialności za niezrealizowanie ustawowych obowiązków na podmioty wymienione w *ucpg*, na kwotę łączną 170,3 tys. zł.

W 2018 r. wydano 29 decyzji na łączną kwotę 51,0 tys. zł, z tego 25 za nieterminowe złożenie sprawozdania, cztery za niewykonanie obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów. W 2019 r. wydano 18 decyzji na łączną kwotę 21,6 tys. zł z tego dziewięć za nieterminowe złożenie sprawozdania i osiem za niewykonanie obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów. W 2020 r. wydano 10 decyzji na łączną kwotę 15,2 tys. zł z tego jedną za nieterminowe złożenie sprawozdania i dziewięć za niewykonanie obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów. W 2021 r. wydano trzy decyzje na łączną kwotę 12,6 tys. zł za nieterminowe złożenie sprawozdania. W 2022 r. wydano 13 decyzji na łączną kwotę 69,9 tys. zł z tego sześć za nieterminowe złożenie sprawozdania i siedem za niewykonanie obowiązku osiągnięcia poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów.

5.3.4. DZIAŁANIA GMINY W CELU PRZEJŚCIA NA GOZ (REALIZACJA ZADAŃ GMINY WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY O ODPADACH)

Gminy zasadniczo podejmowały działania wspierające ponowne użycie i recykling

Kontrolowane gminy zasadniczo podejmowały działania wspierające ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów¹⁵⁵. Działania te polegały najczęściej na: promowaniu i wspieraniu zrównoważonych modeli produkcji i konsumpcji, opracowaniu i wspieraniu kampanii informacyjnych podnoszących poziom świadomości na temat zapobiegania powstawaniu odpadów i zaśmiecania oraz wykorzystywaniu kampanii informacyjnych i kierowanie informacji do ogółu społeczeństwa lub konkretnej grupy konsumentów.

Zachęty ekonomiczne to głównie zwolnienia z opłat za odbiór odpadów

Zachęty, w tym ekonomiczne, nie były zbyt powszechne w mniejszych gminach, głównie ze względu na ich ograniczenia finansowe. Większe możliwości posiadają duże miasta, które – jak np. Kraków lub Lublin – oferują możliwość uzyskania częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla osób kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym.

Przykład

Gmina Miejska Kraków

Gmina Kraków realizowała działania dodatkowe w zakresie tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw:

- program odbioru odpadów zielonych, które trafiały do kompostowni, gdzie w procesie recyklingu były przetwarzane na certyfikowany kompost, kwalifikujący go jako nawóz organiczny pn.: *Kompost na rabaty*;
- program pn.: *100 % Korzyści* (od grudnia 2015 r.) umożliwiał każdemu mieszkańcowi Krakowa telefoniczne zgłoszenie odebrania bezpośrednio z miejsca zamieszkania, w uzgodnionym terminie zbędnej odzieży używanej. Odebrane od mieszkańców tekstylia były przekazywane do Polskiego Czerwonego Krzyża;
- *Krakowski Kantorek Wymiany* – mieszkańcy Krakowa mogą wymieniać używane książki, czasopisma, atlasy oraz mapy, których już nie potrzebują.
- *Krakowska Meblarnia* – mieszkańcy mogą w ramach tej usługi dać nowe życie dobrem lub lekko uszkodzonym meblom, których sami już nie potrzebują. Prowadzi się tam drobne naprawy używanych mebli.

¹⁵⁵ Jedynie w wystąpieniu pokontrolnym do Gminy Tuczo wnioskowano o stworzenie zachęt do ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia odpadów, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o odpadach, w szczególności do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz zachęt ekonomicznych.

- budki łęgowe wykonane z odpadów wielogabarytowych, z drewna uzyskanego z odpadów wielkogabarytowych, przez pracownika MPO, które każdego roku są bezpłatnie rozdawane mieszkańcom Krakowa.
- program pn.: *Galeria Rozmaitości* – pozwala mieszkańcom Gminy na oddanie, a następnie nabycie przedmiotów nadających się do ponownego użycia.

Zachętą ekonomiczną wspierającą ponowne użycie i przygotowanie do ponownego użycia odpadów jest możliwość uzyskania częściowego zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości jednorodzinnych kompostujących bioodpady w kompostowniku przydomowym, poprzez obniżenie opłaty o 4 zł.

Wdrażanie środków poprawy efektywności energetycznej, zielone zamówienia sporadycznie

Jednostki gminne wdrażały środki poprawy efektywności energetycznej, natomiast w niewielkim zakresie wykorzystywany był jeszcze (nieobowiązkowy) instrument zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych (tzw. zielone zamówienia).

We wszystkich kontrolowanych gminach zrealizowano co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy *o efektywności energetycznej*, tj.:

- 1) realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej;
- 2) nabycie urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji;
- 3) wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, o których mowa w pkt 2, lub ich modernizacja;
- 4) realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego;
- 5) wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego;
- 6) realizacja przedsięwzięć niskoemisyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. *o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków*.

Kontrolowane gminy w latach 2018–2022 zasadniczo informowały¹⁵⁶ o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej na swojej stronie internetowej lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

¹⁵⁶ Z wyjątkiem gmin: Sokoły oraz Wieluń, które nie poinformowały o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej na swojej stronie internetowej, ani w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, mimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 3 *ustawy o efektywności energetycznej*, co wykazano jako nieprawidłowość.

Przykład*Gmina Miejska Kraków*

W Krakowie działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej wymienione realizowało osiem jednostek organizacyjnych i spółek miejskich oraz Urząd (Wydział Organizacji Urzędu UMK). I tak:

- przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej realizowały i finansowały (art. 6 ust. 2 pkt 1): Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK) brał udział w międzynarodowym projekcie badawczym Horizon 2020 dotyczącym wykorzystania energii odnawialnej dla celów ogrzewania budynków mieszkalnych. Projekt zakładał montaż w wybranych budynkach (w tym budynku mieszkalnym z 24 mieszkaniami w Krakowie zarządzanym przez ZBK) systemu zapewniającego ogrzewanie i ewentualnie chłodzenie zasilanego z OZE; Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) przeprowadził prace remontowe stolarki okiennej, dachu, ścian służące poprawie efektywności energetycznej budynków; Zarząd Infrastruktury Sportowej (ZIS) zrealizował stację ładowania pojazdów elektrycznych, montaż instalacji fotowoltaicznej na obiektach sportowych; KHK – realizował zadania poprawy efektywności energetycznej w ZTPO; Miejskie Centrum Obsługi Oświaty w Krakowie (MCOO) – realizowało zadania termomodernizacji budynków szkół; Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. w Krakowie przeprowadzało przebudowy i wymiany sieci ciepłowniczej na terenie miasta;
- urządzenia, instalacje lub pojazdy, charakteryzujące się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji (art. 6 ust. 2 pkt 2) zakupiły: MPK, MPO, ZBK, MOPS, ZIS, KHK oraz Urząd (tj. budowa trzech dwustanowiskowych stacji ładowania samochodów elektrycznych w dwóch lokalizacjach na potrzeby obsługi floty samochodów wynajmowanych przez Gminę);
- wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, o których mowa w pkt 2, lub ich modernizacja (art. 6 ust. 2 pkt 3) przeprowadziły: ZBK oraz Urząd [(1) najem 4 szt. samochodów z napędem elektrycznym dla potrzeb Urzędu, (2) usługa kontraktu serwisowo-materiałowa na użyczonym i zainstalowanym w UMK urządzeniu obejmującym drukarko-kopiarkę oraz skanera wieloformatowego wraz z oprogramowaniem. Wynajmowane urządzenie posiada certyfikaty Energy Star i Blue Angel];
- termomodernizację budynków (art. 6 ust. 2 pkt 4) przeprowadziły MPO, ZBK, ZIS;
- system zarządzania środowiskowego (art. 6 ust.2 pkt 5) wdrożyło KHK. System zarządzania środowiskowego (zgodny z normą ISO 14001: 2015) został certyfikowany czerwcu 2018 r.

Jednostki informowały o realizowanych zadaniach na swoich stronach internetowych.

Stacja ładowania pojazdów elektrycznych (przy ul. Wielopole 17a), jako zadanie zrealizowane przez Urząd, była czynna (według stanu na 10 sierpnia 2023 r.). Została ustawiona na wewnętrznym, zamkniętym parkingu Urzędu.

Przykład

Gmina Krasnobród

W latach 2018–2020 Gmina realizowała projekt pn. Montaż Odnawialnych Źródeł Energii na terenie Gminy Krasnobród, realizowanego w ramach Osi Priorytetowej 4. Energia Przyjazna Środowisku, Działanie 4.1 Wsparcie wykorzystania OZE Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Celem projektu była poprawa jakości powietrza poprzez zmniejszenie emisji, zmniejszenie wykorzystania konwencjonalnych źródeł ciepła, zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zmniejszenie kosztów produkcji C.W.U. W ramach projektu na terenie gminy zaplanowano zainstalowanie 347 sztuk nowoczesnych kolektorów słonecznych na 347 budynkach, 23 sztuk pomp ciepła, 19 sztuk paneli fotowoltaicznych na 19 budynkach oraz 12 zestawów składających się z pompy ciepła i paneli fotowoltaicznych. Na realizację tego projektu otrzymano dofinansowanie w kwocie 4469 tys. zł.

W latach 2020–2022 Gmina realizowała projekt pn. Modernizacja i rozbudowa oświetlenia ulicznego w gminie Krasnobród, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi priorytetowej 5. Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna, Działanie 5.5 Promocja niskoemisyjności Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Zaplanowany zakres inwestycji obejmował wykonanie linii kablowej o długości 567 m, montaż słupów oświetleniowych w liczbie 14 sztuk, montaż opraw oświetleniowych w liczbie 25 sztuk, montaż szafy sterowania oświetleniem oraz budowę inteligentnego systemu zarządzania oświetleniem. Dofinansowanie wyniosło 529,5 tys. zł.

W latach 2019–2022 Gmina realizowała projekt pn. Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Gminie Krasnobród w ramach Osi Priorytetowej 5. Efektywność Energetyczna i Gospodarka Niskoemisyjna, Działania 5.2. Efektywność energetyczna sektora publicznego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020. Celem projektu było zwiększenie efektywności energetycznej budynków, poprawa jakości środowiska przyrodniczego, zmniejszenie kosztów eksploatacji budynków oraz poprawa warunków nauki i pracy.

Zakres prac obejmował termomodernizację dwóch budynków użyteczności publicznej: Zespołu Szkół w Krasnobrodzie przy ul. Lelewela 37 oraz Budynku Podmiotów Ekonomii Społecznej przy ul. Rynek 12 w Krasnobrodzie. Gmina uzyskała dofinansowanie na realizację tego projektu w wysokości 1008,2 tys. zł.

Informacje o wdrażanych/realizowanych projektach zamieszczano na stronie internetowej UM oraz w gazecie lokalnej.

W kontrolowanym okresie gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie nie stosowały¹⁵⁷, zaś większe miasta¹⁵⁸ – stosowały w niewielkim stopniu – kryteria ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych (tzw. „zielone zamówienia”).

Przykład

Gmina Miejska Kraków

W okresie 2018–2022 trzy jednostki (tj. ZZM, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne S.A., KHK) udzielały zamówień publicznych z zastosowaniem ww. kryterium ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów. ZZM przy zadaniach utrzymania zieleni wymagał od wykonawcy m.in. posiadania samochodów o wymaganej normie emisji spalin min. EURO 5 lub z napędem elektrycznym, a także sprzętu, tj. kosiarek, wykaszarek, pilarek elektrycznych (akumulatorowych). MPK przy realizowanych robotach budowlanych (m.in. budowa torów postojowych, wymiana świateł dachowych, budowa wiaty wraz z torowiskiem) w warunkach zamówienia wskazał m.in., że: złom metalowy odzyskany z materiałów z rozbiórki wykonawca zobowiązany był przekazać zamawiającemu, złom miał być pocięty na 4-metrowe odcinki, oczyszczony z gruzu i zanieczyszczeń, podzielony na złom gruby i drobny; słupy trakcyjne miały być odzyskane w całości wraz z rozkuciem fundamentów w celu ponownego ich wykorzystania przez zamawiającego. KHK przy zamówieniu na sukcesywny odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów powstających w procesie termicznego przetwarzania odpadów w ZTPO wprowadził obowiązek przetworzenia odpadów w procesie odzysku R1–R11, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach.

Realizacja zadań inwestycyjnych GOZ w gminach

W kontrolowanym okresie większość gmin realizowała samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami zadania inwestycyjne na rzecz GOZ. Część z nich była tożsama z ww. zadaniami proefektywnościowymi. Niektóre zadania miały charakter bezpośrednio związany z GOZ.

¹⁵⁷ Dotyczy gmin: Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczo, Wieluń.

¹⁵⁸ Dotyczy gmin miejskich: Gdańsk, Lublin, Kraków. Przykładowo, w Gminie Miejskiej Lublin udział zrealizowanych przetargów objętych systemem zielonych zamówień publicznych w ogólnej liczbie przetargów, w latach 2018–2020 wyniósł 0 %, w 2021 r. 1,54 %, a w 2022 r. 0,96 %.

W odniesieniu do trzech gmin¹⁵⁹ zostały one również opisane w dalszej części niniejszej Informacji (w rozdziale dotyczącym realizacji programu pilotażowego GOZ).

Przykład

Gmina Miejska Kraków

Inwestycje/projekty na rzecz wsparcia GOZ w okresie objętym kontrolą realizowało pięć jednostek i spółek miejskich (MPK, MOPS, KHK, KEGW, MPO), na łącznie 804 193,5 tys. zł, dofinansowane na łącznie 406 613,9 tys. zł. I tak:

- MPK zakupiło 50 niskopodłogowych tramwajów w celu usprawnienia i poprawy jakości miejskiej komunikacji zbiorowej oraz 50 autobusów elektrycznych zeroemisyjnych, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, łączna kwota wyniosła inwestycji 492 506,5 tys. zł, dofinansowanie 234 489,5 tys. zł;
- MOPS realizował termomodernizacje i modernizacje użytkowanych obiektów w ramach m.in.: programów gminnych Elektromobilność w Gminie Miejskiej Kraków, Termomodernizacja budynków MOPS, dofinansowania od Wojewody Małopolskiego Małopolska Deszczówka; dofinansowania z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014–2020, łączna kwota inwestycji wyniosła 31 727,6 tys. zł, dofinansowanie 14 801,9 tys. zł;
- KHK uruchomił instalację odzysku ciepła ze spalin w ZTPO, w ramach programu Energia Plus dofinansowaną w formie pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ; łączna kwota inwestycji wyniosła 38 002,2 tys. zł, dofinansowanie 13 162,5 tys. zł;
- KEGW realizował zadanie Łap deszczówkę finansowane środkami z budżetu Gminy w wysokości 313,8 tys. zł;
- MPO rozbudowało linię technologiczną sortowni odpadów komunalnych Barycz w Krakowie, w ramach dofinansowania z RPO WM 2014–2020 (kwota inwestycji 20 754,7 tys. zł, dofinansowanie 10 710 tys. zł); w 2022 r. rozpoczęto budowę Centrum Recyklingu Odpadów Komunalnych – budowę Zakładu Recyklingu Tworzyw Sztucznych wraz z infrastrukturą techniczną, dofinansowanego (pożyczka) z NFOŚiGW (kwota inwestycji 220 888,7 tys. zł, dofinansowanie 133 450 tys. zł); łącznie kwota inwestycji wyniosła 241 643,4 tys. zł, dofinansowanie 144 160 tys. zł.

¹⁵⁹ Dotyczy gmin: Łukowica, Tuczno oraz Wieluń.

5.4. WSPARCIE GOZ W RAMACH PROGRAMU PILOTAŻOWEGO ORAZ INNYCH PROGRAMÓW

5.4.1. PRZYGOTOWANIE I REALIZACJA PROGRAMU PILOTAŻOWEGO GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

**Przygotowanie
i realizacja programu
pilotażowego GOZ
zasadniczo
prawidłowe**

Przygotowanie i realizacja programu pilotażowego GOZ

Program pilotażowy GOZ (PP GOZ) był ważnym krokiem w kierunku wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce. Program pozwolił na wypracowanie dobrych praktyk w zakresie wdrażania rozwiązań GOZ, które mogą być wykorzystane w innych gminach. NIK pozytywnie ocenił koncepcję realizowania programów pilotażowych w szczególności w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Wdrażanie projektów GOZ, dedykowanym gminom jest tym bardziej cenne, że to na gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są nałożone liczne obowiązki dotyczące GOZ, wynikające między innymi z *ucpg* i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach*.

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

NFOŚiGW aktywnie uczestniczył w opracowaniu wstępnych założeń do Programu, które były uzgodnione z przedstawicielami wytypowanych pięciu gmin (Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczo oraz Wieluń). Fundusz brał udział w opracowywaniu koncepcji wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym oraz listy przedsięwzięć planowanych do realizacji na terenach poszczególnych gmin¹⁶⁰. Zawarł również stosowne Porozumienia z gminami dotyczące realizacji tego programu oraz zatwierdził wnioski o dofinansowanie.

W efekcie, po pozytywnym zaopiniowaniu (przez ówczesne Ministerstwo Środowiska w drugiej połowie 2018 r.) stosownych wniosków trzech gmin (Łukowica, Tuczo oraz Wieluń)¹⁶¹, NFOŚiGW podpisał z nimi umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 16 222,4 tys. zł, z tego 8231,2 tys. zł w formie dotacji oraz 7991,2 tys. zł w formie pożyczki.

¹⁶⁰ Według założeń PP GOZ: 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).

¹⁶¹ Gminy Krasnobród oraz Sokoły ostatecznie nie złożyły stosownych wniosków i wycofały się z PP GOZ.

NIK ocenił negatywnie niezwyfikowanie przez NFOŚiGW spełnienia warunku¹⁶², dotyczącego realizacji co najmniej czterech rodzajów przedsięwzięć w każdej gminie w czasie, gdy zatwierdzano treść Programu i uzgadniano zadania, które gminy będą realizowały.

Zdaniem NIK NFOŚiGW nie w pełni rzetelnie monitorował proces realizacji programu pilotażowego GOZ, ponieważ nie egzekwował od gmin obowiązków: w zakresie sprawozdawczości – wynikających z podpisanych Porozumień oraz dotyczących okresu trwałości projektu¹⁶³ – wynikających z umów o dofinansowanie.

Efektem PP GOZ była realizacja łącznie ośmiu zadań w trzech gminach, z tego: czterech w gminie Tuczo¹⁶⁴, trzech w gminie Łukowica¹⁶⁵ oraz jednego w gminie Wieluń¹⁶⁶. Według stanu na 25 października 2023 r. wypłata środków przez NFOŚiGW dotyczyła sześciu zakończonych przedsięwzięć, na które NFOŚiGW przekazał łącznie 15 467,9 tys. zł, z tego 7 733,8 tys. zł jako dotacje i tyle samo jako pożyczki.

Nadzór MKiŚ nad programem pilotażowym

Prawidłowy nadzór Ministra nad programem pilotażowym GOZ, jednak bez oceny efektów

Minister właściwy do spraw środowiska, jako organ nadzorujący działalność NFOŚiGW, sprawował nadzór nad realizacją programu pilotażowego GOZ. W ramach tego nadzoru Minister:

- opiniował koncepcje GOZ, które były przygotowywane przez gminy,
- opiniował wnioski o dofinansowanie, które były składane przez gminy,
- monitorował postęp prac w ramach programu pilotażowego.

Minister podjął również działania mające na celu zmobilizowanie gmin do podpisywania porozumień z NFOŚiGW, składania wniosków o dofinansowanie oraz zmianę treści programu. Jednakże niektóre gminy nie były dostatecznie przygotowane i zdeterminowane do wdrażania takich rozwiązań.

W wyniku działań Ministra program pilotażowy GOZ został wydłużony do 2023 r., a także zmodyfikowano jego zasady. W szczególności przyczynami opóźnień we wdrażaniu programu pilotażowego GOZ były:

- dłuższy niż planowano okres opracowywania i uzgadniania koncepcji GOZ,
- wydłużony proces podpisywania porozumień z NFOŚiGW,

¹⁶² Warunek nie był obłożony sankcją, stanowił warunek formalny, postawiony przez NFOŚiGW, w celu większego rozpowszechnienia działań związanych z wdrażaniem idei GOZ w gminach.

¹⁶³ Okres trwałości projektu to czas, w którym należy zachować w niezmienionej formie i wymiarze efekty projektu.

¹⁶⁴ 1) Modernizacja stacji uzdatniania wody w miejscowości Tuczo, 2) Termomodernizacja gminnych budynków użyteczności publicznej, 3) System biologicznych oczyszczalni ścieków, 4) Modernizacja oczyszczalni ścieków w Tuczo.

¹⁶⁵ 1) Innowacyjna technologia pozyskania energii odnawialnej w gminie Łukowica, 2) Segregacja odpadów w Gminie Łukowica, 3) Edukacja społeczności lokalnej w gminie Łukowica.

¹⁶⁶ Rozbudowa instalacji biologicznego przetwarzania odpadów w Rudzie z infrastrukturą towarzyszącą.

- wydłużony proces składania wniosków o dofinansowanie przez gminy,
- niewystarczające zaangażowanie w proces przygotowywania i składania niezbędnych dokumentów ze strony niektórych gmin,
- brak dostatecznego przygotowania i determinacji do wdrażania rozwiązań GOZ ze strony niektórych gmin,
- niska staranność przy formułowaniu dokumentów niezbędnych do aplikowania o dofinansowanie.

Ministerstwo Środowiska nie przedstawiło pełnej oceny efektów programu pilotażowego GOZ. Wskazane jest również opracowanie dobrych praktyk wypracowanych w ramach realizacji programu pilotażowego dotyczącego GOZ.

5.4.2. INNE PROJEKTY DOTYCZĄCE GOZ DOFINANSOWANE Z NFOŚiGW

Inne programy NFOŚiGW wspierające GOZ (LIFE, MF EOG)

Poza programem pilotażowym GOZ, w okresie objętym kontrolą, tj.: w latach 2018-2023 (I połowa), NFOŚiGW uczestniczył, jako instytucja współfinansująca, w programach, w ramach których realizowano zadania z zakresu gospodarki w obiegu zamkniętym (GOZ): w unijnym programie LIFE (trzy projekty), w programie priorytetowym 7.2 Edukacja ekologiczna finansowanym ze środków krajowych (dwa projekty) oraz w Mechanizmie Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 (MF EOG) (pięć projektów).

Projekty realizowane w ramach unijnego programu LIFE w latach 2018-2023¹⁶⁷ oraz współfinansowane ze środków krajowych NFOŚiGW, w ramach których były realizowane zadania z zakresu wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)

W latach 2018-2023¹⁶⁸ NFOŚiGW, na podstawie porozumień zawartych z MKiŚ, pełnił rolę Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE (KPK LIFE) oraz podmiotu współfinansującego projekty realizowane w ramach Programu LIFE na terenie Polski¹⁶⁹.

Spośród 52 umów zawartych przez NFOŚiGW na współfinansowanie projektów LIFE (o łącznej kwocie wsparcia z NFOŚiGW – 272 940,3 tys. zł)¹⁷⁰, trzy (o łącznej

¹⁶⁷ Wg stanu na 25 października 2023 r.

¹⁶⁸ Jw.

¹⁶⁹ W Regulamin organizacyjny Biura NFOŚiGW w rozdziale V, § 21, ust. 2.4. oraz ust.3.4. wskazano Wydział ds. LIFE jako komórkę pełniącą funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE.

¹⁷⁰ Koszt całkowity projektów realizowanych w ramach programu LIFE w latach 2018-2023 (I połowa) wyniósł 823 666,3 tys. zł z czego kwota dofinansowania udzielonego przez NFOŚiGW wynosiła 272 940,3 tys. zł, a kwota wypłacona wg stanu na 30.06.2023 r. 43 831,9. tyś. zł. W latach 2018 -2023 zawarto 52 umowy: z tego w 2018 r. 11 umów, w 2019 r. 3 umowy, w 2020 r.10 umów, w 2021 r. 9 umów, w 2022 r 12 umów, a w I połowie 2023 r. 7 umów. Powyższe umowy były realizowane w ramach następujących podprogramów / naborów LIFE: Przyroda i różnorodność biologiczna (NAT), Adaptacja do zmiany klimatu (CLIM /ADAP), Zarządzanie w obszarze środowiska (ENV / INF), Projekt strategiczny z obszaru środowiska (IPE), Projekt strategiczny z obszaru klimatu (IPC), Strategiczny projekt przyrodniczy (IPN).

wartości 9 207,7 tys. zł, tj. 3,4 % ww. kwoty współfinansowania) odnosiły się do współfinansowania zadań dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym.¹⁷¹

Program priorytetowy 7.2 Edukacja ekologiczna realizowany przez NFOŚiGW ze środków krajowych.

W wyniku prowadzonych naborów w 2017 r. w latach 2018–2019 podpisano dwie umowy dotyczące tematyki GOZ finansowane ze środków krajowych na działania edukacyjne w oparciu o Program priorytetowy 7.2 Edukacja ekologiczna.¹⁷²

Projekty realizowane w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021 (MF EOG) w latach 2018–2023 (I połowa), współfinansowane ze środków krajowych NFOŚiGW, w ramach których były realizowane zadania z zakresu wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)

W ramach działania pilotażowego „Wzmocnienie realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym”, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014–2021, NFOŚiGW udzielił dofinansowania w formie dotacji na projekty wdrażające GOZ na łączną kwotę 13 072,6 tys. zł. Kwota ta stanowiła 2,3 % dofinansowania przyznanego we wszystkich 12 przeprowadzonych naborach (570 099,5 tys. zł) na dofinansowanie projektów MF EOG 2014–2021. Umowy zawarte przez NFOŚiGW, wszystkie podpisane w 2022 r., dotyczyły dofinansowania następujących pięciu projektów związanych z GOZ¹⁷³.

¹⁷¹ Dofinansowaniem objęto następujące projekty: 1) Proekologiczna instalacja pilotażowa do produkcji emulsji asfaltowych modyfikowanych nanostrukturami z polimerów odpadowych – rok zawarcia umowy: 2018; rodzaj finansowania: pożyczka; beneficjent: Flukar Sp. z o.o.; kwota umowy: 4 000,0 tys. zł; 2) Plan efektywnego podnoszenia świadomości społecznej dla wdrażania GOZ w zakresie wykorzystania materiałów z recyklingu opon w środowisku miejskim – rok zawarcia umowy: 2022; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych; kwota umowy: 405,2 tys. zł; 3) Rozwiązanie służące zagospodarowaniu zmieszanych odpadów twardych tworzyw sztucznych przy zastosowaniu podejścia gospodarki o obiegu zamkniętym – rok zawarcia umowy: 2023; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Investeko Spółka Akcyjna; kwota umowy: 4802,5 tys. zł.

¹⁷² Dofinansowaniem objęto następujące projekty: 1) Gospodarka o obiegu zamkniętym – racjonalne gospodarowanie zasobami – rok zawarcia umowy: 2018; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN Kraków; kwota umowy: 146,8 tys. zł; 2) Kampania edukacyjna na temat zapobiegania zanieczyszczeniom oraz Gospodarki o Obiegu Zamkniętym – rok zawarcia umowy: 2019; rodzaj finansowania: dotacja; beneficjent: Stowarzyszenie Polski Ruch Czystszej Produkcji; kwota umowy: 349,5 tys. zł. W latach 2017–2019 NFOŚiGW nie organizował naborów wniosków ograniczonych tematycznie do GOZ.

¹⁷³ Dofinansowaniem objęto następujące projekty: 1) Rozbudowa myjni autobusów zgodnie z założeniami gospodarki o obiegu zamkniętym – beneficjent: Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Rzeszów Sp. z o.o.; kwota umowy: 1 909,5 tys. zł; 2) wodOGOZowanie w praktyce – opracowanie kompleksowych rozwiązań odzysku wody i podnoszenie świadomości o kluczowej roli wody w procesie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu

5.5. POSTĘPY POLSKI WE WDRAŻANIU GOZ

Inne programy
NFOŚiGW wspierające
GOZ (LIFE, MF EOG)

W ramach niniejszej kontroli przeprowadzono analizę postępów Polski we wdrażaniu GOZ. W tym celu dokonano przeglądu krajowych i międzynarodowych statystyk zawierających dane związane z GOZ. Spośród analizowanych za najbardziej wiarygodne i kompleksowe uznano dane prezentowane przez Eurostat. Poniżej przedstawiono przegląd danych statystycznych dla oceny rozwoju GOZ w Polsce.

5.5.1. EUROSTAT: WYKRES SANKEYA ORAZ WSKAŹNIK CYRKULARNOŚCI

Diagram przepływów
materiałowych
Sankeya
oraz wskaźnik
cyrkularności według
Eurostat

Eurostat stworzył specjalną stronę poświęconą GOZ¹⁷⁴. Znajdują się tam dwa produkty statystyczne Eurostatu związane z gospodarką o obiegu zamkniętym, a mianowicie: 1) interaktywny diagram (wykres) Sankeya dotyczący przepływów materiałów (materiałowych) w UE, a także dla poszczególnych krajów członkowskich, w tym Polski¹⁷⁵; oraz 2) wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (wskaźnik cyrkularności), tj. udział materiałów poddanych recyklingowi i wprowadzonych z powrotem do gospodarki¹⁷⁶.

Diagram Sankeya przedstawia przepływy:

- 1) materiałów wydobywanych w celu wytworzenia produktów lub wykorzystania ich jako źródła energii;
- 2) produktów wpływających i wypływających z naszego społeczeństwa;
- 3) materiałów i produktów wyrzucanych do środowiska jako pozostałości, np. składowane odpady lub emisje do powietrza, lub odzyskiwanych i wprowadzanych z powrotem do gospodarki; ta część zamyka pętlę w gospodarce o obiegu zamkniętym.

Infrastruktura, taka jak budynki, drogi i maszyny, jest wykorzystywana przez długi czas, podczas którego gromadzi się w naszych społeczeństwach,

zamkniętym (GOZ) – beneficjent: Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk.; kwota umowy: 1389,0 tys. zł; 3) CIRCON – Gospodarka o obiegu zamkniętym w budownictwie: ekoprojektowanie budynków cyrkularnych – beneficjent: Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego (Polish Green Building Council – PLGBC); kwota umowy: 1582,6 tys. zł; 4) Sztum circular economy – odpowiedzią na współczesne wyzwania klimatyczne – beneficjent: Miasto i Gmina Sztum; kwota umowy: 4354,0 tys. zł; 5) Dekarbonizacja procesów budowlanych – wprowadzenie materiałów naturalnych o zerowym śladzie węglowym, w tym drewna do gospodarki obiegu cyrkularnego w budownictwie – beneficjent: Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy; kwota umowy: 3837,6 tys. zł.

¹⁷⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Circular_economy_-_material_flows#Highlights.

¹⁷⁵ Eurostat Sankey diagram of material flows.

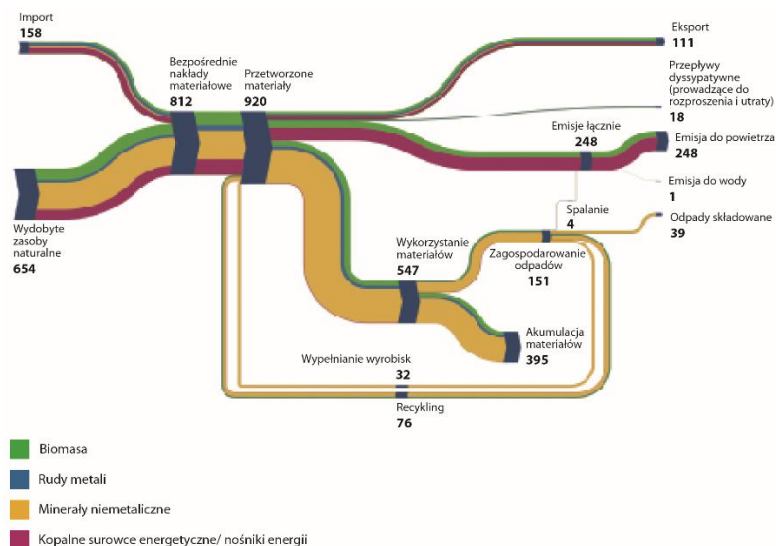
¹⁷⁶ Wskaźnik cyrkularności jest również przedstawiony również w dalszej części niniejszej Informacji w ramach monitorowania postępów krajów członkowskich UE w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (tzw. *circular economy indicators*) na stronie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>.

aż w końcu zostanie zdemontowana lub wycofana z użytku (stanowiąc tzw. akumulacja materiałów).

Diagram przepływów materiałowych Sankeya pokazuje ilości materiałów wydobywanych, importowanych, poddawanych recyklingowi lub usuwanych, a także związane z nimi emisje. Infografiki poniżej przedstawiają przepływy materiałów w gospodarce polskiej w 2018, w 2022 r. oraz 2023 r.

Infografika 12

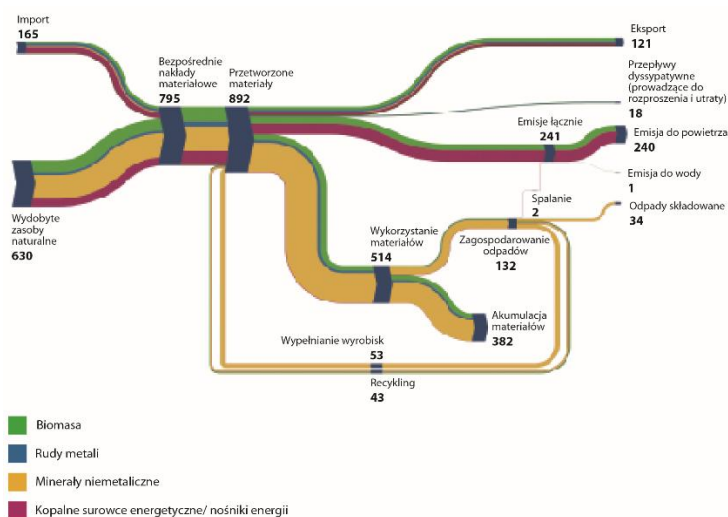
Diagram przepływów materiałowych Sankeya dla Polski w 2018 r. (mln ton)



Źródło: Eurostat.

Infografika 13

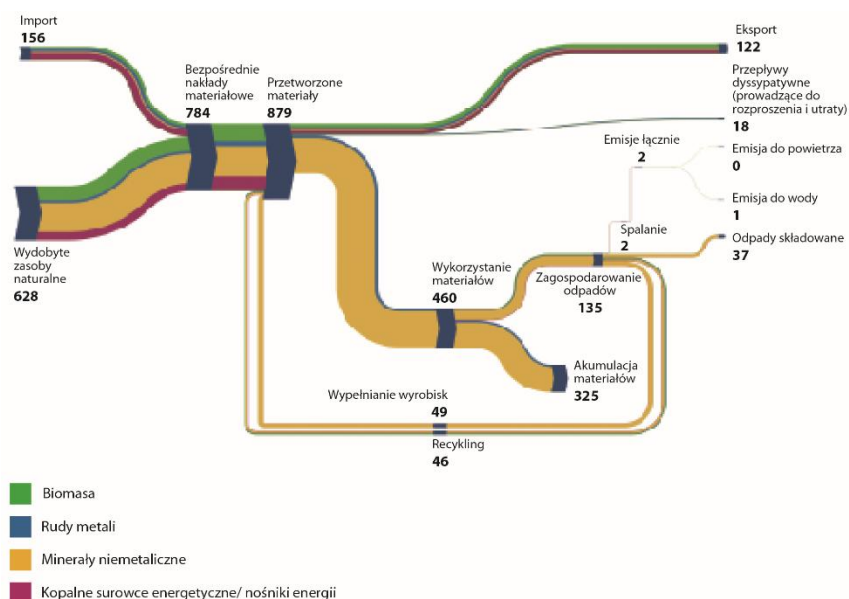
Diagram przepływów materiałowych Sankeya dla Polski w 2022 r. (mln ton)



Źródło: Eurostat.

Infografika 14

Diagram przepływów materiałowych Sankeya dla Polski w 2023 r. (mln ton)



Źródło: Eurostat.

Diagram przepływów materiałowych Sankeya – spadek recyklingu w Polsce

Zaprezentowane dane wskazują, że w Polsce w 2022 r. w stosunku do 2018 r., nieznacznie (o 2 %) zwiększyło się wykorzystanie materiałów pochodzących z wydobycia krajowego (z 654 mln ton w 2018 r. do 670 mln ton w 2022 r.), a także import surowców (o 4 %, ze 158 mln ton do 164 mln ton). Z kolei zmniejszył się poziom recyklingu i wypełniania wyrobisk (o 7 %, ze 108 mln ton do 100 mln ton).

Struktura przepływów materiałowych w Polsce pozostała na podobnym poziomie: 72 % w 2022 r. surowców przetworzonych w Polsce pochodziło z wydobycia krajowego (71 % w 2018 r.), 18 % w 2022 r. (17 % w 2018 r.) z importu i 11 % w 2022 r. (12 % w 2018 r.) z recyklingu i wypełniania wyrobisk. Około 60 % w 2022 r. (59 % w 2018 r.) przetworzonych surowców wykorzystano do wytworzenia produktów. Około 45 % zużytych materiałów do produkcji w 2022 r. oraz 43 % w 2018 r. było akumulowane w wytworzonych produktach, tj. jako infrastruktura i maszyny. Około 25 % surowców w 2022 r. (27 % w 2018 r.) wykorzystano do produkcji energii (w wyniku czego nastąpiła emisja spalonych paliw kopalnych oraz biomasy do powietrza). Z kolei ok. 4 % przetworzonych surowców stanowiły odpady, które poddano składowaniu. Reszta została głównie wyeksportowana (po 13 % w 2022 r. oraz 2018 r.) lub uległa utracie (po ok. 2 % w 2022 r. oraz 2018 r.). Z powyższego wynika, że – przy obecnych uwarunkowaniach – zwiększenie poziomu recyklingu mogłoby nastąpić głównie poprzez zmniejszenia poziomu składowania odpadów. Wymaga to z kolei rozwijania rynku surowców wtórnych czy wprowadzania nowych technologii.

Wykres Sankeya dla Polski za 2023 r. jest niepełny, gdyż brakuje danych o emisji do powietrza¹⁷⁷. Analiza tych danych pokazuje, że w stosunku do 2018 r., pomimo wzrostu gospodarczego, zmniejszyło się (o 4 %) wykorzystanie materiałów pochodzących z wydobycia krajowego (z 654 mln ton w 2018 r. do 628 mln ton w 2023 r.), a także z recyklingu i wypełniania wyrobisk (ze 108 mln ton do 95 mln ton). Z kolei o 1 % zmniejszył się import surowców (z 158 mln ton do 156 mln ton).

Struktura przepływów materiałowych w Polsce w 2023 r. pozostała na podobnym poziomie: 71 % surowców przetworzonych w Polsce pochodziło z wydobycia krajowego, 18 % z importu oraz 11 % z recyklingu i wypełniania wyrobisk, podczas gdy 58 % przetworzonych surowców wykorzystano do wytworzenia produktów. Reszta została głównie wyeksportowana lub wykorzystana do produkcji energii. Około 37 % zużytych materiałów do produkcji była akumulowana w wytworzonych produktach, tj. infrastruktura czy maszyny¹⁷⁸.

Spadek wskaźnika cyrkularności dla Polski

Dane Eurostat pokazują, że istotny spadek wykorzystania materiałów z recyklingu¹⁷⁹ z 76 mln ton w 2018 r. do 46 mln ton w 2023 r. miał również negatywne konsekwencje na poziom wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (CMU), zwany wskaźnikiem cyrkularności¹⁸⁰. Dla Polski wskaźnik ten w 2023 r. wyniósł 7,5 % i był o 3,0 punkty procentowe niższy niż w 2018 r. (10,5 %), a także niższy niż w 2010 r. (11,1 %). Dla porównania wskaźnik cyrkularności dla UE wyniósł 11,5 % w 2022 r. (11,8 % w 2023 r.), 11,6 % w 2018 r. oraz 10,7 % w 2010 r.

Dane dla poszczególnych państw UE-27 w 2023 r. przedstawia poniższy wykres. Najniższy wskaźnik cyrkularności w 2023 r. zanotowano w Rumunii (1,3 %), Irlandii (2,3 %) oraz Finlandii (2,4 %), zaś najwyższy

¹⁷⁷ Według stanu na grudzień 2024 r. na stronie Eurostat. Szacunki Eurostat wskazują, że emisje do powietrza w 2023 r. były na zbliżonym poziomie jak w 2022 r. i wyniosły 240 mln ton.

¹⁷⁸ Dla porównania w 2023 r. 68 % (5,38 Gt) surowców przetworzonych w UE (7,92 Gt) pochodziło z wydobycia krajowego, 19 % z importu (1,60 Gt) i 13 % z recyklingu i zasypywania (1,03 Gt), podczas gdy 60 % przetworzonych surowców wykorzystano do wytworzenia produktów (4,75 Gt). Reszta została głównie wyeksportowana lub wykorzystana do produkcji energii. Około 38 % zużytych materiałów do produkcji była akumulowana w wytworzonych produktach.

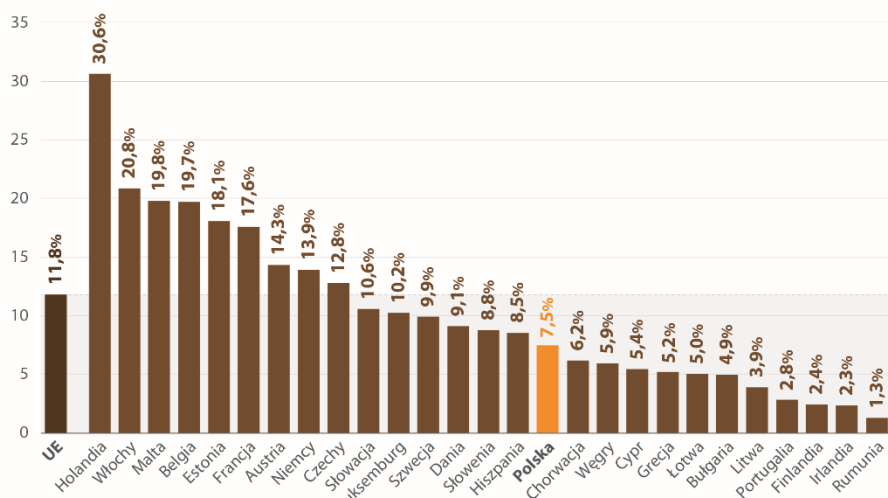
¹⁷⁹ Ponadto, recykling odpadów jest zdefiniowany w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów jako jakakolwiek operacja odzysku, w wyniku której materiały odpadowe są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje, zarówno do celów pierwotnych, jak i innych. Obejmuje on ponowne przetwarzanie materiałów organicznych, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystywane jako paliwa lub do wypełniania wyrobisk. Recykling można podzielić na podkategorie „Recykling materiałowy” i recykling organiczny „Recykling – kompostowanie i fermentacja”. Ten ostatni jest możliwy tylko w przypadku selektywnie zbieranych odpadów organicznych. Artykuł 11 (2) a dyrektywy odpadowej wymaga obliczenia wskaźnika recyklingu jako sumy „Recyklingu” i „Przygotowania do ponownego użycia” podzielonej przez wytworzone odpady.

¹⁸⁰ Wskaźnik cyrkularności (CMU, ang. *circular material use rate* lub *circularity rate*) to udział zasobów materiałowych wykorzystywanych w UE, które pochodzą z materiałów odpadowych poddanych recyklingowi, oszczędzając w ten sposób surowce pierwotne przed wydobyciem. Wyższy wskaźnik obiegu zamkniętego oznacza, że więcej materiałów wtórnych zastępuje surowce pierwotne, zmniejszając w ten sposób wpływ wydobycia surowców pierwotnych na środowisko.

w Holandii (30,6 %), Włoszech (20,8 %) oraz na Malcie (19,8 %). Polska pod względem cyrkularności znajdowała się na 16. miejscu w UE-27.

Wykres 1

Wskaźnik cyrkularności w państwach UE-27 w 2023 r.



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Poziom wskaźnika cyrkularności poniżej 10 % oznacza to, że ponad 90 % materiałów wykorzystywanych w gospodarce pochodzi z surowców pierwotnych. Jedną z przyczyn spadku CMU w Polsce jest rosnący poziom akumulacji materiałów w infrastrukturę (budynki, drogi i maszyny), wykorzystywaną przez długi czas, a także emisja do powietrza będąca efektem spalania surowców kopalnych w energetyce. Poprawa CMU może nastąpić m.in. poprzez: zwiększenie poziomu recyklingu odpadów, rozwijanie rynku surowców wtórnych czy wprowadzanie nowych technologii, które umożliwiają bardziej efektywne wykorzystanie materiałów (ekoprojektowanie).

Pogorszenie gospodarowania odpadami przemysłowymi w Polsce

Ta sytuacja wynika m.in. z pogorszenia gospodarowania odpadami przemysłowymi: z ogólnej ilości 115,0 mln ton odpadów przemysłowych wytworzonych w 2022 r. (wobec 115,3 mln ton w 2018 r.)¹⁸¹, jedynie ok. 48 % (55,7 mln ton) odpadów zostało poddanych odzyskowi¹⁸² (51 % w 2018 r., 58,4 mln ton), 42 % (47,9 mln ton) poddano unieszkodliwieniu poprzez składowanie (43 % w 2018 r., 49,0 mln ton), 6 % (7,7 mln ton) unieszkodliwiono w inny sposób (4 % w 2018 r., 5,6 mln ton)¹⁸³, zaś pozostałą część

¹⁸¹ Większą część odpadów (ponad 60 %) stanowią odpady mineralne, pochodzące głównie z górnictwa i wydobywania oraz budowy i rozbiórki. Udział odpadów z przetwórstwa przemysłowego – kluczowy z punktu widzenia GOZ – zmniejszył się z 23 % (26 mln ton) w 2018 r. do ok. 19 % (21 mln ton) w 2022 r., co jest zjawiskiem pozytywnym wobec wzrostu gospodarczego. Pozostałą grupę stanowią odpady z wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę (ok. 12–15 %), dostawę wody (4–5 %), a także pozostałe sekcje (pon. 1 %). Odpady przemysłowe stanowią ok. 88–90 % odpadów ogółem w Polsce (10–12 % to odpady komunalne).

¹⁸² We własnym zakresie przez wytwórcę oraz przekazane innym odbiorcom do procesów odzysku (tj. poddanych recyklingowi, przekształconych termicznie z odzyskiem energii, czy też wykorzystanych do wypełniania wyrobisk).

¹⁸³ Głównie termicznie bez odzysku energii.

magazynowano (ok. 1 %, 1,3 mln ton w 2018 r. i ok. 1 % w, 1,5 mln ton w 2022 r.) lub przekazano innym odbiorcom (1 %, 1,0 mln ton, w 2018 r. i 2 %, 2,1 mln ton w 2022 r.).

Infografika 15

Gospodarowania odpadami przemysłowymi w Polsce w latach 2018–2022



Zebrane odpady przemysłowe (mln ton)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Krajowe zużycie materiałów w Polsce a CMU

Przyczyn pogorszenia się tego wskaźnika można szukać w zmianach sposobu wyliczania poziomu recyklingu na poziomie krajowym i UE¹⁸⁴. Ponadto, przed 2020 r. (tj. przed uruchomieniem BDO) proces zbierania danych w Polsce był nieautomatyzowany¹⁸⁵, co mogło powodować trudności w agregacji i szacowaniu¹⁸⁶ danych na poziomie krajowym.

Należy zauważyć, że – zgodnie z wytycznymi Eurostat¹⁸⁷ – wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (CMU) mierzy w procentach udział materiałów poddanych recyklingowi i wprowadzonych z powrotem

¹⁸⁴ W nawiązaniu do rozporządzenia (WE) nr 2150/2002 w sprawie statystyk odpadów (WStatR), które stanowi ramy dla zharmonizowanych statystyk Wspólnoty w tej dziedzinie.

¹⁸⁵ Wskaźnik recyklingu był mierzony przede wszystkim na podstawie (głównie papierowych) danych z gminnych sprawozdań oraz raportów podmiotów odbierających i przetwarzających odpady.

¹⁸⁶ Np. wykazując kompostowanie i fermentację (niezbierane selektywnie) jako recykling przy wyliczaniu CMU.

¹⁸⁷ W tym po wydaniu wytycznych Eurostat w 2018 r. (Circular material use rate – Calculation method — 2018 edition – Products Manuals and Guidelines – Eurostat).

do gospodarki (U)¹⁸⁸ w całkowitej ilości surowców pierwotnych wykorzystywanych przez gospodarkę (M):

$$CMU = \frac{U}{M}$$

Jako M – ze względów praktycznych¹⁸⁹ – przyjmuje się wartość krajowego zużycia materiałów (ang. *domestic material consumption* – DMC)¹⁹⁰. Państwom z niskim poziomem DMC (jak Holandia, Belgia, Włochy czy Wielka Brytania) łatwiej jest zatem osiągać wysoki poziom CMU niż państwom, w których udział krajowych surowców jest wysoki (jak Polska, Niemcy, Austria czy Czechy). Dlatego porównanie poziomu CMU w poszczególnych krajach nabiera znaczenia dopiero po uwzględnieniu ich struktury gospodarczej.

¹⁸⁸ Ilość odpadów poddanych recyklingowi należy skorygować poprzez import i eksport odpadów przeznaczonych do zagospodarowania.

¹⁸⁹ M reprezentuje całkowitą ilość surowców pierwotnych wykorzystywanych przez gospodarkę. Z tej perspektywy zużycie surowców (RMC) byłoby idealnym wskaźnikiem. RMC reprezentuje ogólnoswiatową ilość surowców pierwotnych bezpośrednio i pośrednio wykorzystywanych przez gospodarkę. Niestety, szacunki RMC są dostępne tylko dla kilku krajów europejskich. W związku z tym mianownikiem wskaźnika CMU, zachowanym ze względów praktycznych, jest krajowe zużycie materiałów (DMC). Dane pokazują, że DMC i RMC są raczej podobne dla gospodarki UE, a zatem DMC jest dobrym wskaźnikiem zastępczym. Źródłem danych są ogólnogospodarcze rachunki przepływów materiałowych (EW-MFA). Dane są gromadzone corocznie od każdego państwa członkowskiego.

¹⁹⁰ Czyli wydobytych krajowych zasobów (surowców) naturalnych. Import surowców nie jest zaliczany do surowców pierwotnych wykorzystywanych przez gospodarkę (M).

5.5.2. POLSKA NA TLE UE – MONITORING ROZWOJU GOZ WEDŁUG WSKAŹNIKÓW KOMISJI EUROPEJSKIEJ – DANE EUROSTAT

Monitorowanie GOZ w EU – Circular economy indicators

Poza wyżej wymienionym diagramem Sankeya przepływów materiałowych Komisja Europejska (uzupełnionym o wskaźnik cyrkularności) ustanowiła ramy monitorowania w celu śledzenia postępów krajów członkowskich UE w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (tzw. *circular economy indicators*).¹⁹¹

Ramy te są podzielone na pięć obszarów tematycznych, obejmujących łącznie 22 wskaźniki¹⁹²:

1. Produkcja i konsumpcja – obszar obejmuje następujące wskaźniki:
 - a) Ślad materiałowy (cei_pc020)
 - b) Produktywność zasobów (cei_pc030)
 - c) Wytwarzanie odpadów na mieszkańca (cei_pc034)
 - d) Wytwarzanie odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych na jednostkę PKB (cei_pc032)
 - e) Wytwarzanie odpadów komunalnych na mieszkańca (cei_pc031)
 - f) Odpady żywnościowe (cei_pc035)
 - g) Wytwarzanie odpadów opakowaniowych na mieszkańca (cei_pc040)
 - h) Wytwarzanie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na mieszkańca (cei_pc050)
2. Gospodarka odpadami – obszar obejmuje następujące wskaźniki:
 - a) Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych (cei_wm011)
 - b) Wskaźnik recyklingu wszystkich odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych (cei_wm010)
 - c) Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z podziałem na rodzaje opakowań (cei_wm020)
 - d) Poziom recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) zebranego selektywnie (cei_wm060)
3. Surowce wtórne – obszar obejmuje następujące wskaźniki:
 - a) Wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (cei_srm030)
 - b) Udział materiałów pochodzących z recyklingu w zapotrzebowaniu na surowce – wskaźniki wkładu recyklingu po wycofaniu z eksploatacji (EOL-RIR) (cei_srm010)
 - c) Handel surowcami nadającymi się do recyklingu (cei_srm020)

¹⁹¹ Dane na ten temat są dostępne na stronie <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>.

¹⁹² W nawiasie podano kod danego wskaźnika. Dodatkowo, niektóre wskaźniki posiadają dodatkowe podwskaźniki. W niektórych przypadkach istnieją cele polityki, które powinny zostać osiągnięte w przyszłości, a wskaźniki monitorują postępy w realizacji tych celów. Obecne ramy monitorowania są rewizją pierwotnych ram, które zostały ustanowione w 2018 r.

4. Konkurencyjność i innowacyjność – obszar obejmuje następujące wskaźniki:
 - a) Inwestycje prywatne i wartość dodana brutto związane z sektorami gospodarki o obiegu zamkniętym (cei_cie012)
 - b) Osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym (cei_cie011)
 - c) Patenty związane z recyklingiem i surowcami wtórnymi (cei_cie020)
5. Globalny zrównoważony rozwój i odporność – obszar obejmuje następujące wskaźniki:
 - d) Ślad konsumpcyjny (cei_gsr010)
 - e) Emisje gazów cieplarnianych z działalności produkcyjnej (cei_gsr011)
 - f) Zależność od importu materiałów (cei_gsr030)
 - g) Samowystarczalność UE w zakresie surowców (cei_gsr020).

W dalszej części przedstawiono wykresy prezentujące kształtowanie się ww. wskaźników dla Polski, wykorzystując dane Eurostat za dostępny okres. Dla porównania dane dotyczące naszego kraju zestawiono z danymi przeciętnymi (średnimi) dla 27 państw UE. Należy zaznaczyć, że prezentowane dla Polski są częściowo szacowane przez Eurostat, stąd mogą odbiegać od danych, obejmujących podobne zagadnienia, w danych prezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny czy MKiŚ.

1) Produkcja i konsumpcja

a) Ślad materiałowy (cei_pc020)¹⁹³

**Ślad materiałowy w Polsce
mimo poprawy wyższy niż
w UE-27**

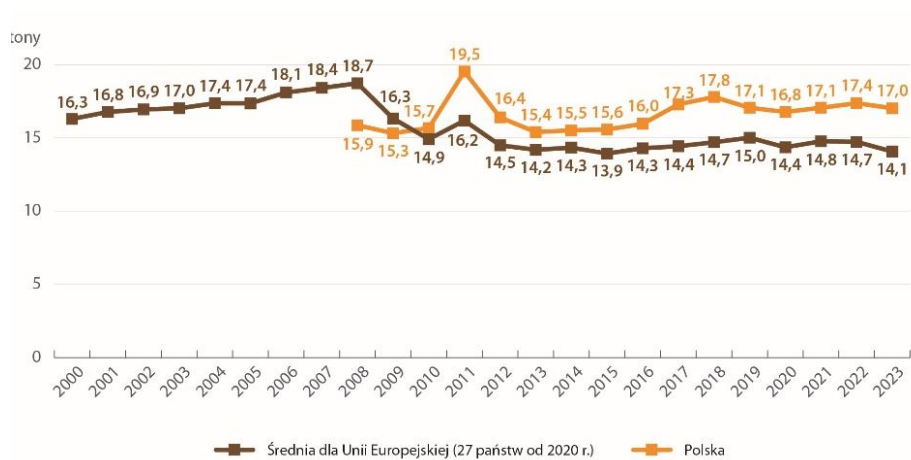
Ślad materiałowy, czyli ilość surowców wymagana do wytworzenia produktów sprzedawanych w Polsce – pomimo obniżenia – jest wciąż znacznie wyższy niż przeciętnie w UE-27, a dystans ten się powiększa, co nie jest zjawiskiem pożądanym. W 2023 r. do zaspokojenia potrzeb każdego obywatela Polski trzeba było zużyć blisko 17,0 ton ekwiwalentu surowców¹⁹⁴, tj. o ok. 3,0 ton (21 %) więcej niż przeciętnie w UE (14,0 ton).

¹⁹³ Wskaźnik ten (*Material footprint*) określa ilościowo popyt na surowce (biomasę, rudy metali, minerały niemetaliczne i materiały/nośniki energii kopalnej) wywołany konsumpcją i inwestycjami gospodarstw domowych, sektora publicznego i przedsiębiorstw. Wskaźnik zużycia surowców (RMC) jest miarą śladu materiałowego. Reprezentuje on ilość materiału pod względem ekwiwalentu surowców (RME) potrzebnego (lub ilość wydobycia, krajowego i zagranicznego, wymaganego bezpośrednio i pośrednio) do wytworzenia produktów konsumowanych w geograficznym obszarze odniesienia. Jest on obliczany jako wkład surowców (RMI) minus eksport w RME (obliczany na poziomie zagregowanego produktu, według materiału). Wskaźnik RMC daje wgląd w ilość i rodzaj materiałów potrzebnych do zaspokojenia popytu na produkty w UE.

¹⁹⁴ Biomasa, rudy metali, minerały niemetaliczne i materiały/nośniki energii z kopalni.

Wykres 2

Ślad materiałowy w Polsce w latach 2008-2023 i UE-27 w latach 2000-2023
(w tonach na 1 mieszkańca)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

W Polsce w 2023 r. – w stosunku do 2018 r. – poziom ten uległ zmniejszeniu o 0,8 ton (z poziomu 17,8 ton), zaś w UE spadł o 0,6 ton (z poziomu 14,7 ton).

Infografika 16

Ślad materiałowy w Polsce i UE-27 w 2018 r. i 2023 r. (w tonach na mieszkańca)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych Eurostat.

**Produktywność
zasobów w Polsce
mimo poprawy niższy
niż w UE-27**

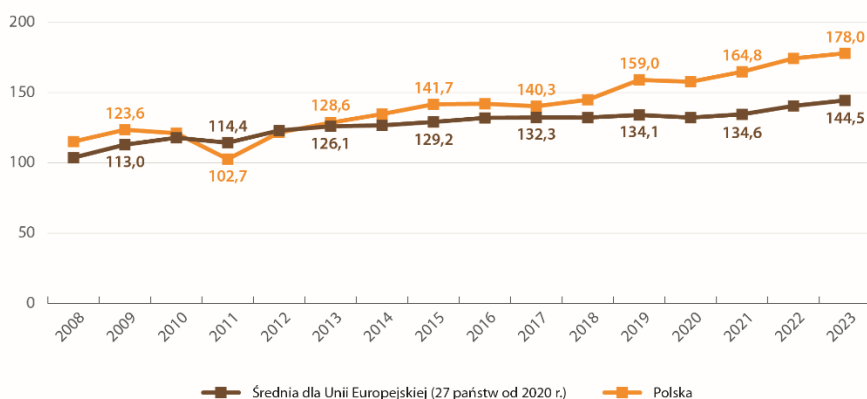
b) Produktywność zasobów (cei_pc030)¹⁹⁵

Produktywność zasobów ulega w Polsce stałej poprawie, zarówno w ujęciu nominalnym oraz realnym. Świadczy to o tym, że każdy wyprodukowany kilogram dobra jest realnie coraz bardziej wartościowy. Tym samym w coraz większym stopniu w Polsce ma miejsce rozdzielenie współzależności wzrostu gospodarczego od wzrostu zużycia zasobów naturalnych i ograniczanie negatywnego wpływu gospodarki na środowisko (tzw. *decoupling*).

Od 2000 r. do 2023 r. realny wzrost tego wskaźnika w Polsce wyniósł 78 % (dla porównania w UE-27 było to 44 %). Od 2018 r. do 2023 r. produktywność zasobów w Polsce zwiększyła się realnie o 23 %, podczas gdy w UE-27 o 9 %. Świadczy o zbliżaniu się do poziomu średniego dla UE w tym względzie.

Wykres 3

Produktywność zasobów w Polsce i UE-27 w latach 2008–2023 (realny wzrost procentowy, 2000 = 100)

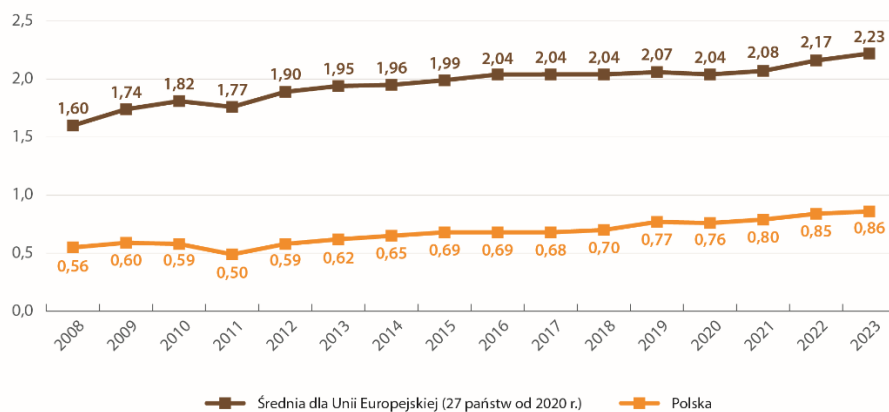


Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

¹⁹⁵ Wskaźnik produktywności zasobów (*Resource productivity*) to stosunek Produktu Krajowego Brutto (PKB) do krajowej konsumpcji materiałowej (DMC). Wskaźnik ten definiuje się jako produkt krajowy brutto (PKB) podzielony przez krajowe zużycie materiałów (DMC). DMC mierzy całkowitą ilość materiałów bezpośrednio wykorzystywanych przez gospodarkę. Jest ona definiowana jako roczna ilość surowców wydobytych z krajowego terytorium lokalnej gospodarki, plus cały fizyczny import minus cały fizyczny eksport. Należy zauważyć, że termin "konsumpcja", stosowany w DMC, oznacza konsumpcję pozorną, a nie konsumpcję końcową. DMC nie obejmuje przepływów związanych z importem i eksportem surowców i produktów pochodzących spoza lokalnej gospodarki.

Wykres 4

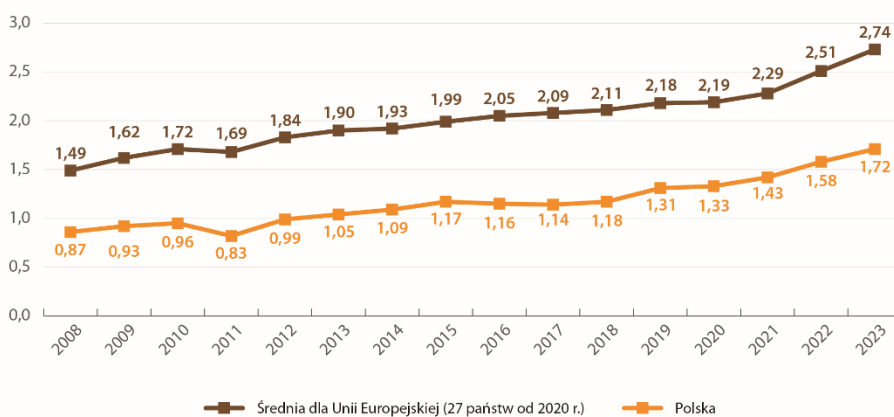
Produktywność zasobów w Polsce i UE-27 w latach 2008-2023 (w EUR na 1 kg, w wartościach realnych z 2015 r.¹⁹⁶).



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Wykres 5

Produktywność zasobów w Polsce i UE-27 w latach 2008-2023 (w EUR na 1 kg, według standardu siły nabywczej PPS w EUR na kg)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

W latach 2018–2022, pomimo ok. 15 % realnego wzrostu PKB Polski¹⁹⁷, łączna masa wytworzonych odpadów wzrosła tylko o ok. 0,5 % (ze 127,8 mln ton w 2018 r. do 128,4 mln ton w 2022 r.), przy czym masa

¹⁹⁶ Chain-Linking to metoda wykorzystywana do pomiaru gospodarki, a tym samym do obliczania wzrostu gospodarki i różnych rodzajów działalności w ujęciu realnym, bez skutków inflacji monetarnej. Dla metody Chain-Linking: "rok bazowy" to rok, którego bieżące wartości cen są wykorzystywane do ważenia miar cen i wolumenu uzyskanych na podstawowym poziomie agregacji. W tym w przypadku rok bazowy to rok 2015.

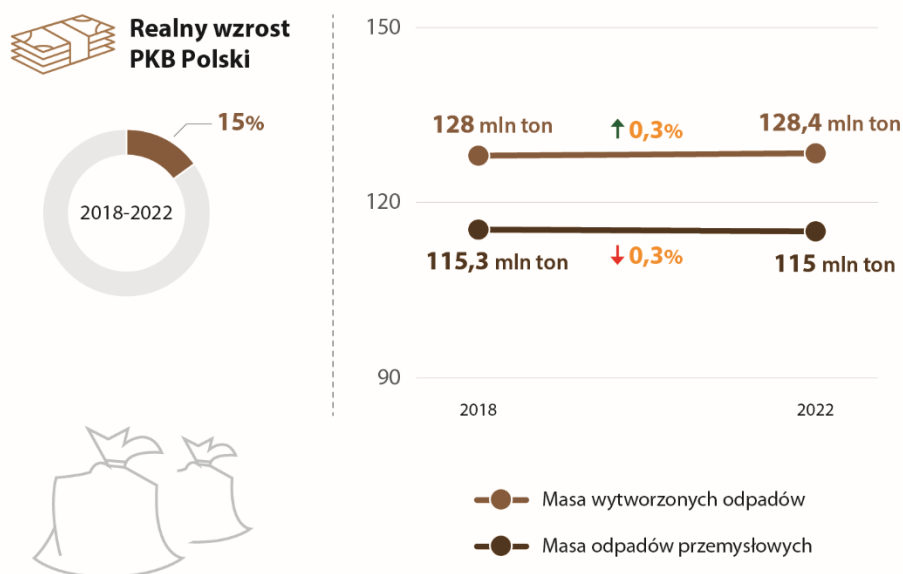
„Rok referencyjny” to rok, który jest wykorzystywany do prezentacji szeregów czasowych danych dotyczących wolumenu. W szeregu liczb indeksowych jest to rok, który przyjmuje wartość 100. W kolejnym przypadku rok referencyjny to rok 2000.

¹⁹⁷ Produkt krajowy brutto Polski w 2018 roku wyniósł 2 126,5 mld zł, natomiast w 2022 roku – 3 078,3 mld zł (w cenach bieżących). Oznacza to, że w ciągu tych czterech lat wzrósł on nominalnie o 44,8 %. Natomiast w cenach stałych, z uwzględnieniem inflacji, wzrost PKB wyniósł ok. 15 %. Źródła danych: Główny Urząd Statystyczny: <https://stat.gov.pl/>. Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2018–2022.

odpadów przemysłowych zmniejszyła się o 0,3 % (ze 115,3 mln ton w 2018 r. do 115 mln ton w 2022 r.). Masa wszystkich odpadów wytworzonych w Polsce (przemysłowych i komunalnych) przypadająca na 1 mieszkańca wynosiła 4,6 ton w 2018 r. i wzrosła do 4,7 ton w 2022 r. Produkuje się w Polsce wciąż mniej odpadów *per capita* niż w UE-27 (5,2 tony w 2018 r., 5,0 ton w 2022 r.), ale dystans ten zmniejszył się istotnie. Wynika to w dużej mierze ze wzrostu gospodarczego Polski oraz zwiększonej konsumpcji Polaków.

Infografika 17

Wzrost PKB a masa odpadów w Polsce w latach 2018–2022



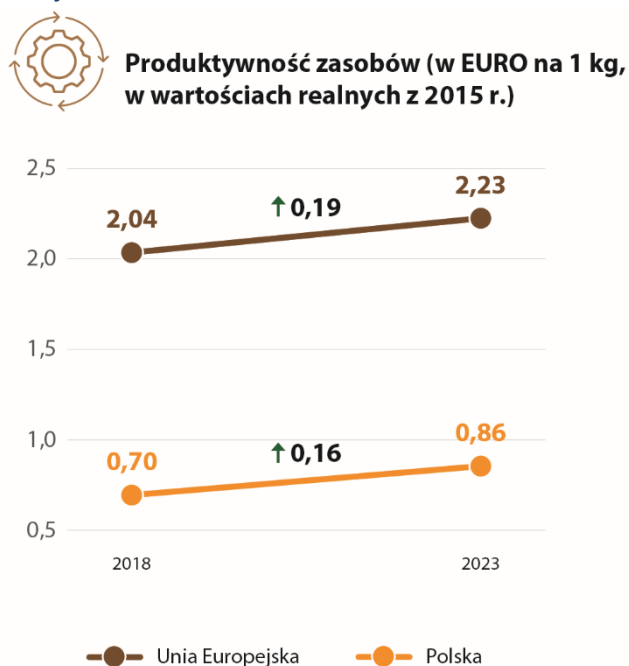
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i Eurostat.

W okresie 2018-2023, mimo realnej poprawy (o 23 % realnie, o 46 % według standardu siły nabywczej, *power purchase standard* – PPS), zasoby materiałowe są wykorzystywane przez polską gospodarkę wciąż mniej wydajnie niż przeciętnie w UE. Kilogram materiałów pozwalał na wytworzenie PKB w 2023 r. o wartości 0,86 EUR (1,71 EUR według PPS) wobec 0,70 EUR w 2018 r. (1,17 EUR według PPS), plasując nasz kraj na 22. miejscu w UE pod względem efektywności wykorzystania materiałów (21. według PPS).¹⁹⁸ W UE wskaźnik ten wyniósł przeciętnie odpowiednio: 2,23 EUR/kg w 2023 r. oraz 2,04 EUR/kg (2,73 EUR/kg i 2,11 EUR/kg według PPS).

¹⁹⁸ W 2023 r. krajem o najwyższym wskaźniku była Holandia 5,4 EUR/kg, najniższy wskaźnik wykazano dla Bułgarii 0,4 EUR/kg.

Infografika 18

Produktywność zasobów w Polsce i UE-27 w latach 2018–2023 (w EUR na 1 kg, w wartościach realnych z 2015 r.)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych Eurostat.

Masa wszystkich odpadów per capita w Polsce mimo wzrostu wciąż niższa w UE-27

c) Wytwarzanie odpadów na mieszkańca (cei_pc034)¹⁹⁹

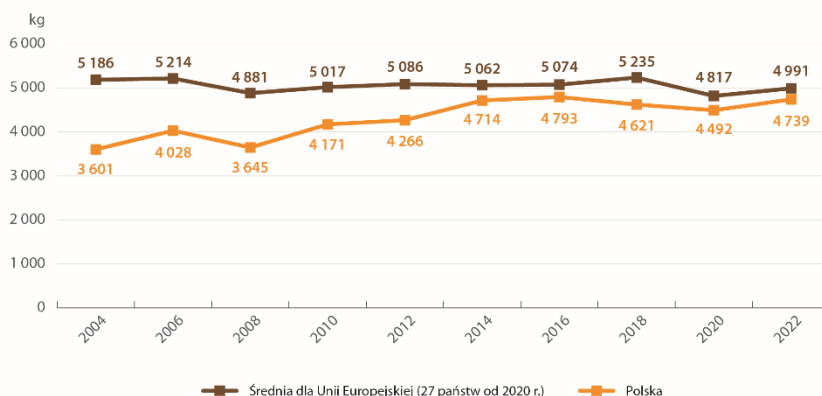
Masa wszystkich odpadów wytworzonych w Polsce (przemysłowych i komunalnych) przypadająca na 1 mieszkańca, wzrastała w latach 2004–2016 (z wyjątkiem 2008 r.) z poziomu 3,6 ton do 4,8 ton, by następnie spaść do poziomu 4,6 ton w 2018 r. oraz 4,5 ton w 2020 r. i wzrosnąć do 4,7 ton w 2022 r. (wykres poniżej).

W porównaniu do średniej w UE (5,0 ton w 2022 r.) wciąż produkujemy mniej odpadów *per capita*, jednak dystans ten zmniejszył się istotnie. Wynika to w dużej mierze ze wzrostu gospodarczego Polski oraz zwiększonej konsumpcji Polaków.

¹⁹⁹ Wskaźnik ten (*Waste generation per capita*) jest definiowany jako całkowita ilość odpadów wytworzonych w danym kraju, w tym głównych odpadów mineralnych (wszystkie rodzaje działalności NACE plus gospodarstwa domowe), podzielona przez średnią populację kraju.

Wykres 6

Wytwarzanie odpadów na mieszkańca w Polsce i UE-27 w latach 2004–2022
(w kg na 1 mieszkańca)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

d) Wytwarzanie odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych na jednostkę PKB (cei_pc032)²⁰⁰

Masa wszystkich odpadów (bez mineralnych) na 1000 EUR PKB coraz niższa w Polsce

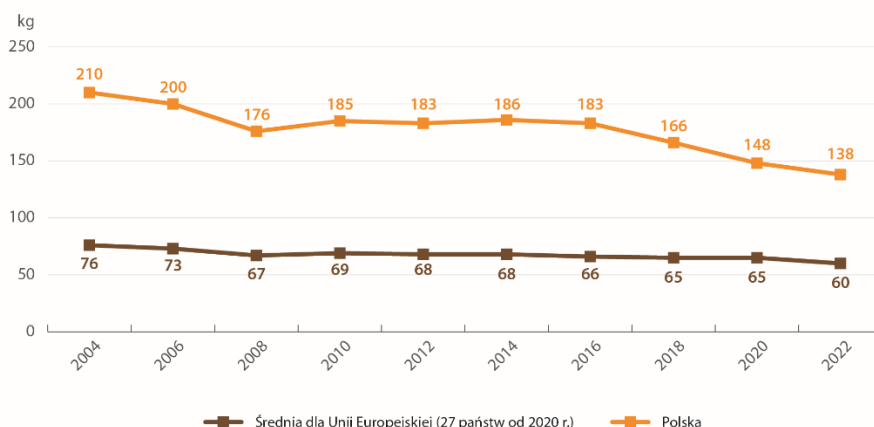
Wyłączając główne odpady mineralne²⁰¹, przy wytworzeniu 1 000 euro PKB w Polsce w 2022 r. generowano 138 kg odpadów, tj. o 72 kg mniej niż w 2004 r. Pomimo pozytywnego trendu, szczególnie po 2016 r., w Polsce przy wytworzeniu jednostki PKB powstaje wciąż ponad dwa razy więcej odpadów niemineralnych niż w UE-27 (60 kg). Dane na wykresie poniżej.

²⁰⁰ Wskaźnik j (*Generation of waste excluding major mineral wastes per GDP unit*) jest definiowany jako wszystkie odpady wytwarzane w danym kraju (w jednostkach masy), z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych, na jednostkę PKB (w euro, wolumeny powiązane łańcuchowo (2010)). Wskaźnik jest wyrażony w kg na tysiąc EUR.

²⁰¹ Odpady mineralne – zawierające znikomą ilość (do 1 %) substancji organicznej. Mineralne surowce odpadowe (MSO) to odpady stałe powstające w procesach wydobywania, wzbogacania i przetwarzania kopalin. MSO to około 90 % wszystkich odpadów poprodukcyjnych, w przemyśle paliwowo – energetycznym 58 %.

Wykres 7

Wytwarzanie odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych na jednostkę PKB w Polsce i UE-27 w latach 2004–2022 (w kg na 1 000 euro PKB)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

e) Wytwarzanie odpadów komunalnych na mieszkańca (cei_pc031)²⁰²

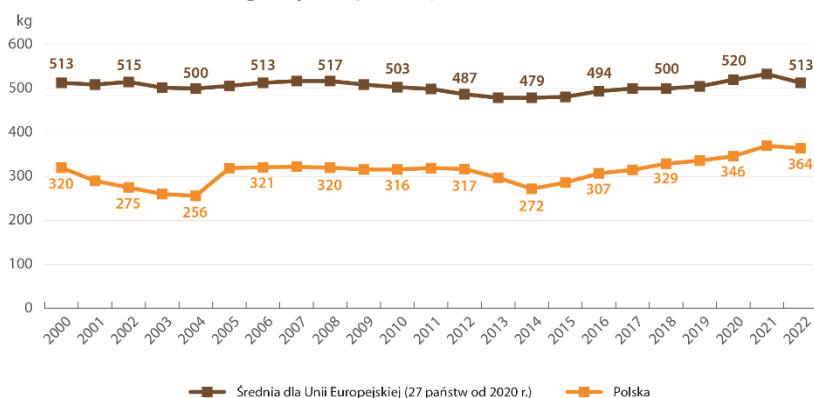
Masa odpadów komunalnych coraz wyższa w Polsce, ale niższa niż w UE-27

Masa wytwarzanie w Polsce odpadów komunalnych przypadająca na mieszkańca w latach 2000–2022 podlegała dość znacznym wahaniom. Po początkowym spadku w latach 2000–2004 (z 320 do 256 kg), w latach 2005–2014 nastąpiło utrzymanie masy na poziomie ok. 320 *per capita*, by od 2015 r. stopniowo wzrastać do poziomu 364 kg w 2022 r.

Przez cały okres poziom ten jest jednak znacznie niższy niż w UE-27, gdzie w 2022 r. na każdego mieszkańca przypadało 513 kg odpadów komunalnych.

Wykres 8

Wytwarzanie odpadów komunalnych na mieszkańca w Polsce i UE-27 w latach 2000–2022 (kg na jedną osobę)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>,
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

²⁰² Wskaźnik mierzy odpady zebrane przez władze miejskie lub w ich imieniu i usunięte za pośrednictwem systemu gospodarki odpadami. Składa się on w dużej mierze z odpadów wytwarzanych przez gospodarstwa domowe, choć uwzględnia podobne odpady ze źródeł takich jak handel, biura i instytucje publiczne.

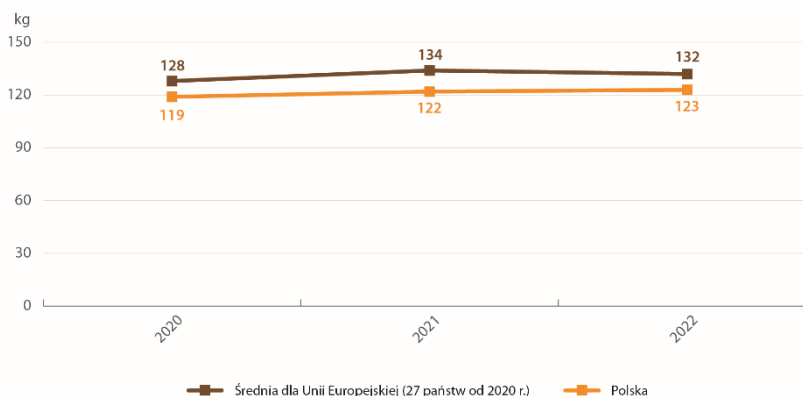
**Masa marnowanej
żywności coraz wyższa
w Polsce, ale niższa niż
w UE-27**

f) Odpady żywnościowe (cei_pc035)²⁰³

W Polsce w 2022 r. każdy mieszkaniec wyrzucił do śmietnika w ciągu roku przeciętnie 123 kg żywności. Było to o ok. 9 kg mniej niż średnio w UE-27 (132 kg). W tym czasie najmniej żywności marnował przeciętny Słoweniec (71 kg) i Chorwat (72 kg), zaś najwięcej Cypryjczyk (294 kg) oraz Duńczyk (254 kg). Dane na ten temat są publikowane przez Eurostat od 2020 r. (wykres poniżej).

Wykres 9

Odpady żywnościowe w Polsce i UE-27 w latach 2020–2022 (kg na jedną osobę)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

g) Wytwarzanie odpadów opakowaniowych na mieszkańca (cei_pc040)²⁰⁴

**Masa odpadów
opakowaniowych
coraz wyższa w Polsce,
od 2019 r. brak danych
Eurostat**

W Polsce produkuje się coraz więcej odpadów opakowaniowych, osiągając w 2019 r.²⁰⁵ poziom 172 kg, czyli zbliżony do średniej unijnej (177 kg). Ma to zapewne związek ze wzrostem gospodarczym i zwiększoną konsumpcją. Od 2005 r. do 2019 r. masa odpadów opakowaniowych *per capita* w Polsce uległa niemal podwojeniu (z 92 kg na 172 kg), podczas gdy w UE-27 w tym czasie nastąpił wzrost jedynie o ok. 12 % (ze 158 kg do 177 kg). Szczegóły na wykresie poniżej.

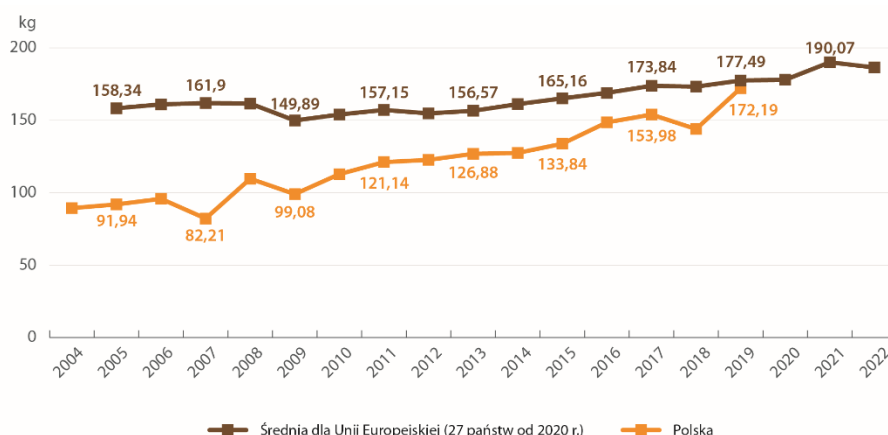
²⁰³ Wskaźnik ten (*Food waste*) jest definiowany jako ilość odpadów żywnościowych generowanych rocznie podzielona przez średnią populację kraju. Odpady żywności są mierzone jako świeża masa w całym łańcuchu wartości żywności, w tym w zakładach produkcyjnych, przetwórstwie i produkcji, handlu detalicznym i dystrybucji, restauracjach i usługach gastronomicznych oraz gospodarstwach domowych.

²⁰⁴ Wskaźnik ten (*Generation of packaging waste per capita*) obejmuje wszystkie rodzaje opakowań. „Opakowanie” w tym kontekście oznacza wszystkie produkty wykonane z dowolnych materiałów o dowolnym charakterze, które mają być używane do przechowywania, ochrony, przenoszenia, dostarczania i prezentacji towarów, od surowców po towary przetworzone, od producenta do użytkownika lub konsumenta. Za opakowanie uznaje się również przedmioty „bezzwrotne” wykorzystywane do tych samych celów. „Odpady opakowaniowe” oznaczają wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe objęte definicją odpadów zawartą w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów 2008/98/WE, z wyłączeniem pozostałości produkcyjnych (art. 3 ust. 1): „odpady” oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany).

²⁰⁵ Brak danych EUROSTAT dla Polski za okres późniejszy (według stanu na 3 grudnia 2024 r.).

Wykres 10

Wytwarzanie odpadów opakowaniowych w Polsce w latach 2004–2019 i UE-27 w latach 2005–2022 (kg na jedną osobę)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

h) Wytwarzanie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na mieszkańca (cei_pc050)²⁰⁶

Masa odpadów opakowaniowych z plastiku coraz wyższa w Polsce, od 2019 r. brak danych Eurostat

Wskaźnik wytwarzania odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na mieszkańca w Polsce (wykres poniżej) kształtuje się bardzo podobnie jak wskaźnik wytwarzania odpadów opakowaniowych ogółem.

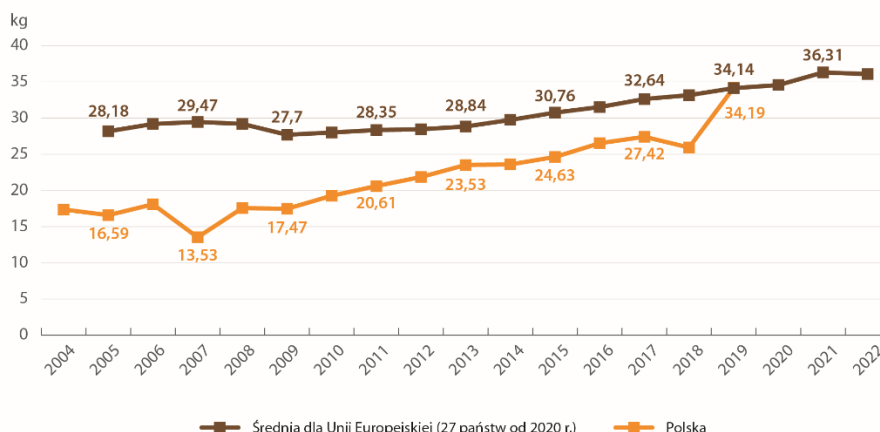
W naszym kraju produkuje się coraz więcej odpadów opakowaniowych z plastiku, osiągając w 2019 r.²⁰⁷ poziom 34,2 kg *per capita*, przekraczając nieznacznie poziom średniej unijnej (34,1 kg). Od 2005 r. do 2019 r. masa odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na mieszkańca Polski podwoiła się (z 16,6 do 34,2 kg), podczas gdy w UE-27 w tym czasie nastąpił wzrost jedynie o 21 % (z 28,2 kg do 34,1 kg).

²⁰⁶ Wskaźnik ten (*Generation of plastic packaging waste per capita*) obejmuje odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych.

²⁰⁷ Brak danych EUROSTAT dla Polski za okres późniejszy (według stanu na 3 grudnia 2024 r.).

Wykres 11

Wytwarzanie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w Polsce w latach 2004–2019 i UE-27 w latach 2005–2022 (kg na jedną osobę)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

2) Gospodarka odpadami

a) Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych (cei_wm011)²⁰⁸

Recykling odpadów komunalnych coraz wyższy w Polsce, ale poniżej wymagań UE

Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych w Polsce ma trend wzrostowy, co jest zjawiskiem pozytywnym. Tendencja ta ma jednak nierównomierny przebieg, co mogło również wynikać z niskiej jakości danych dostarczanych przez podmioty zobowiązane. W 2000 r. recyklingowi poddawano w Polsce jedynie ok. 2,1 % odpadów komunalnych, podczas gdy w tym czasie przeciętnie w UE było to 27,3 %. Od 2014 r. nastąpił dalszy, skokowy wzrost recyklingu odpadów komunalnych, co ma zapewne związek z przejściem przez gminy obowiązku gospodarowania tymi odpadami.²⁰⁹

W kontrolowanym okresie, tj. latach 2018–2022 r., wskaźnik ten w Polsce wzrósł z 34,3 % do 40,9 %, zaś w UE-27 – z 46,4 % do 48,7 %.²¹⁰

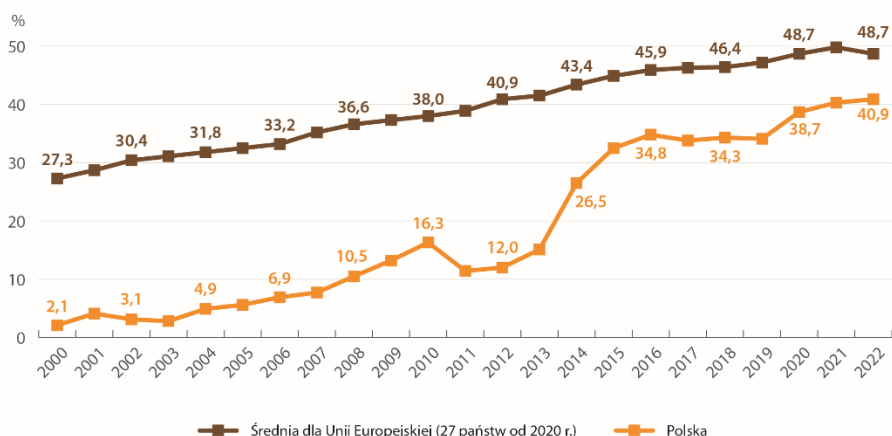
²⁰⁸ Wskaźnik ten (*Recycling rate of municipal waste*) mierzy udział odpadów komunalnych poddanych recyklingowi w całkowitej ilości wytwarzanych odpadów komunalnych. Recykling obejmuje recykling materiałów, kompostowanie i fermentację beztlenową. Wskaźnik jest wyrażony w procentach, ponieważ oba terminy są mierzone w tej samej jednostce, a mianowicie w tonach.

²⁰⁹ 1 lipca 2013 r., zgodnie z zapisem znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, potocznie zwanej „ustawą śmieciową”, obowiązek gospodarowania odpadami przejęły gminy. Do tej pory mieszkańcy sami zawierali umowy z firmami zajmującymi się odbiorem śmieci.

²¹⁰ W 2023 r. według opracowania „Global Recycling League Table poziom recyklingu odpadów komunalnych w Polsce wyniósł 35,7 %.

Wykres 12

Wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych w Polsce i UE-27 w latach 2000–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

b) Wskaźnik recyklingu wszystkich odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych (cei_wm010)²¹¹

Recykling odpadów (bez mineralnych) między 50 a 60 % w Polsce

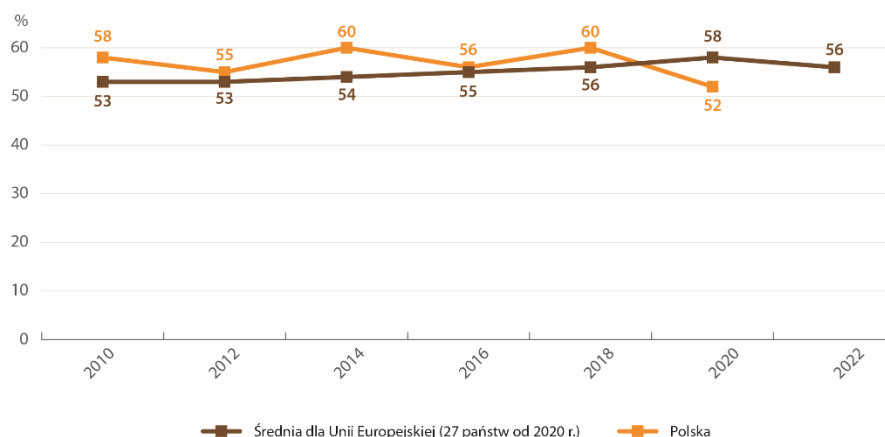
Wskaźnik recyklingu wszystkich odpadów (z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych) w latach 2010–2020²¹² podlegał wahaniom (pomiędzy 50 % a 60 %), zarówno w Polsce jak i w UE (wykres poniżej). W latach 2018–2020 r. wskaźnik ten w Polsce zmniejszył się z 60 % do 52 %, co jest zjawiskiem negatywnym, zaś w UE-27 wzrósł z 56 % do 58 %, co należy ocenić pozytywnie.

²¹¹ Wskaźnik ten (*Recycling rate of all waste excluding major mineral waste*) jest obliczany jako odpady poddane recyklingowi (RCV_R) podzielone przez całkowitą ilość przetworzonych odpadów, z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych (TRT), pomnożone przez 100. Jest on wyrażony w procentach, ponieważ oba terminy są mierzone w tej samej jednostce, a mianowicie w tonach. Odpady poddane recyklingowi to odpady poddane obróbce, które zostały wysłane do procesów odzysku innych niż odzysk energii i wypełnianie wyrobisk (dla uproszczenia określane jako recykling). Dane dotyczące odpadów są korygowane o odpady zebrane w jednym kraju i poddane recyklingowi w innym kraju. Ilość odpadów poddanych recyklingowi jest korygowana w następujący sposób: odpady przetworzone w krajowych zakładach plus odpady wysłane z kraju do recyklingu minus odpady przywiezione i przetworzone w krajowych zakładach recyklingu. Przetworzone odpady są oparte na rozporządzeniu w sprawie statystyk odpadów, a import i eksport odpadów są oparte na statystykach handlu zagranicznego i zgłaszane zgodnie z Nomenklaturą scaloną[0] (kody CN). Wskaźnik obejmuje zarówno odpady niebezpieczne (hz), jak i inne niż niebezpieczne (nh) ze wszystkich sektorów gospodarki i z gospodarstw domowych, w tym odpady z przetwarzania odpadów (odpady wtórne), ale z wyłączeniem większości odpadów mineralnych. Główne odpady mineralne są wyłączone, aby uniknąć sytuacji, w których trendy w wytwarzaniu zwykłych odpadów mogą zostać zagłuszone przez ogromne wahania w wytwarzaniu odpadów w sektorze wydobywczym i przetwarzania minerałów. Pozwala to również na bardziej znaczące porównanie między krajami, ponieważ odpady mineralne stanowią bardzo duże ilości w krajach charakteryzujących się dużym sektorem wydobywczym i budowlanym.

²¹² Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

Wykres 13

Wskaźnik recyklingu wszystkich odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych w Polsce i UE-27 w latach 2010–2020 (w %)



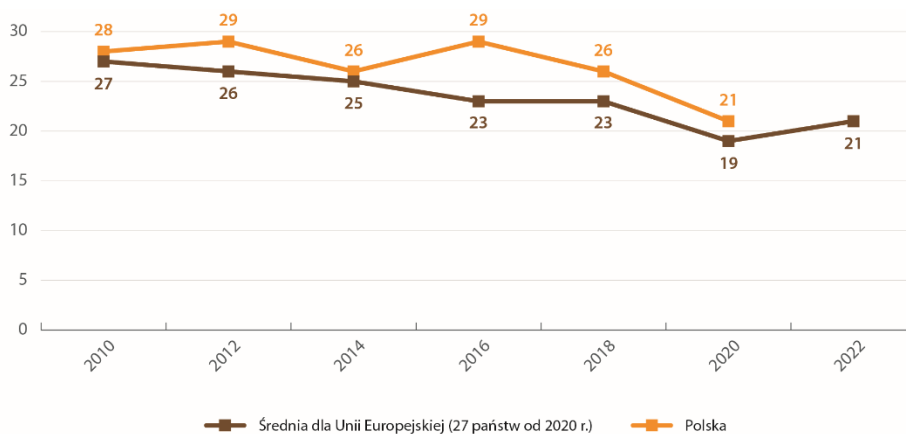
Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Składowanie odpadów (bez mineralnych) spada w Polsce

Ww. wskaźnik recyklingu wszystkich odpadów (z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych) jest pochodną wskaźnika składowania tych odpadów (wykres poniżej), który ma tendencję spadkową, choć – podobnie jak w przypadku ww. wskaźnika recyklingu odpadów – jej przebieg jest dość nierównomierny. W 2010 r. składowaniu poddano w Polsce 28 % odpadów, podczas gdy w tym czasie przeciętnie w UE było to 27 %. W latach 2010–2020 r. wskaźnik ten w Polsce zmniejszył się z 26 % do 23 %, zaś w UE-27 spadł z 23 % do 19 %.

Wykres 14

Wskaźnik składowania wszystkich odpadów z wyłączeniem głównych odpadów mineralnych w Polsce i UE-27 w latach 2010–2020 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z podziałem na rodzaje opakowań (cei_wm020)²¹³

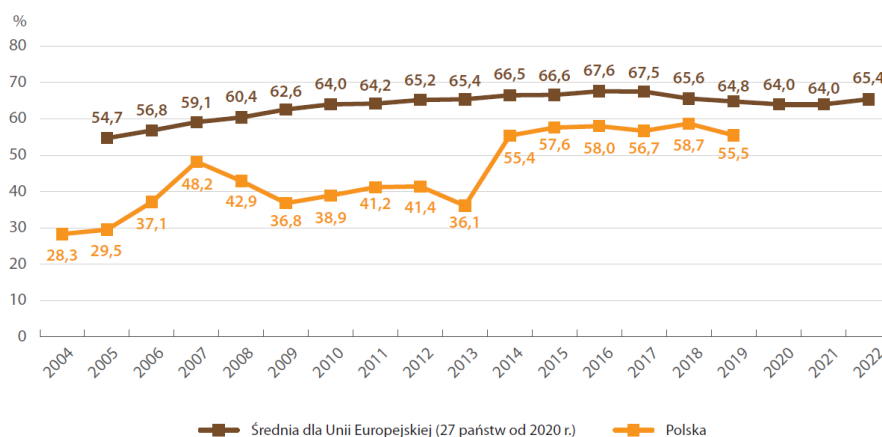
Recykling odpadów opakowaniowych w Polsce ok. 60 %, brak danych od 2019 r.

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ogółem w Polsce od 2004 r. do 2019 r.²¹⁴ uległ co prawda wzrostowi z 28,3 % do 55,5 % – co jest zjawiskiem pozytywnym – jednakże w niektórych latach ulegał on spadkowi rok do roku (2008-2010, 2013, 2017-2019). Zdumiewający jest również skokowy wzrost wskaźnika z 36,1 % w 2013 r. do 55,4 % w 2014 r., by w kolejnych pięciu latach oscylować wokół 55–59 %. Brak danych dla Polski od 2020 r. poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym z podziałem na rodzaje opakowań, może świadczyć o braku wiarygodnych informacji na ten temat.

Dla porównania w UE-27 w okresie 2005–2021 wskaźnik ten wzrósł z 54,7 % do 64,0 %, przy czym od 2010 r. nie nastąpił jego wzrost.

Wykres 15

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych w Polsce w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

²¹³ Wskaźnik ten (*Recycling rate of packaging waste by type of packaging*) jest definiowany jako udział odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu we wszystkich wytworzonych odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Odpady opakowaniowe obejmują zmarnowany materiał, który został użyty do przechowywania, ochrony, przenoszenia, dostarczania i prezentacji towarów, od surowców do przetworzonych towarów, od producenta do użytkownika lub konsumenta, z wyłączeniem pozostałości produkcyjnych. Wskaźnik jest wyrażony w procentach, ponieważ oba terminy są mierzone w tej samej jednostce, a mianowicie w tonach. Wskaźnik recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych obejmuje wyłącznie materiały, które są ponownie przetwarzane na tworzywa sztuczne (recykling materiałów / wytwarzanie).

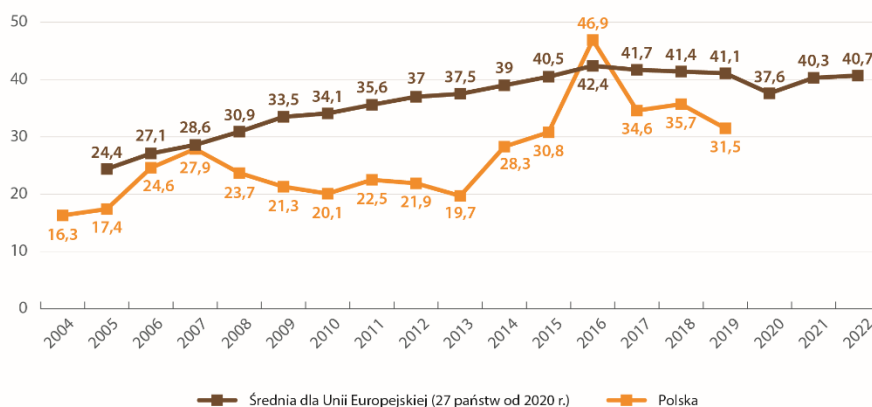
²¹⁴ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na styczeń 2025 r.

Recykling odpadów opakowaniowych z plastiku w Polsce ok. 30 %, brak danych od 2019 r.

Również poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z plastiku w Polsce od 2004 r. do 2019 r.²¹⁵ ma zmienny przebieg (wykres poniżej). Wskaźnik ten uległ wzrostowi z 16,3 % w 2004 r. do 31,5 % w 2019 r.²¹⁶, jednakże w niektórych latach ulegał on spadkowi rok do roku (2008-2010, 2012–2013, 2017–2019). Zastanawiający jest również skokowy wzrost wskaźnika z 30,8 % w 2015 r. do 46,9 % w 2016 r., by w kolejnych dwóch latach spaść do 34,6 % (2017), 35,7 % (2018) oraz 31,5 % (2019). Dla porównania w UE-27 w okresie 2005-2022 wskaźnik ten wzrósł z 24,4 % do 40,7 %.²¹⁷

Wykres 16

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z plastiku w Polsce w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Recykling odpadów opakowaniowych ze szkła w Polsce ok. 67 %, brak danych od 2019 r.

Od 2010 r. z odpadów opakowaniowych wykorzystuje się również coraz więcej szkła z recyklingu: w 2005 r. było to 27,4 %, zaś w 2019 r.²¹⁸ – 67,1 % (wykres poniżej). Jest to poziom niższy niż w UE-27, gdzie w tym czasie odnotowano odpowiednio: 60,0 % i 75,6 % (tyle samo wykazano za 2022 r.).

²¹⁵ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r. Jak wynika z badania magazynu Plastics Review oficjalnie poziom recyklingu tworzyw sztucznych w Polsce w 2021 r. wyniósł od 27 % (według danych Plastics Europe) do nieco ponad 30 % (dane agend rządowych), jednak poziom realnego recyklingu wynosi ok. 10 %. Różnica w szacunkach może wynikać z handlu kwitami, czyli nieuczciwego obrotu dokumentami potwierdzającymi recykling (DPR) lub odzysk (DPO). Źródło: <https://portalkomunalny.pl/poziom-recyklingu-tworzyw-w-polsce-nie-przekracza-10-proc-534029/> (dostęp: 20 grudnia 2024 r.)

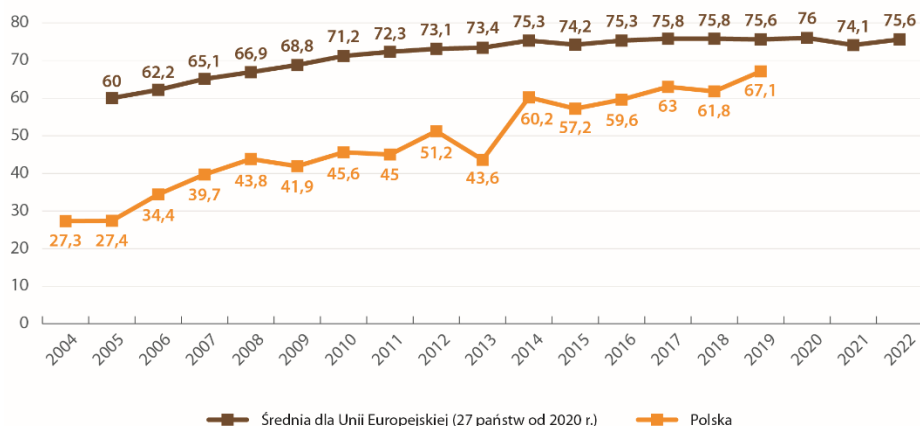
²¹⁶ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

²¹⁷ Ustalenie konkretnych rozwiązań na rzecz wytwarzania i recyklingu odpadów plastikowych w skali świata przypadło Międzyrządowemu Komitetowi Negocjacyjnemu (ang. *Intergovernmental Negotiating Committee – INC*). Oddala się jednak ogólnosiwiatowe zobowiązanie na rzecz walki z zanieczyszczeniem tworzywami sztucznymi. Planowane na 2024 r. przyjęcie tzw. traktatu plastikowego nie doszło do skutku.

²¹⁸ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

Wykres 17

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ze szkła w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



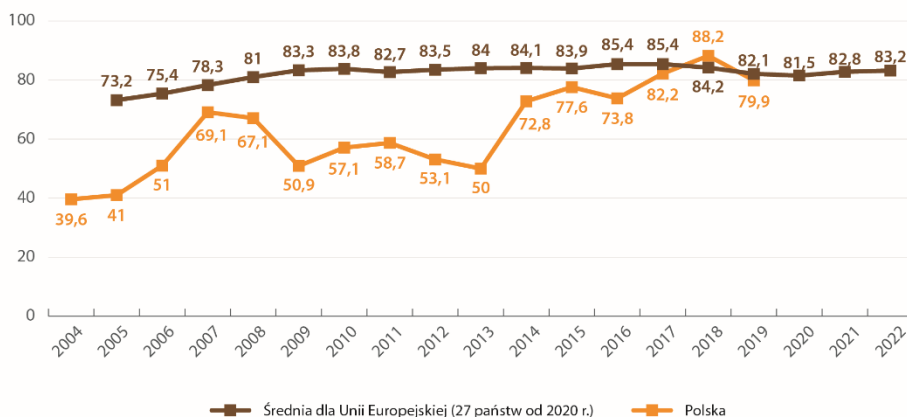
Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Recykling odpadów opakowaniowych z papieru i kartonu w Polsce ok. 80 %, brak danych od 2019 r.

Nieregularny, choć wzrostowy, ma w Polsce przebieg recyklingu opakowań papierowych oraz kartonowych (wykres poniżej). Od 2004 r. wskaźnik ten wzrósł w Polsce z 39,6 % do 79,9 % w 2019 r.²¹⁹, co było poziomem zbliżonym do przeciętnego w UE-27 (82,1 % w 2019 r.).

Wykres 18

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z papieru i kartonu w Polsce w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Recykling odpadów opakowaniowych z drewna w Polsce ok. 27 %, brak danych od 2019 r.

Również poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna zasadniczo nie odbiega od przeciętnego w UE-27 (wykres poniżej). W 2019 r.²²⁰ w Polsce poziom ten wyniósł 27,3 % wobec 30,9 % w UE-27 (34,2 % w 2022 r.). Należy zauważyć, że przebieg tego wskaźnika jest

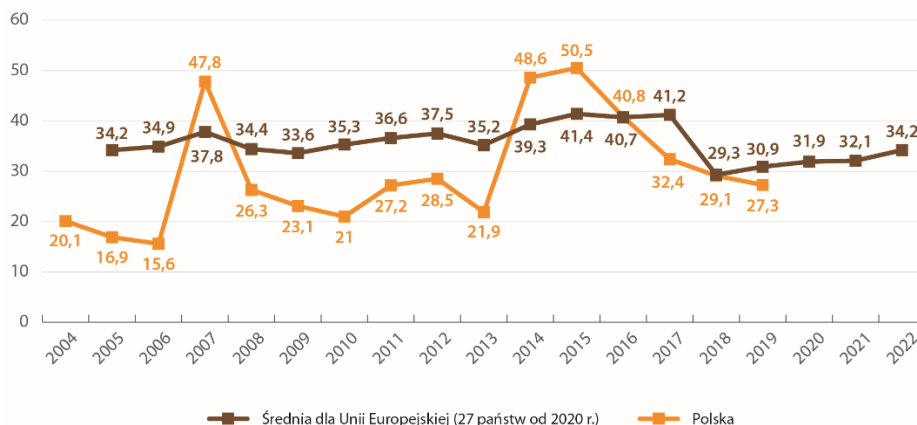
²¹⁹ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

²²⁰ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

w Polsce nieregularny. Przykładowo, w 2007 r. wyniósł on 47,8 %, zaś 2015 r. 50,5 %, by w kolejnych latach spaść niemal o połowę.

Wykres 19

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna w Polsce w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



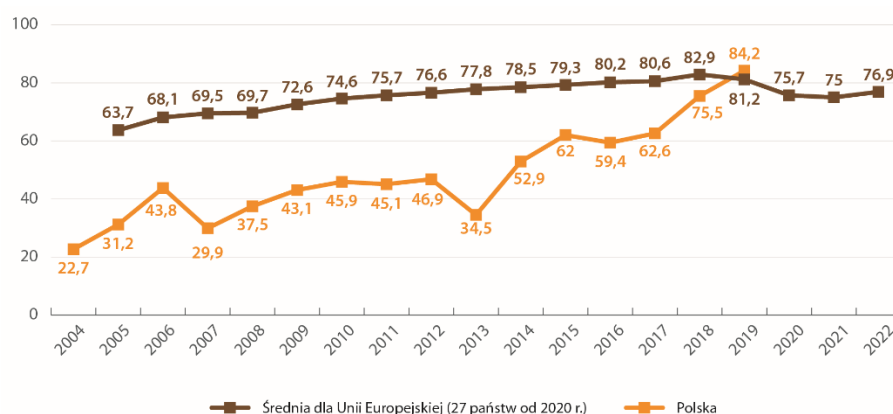
Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Recykling odpadów opakowaniowych z metalu w Polsce ok. 85 %, brak danych od 2019 r.

Najwyższy poziom recyklingu spośród odpadów opakowaniowych osiąga się w Polsce w odniesieniu do odpadów opakowaniowych z metalu: w 2019 r.²²¹ było to 84,2 % (co stanowiło istotny wzrost wobec 22,7 % w 2004 r.). Był to poziom wyższy niż przeciętny w UE-27, wynoszący wówczas (2019 r.) 81,2 %.

Wykres 20

Poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z metalu w Polsce w latach 2004–2019 oraz UE-27 w latach 2005–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

²²¹ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

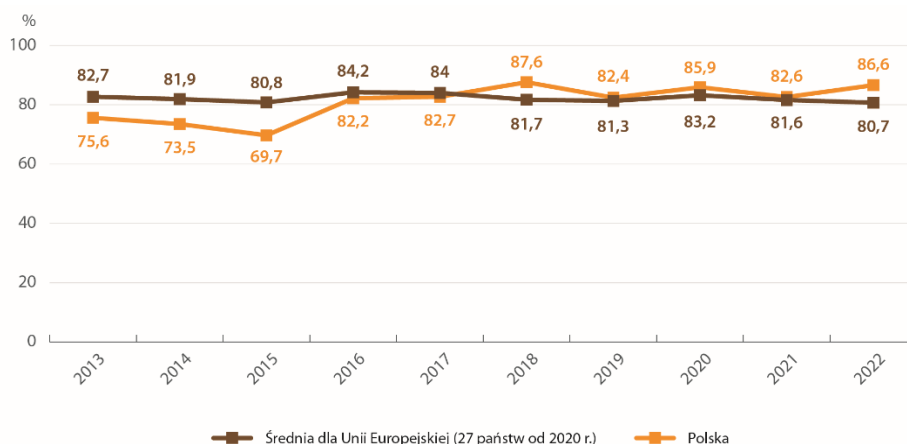
**Recykling WEEE
w Polsce ok. 87 %**

c) Poziom recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) zebranego selektywnie (cei_wm060)²²²

Poziom recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) zebranego selektywnie w Polsce od 2013 r. utrzymuje się na wysokim poziomie, zbliżonym do średniego w UE-27, a od 2018 r. wyższym od niego. W 2013 r. było to 75,6 % w Polsce (82,7 % w UE-27), zaś w 2022 r.²²³ odpowiednio: 86,6 % w naszym kraju oraz 80,7 % w UE-27.

Wykres 21

Poziom recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) zebranego selektywnie w Polsce i UE-27 w latach 2012–2022 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

3) Surowce wtórne

a) Poziom wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (cei_srm030)²²⁴

²²² Wskaźnik ten (*Recycling rate of waste of electrical and electronic equipment (WEEE) separately collected*) jest obliczany poprzez podzielenie masy odpadów sprzętu elektrycznego i elektronicznego, które trafiły do zakładu recyklingu/przygotowania do ponownego użycia, przez masę wszystkich selektywnie zebranych WEEE (oba w jednostkach masy).

²²³ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

²²⁴ Wskaźnik ten mierzy udział materiałów poddanych recyklingowi i wprowadzonych z powrotem do gospodarki – oszczędzając w ten sposób wydobycie surowców pierwotnych – w ogólnym zużyciu materiałów. Cyrkularne wykorzystanie materiałów, znane również jako wskaźnik cyrkularności, definiuje się jako stosunek cyrkularnego wykorzystania materiałów do ogólnego wykorzystania materiałów. Ogólne zużycie materiałów jest mierzone poprzez zsumowanie łącznego krajowego zużycia materiałów (DMC) i cyrkularnego wykorzystania materiałów. DMC jest zdefiniowane w ogólnogospodarczych rachunkach przepływu materiałów. Obiegowe wykorzystanie materiałów jest przybliżone przez ilość odpadów poddanych recyklingowi w krajowych zakładach odzysku minus importowane odpady przeznaczone do odzysku plus eksportowane odpady przeznaczone do odzysku za granicą. Odpady poddane recyklingowi w krajowych zakładach odzysku obejmują procesy odzysku od R2 do R11 – zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów 75/442/EWG. Import i eksport odpadów przeznaczonych do recyklingu – tj. ilość importowanych i eksportowanych odpadów przeznaczonych do odzysku – są przybliżone na podstawie europejskich statystyk dotyczących międzynarodowego handlu towarami.

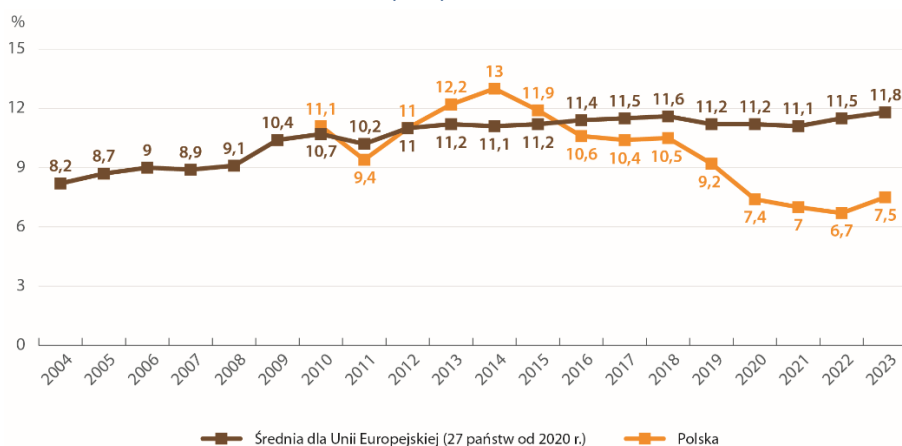
**Wskaźnik
cyrkularności w Polsce
zmniejsza się mimo
działań na rzecz GOZ**

Wskaźnik cyrkularności jest przedstawiony w związku z wykresem Sankeya. Niezależnie od tego wskaźnik ten jest prezentowany w ramach monitorowania postępów GOZ, jako jeden z *circular economy indicators*. Poniżej przedstawiono kształtowania się tego wskaźnika w dostępnym okresie dla Polski oraz UE-27.

Poziom wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w Polsce – w przeciwieństwie do średniej UE-27 – ma przebieg nieregularny z tendencją spadkową, co jest zjawiskiem negatywnym. W 2010 r. poziom cyrkularności w Polsce wynosił 11,1 %, w 2018 – 10,5 %, zaś w 2023 r. już tylko 7,5 %. W tym samym czasie w UE-27 poziom ten wyniósł odpowiednio: 10,7 %, 11,6 % oraz 11,8 %. Wyższa wartość wskaźnika obiegu zamkniętego oznacza, że więcej materiałów wtórnych zastępuje surowce pierwotne, zmniejszając w ten sposób wpływ wydobycia surowców pierwotnych na środowisko.

Wykres 22

Poziom wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w Polsce w latach 2010–2023 i UE-27 w latach 2004–2023 (w %)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

b) Handel surowcami nadającymi się do recyklingu (cei_srm020)²²⁵

**Wzrost handlu
surowcami
do recyklingu w Polsce**

Od 2004 r. Polska zwiększyła import surowców nadających się do recyklingu (łącznie, tj. wewnątrz Unii oraz poza nią) z poziomu 2381,8 tys. ton do

²²⁵ Wskaźnik ten (*Trade in recyclable raw materials*) mierzy ilości wybranych kategorii odpadów i produktów ubocznych, które są przemieszczane między państwami członkowskimi UE (wewnątrz UE) i przez granice UE (poza UE). Rozróżnia się pięć klas: plastik; papier i tektura; metale szlachetne; żelazo i stal; miedź, aluminium i nikiel. Wskaźnik obejmuje następujące zmienne: – Wewnątrzunijny handel wybranymi surowcami nadającymi się do recyklingu (mierzony jako import z krajów UE). – Import z krajów spoza UE i eksport do krajów spoza UE wybranych surowców nadających się do recyklingu (w odniesieniu do handlu poza UE). Wskaźnik opiera się na statystykach międzynarodowego handlu towarami (ITGS) publikowanych przez Eurostat. Zakres "surowców nadających się do recyklingu" jest mierzony w kategoriach odpowiednich kodów produktów z Nomenklatury scalonej stosowanej w statystykach międzynarodowego handlu.

6080,0 tys. ton w 2018 r. (+255 % w stosunku do 2004 r.), 6295,5 tys. ton w 2021 r. (+264 % do 2004 r.) oraz 7263,3 tys. ton w 2023 r. (+305 %).

W tym czasie eksport surowców poza UE był niższy niż import i wzrósł z poziomu 616,5 tys. ton do poziomu 994,3 tys. ton w 2018 r. (więcej o 62 % niż w 2004 r.), 1614,9 tys. ton w 2021 r. (+162 %) oraz 2016,6 tys. ton (+327).

Na ww. wzrost handlu surowcami nadającymi się do recyklingu wpływ miały przyrosty w okresie 2004–2021 we wszystkich grupach (z wyjątkiem szkła). W 2023 r. nastąpił spadek w imporcie papieru i kartonu, plastiku i drewna, natomiast zwiększył się import metali żelaznych i szkła. Zwiększył się eksport papieru i kartonu, metali żelaznych oraz szkła, zaś mniej wywieziono z Polski plastiku oraz drewna. Dane w tabeli poniżej.

Tabela 1

Handel surowcami nadającymi się do recyklingu w Polsce w wybranych latach 2004, 2018, 2021 oraz 2023 (w tys. ton)

Rok	2004	2018	2021	2023
Surowce ogółem:				
Import – wewnątrz UE-27	1.237,4	3.106,7	3.012,7	3.021,6
Import– spoza UE-27	1.144,4	2.973,3	3.282,8	4.241,7
Eksport – poza UE-27	616,5	994,3	1.614,9	2.016,6
<i>W tym:</i>				
Papier i karton				
Import – wewnątrz UE-27	5,3	377,1	557,0	393,6
Import– spoza UE-27	0,4	15,5	33,2	29,4
Eksport – poza UE-27	8,5	141,3	193,2	221,5
Plastik				
Import – wewnątrz UE-27	8,2	147,9	157,8	157,3
Import– spoza UE-27	0,3	24,9	53,2	9,7
Eksport – poza UE-27	11,1	66,4	41,9	26,2
Drewno				
Import – wewnątrz UE-27	0,0	34,4	52,4	50,4
Import– spoza UE-27	0,0	36,5	46,3	4,1
Eksport – poza UE-27	0,0	0,4	3,2	0,6
Szkło				
Import – wewnątrz UE-27	25,0	65,7	19,1	71,5
Import– spoza UE-27	0,0	0,3	0,3	0,5
Eksport – poza UE-27	0,0	0,3	0,0	0,1
Metale żelazne				
Import – wewnątrz UE-27	218,5	860,5	594,1	774,5
Import – spoza UE-27	59,8	28,5	27,6	160,3
Eksport – poza UE-27	412,3	373,3	901,1	1.298,7

Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

4) Konkurencyjność i innowacyjność

a) Inwestycje prywatne i wartość dodana brutto związane z sektorami gospodarki o obiegu zamkniętym (cei_cie012)²²⁶

Niewielkie inwestycje prywatne w sektorach GOZ w Polsce

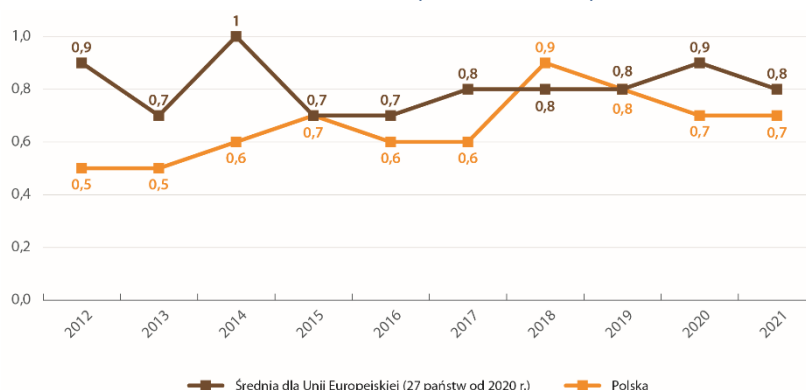
Inwestycje prywatne i wartość dodana brutto związane z sektorami gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce wzrosły z poziomu 0,5 % PKB w 2012 r. (ekwiwalent 1833 mln EUR) do 0,9 % w 2018 r. (4325 mln EUR), by spadać w kolejnych trzech latach do poziomu odpowiednio: 0,8 % PKB (4342 mln EUR w 2019 r.), 0,7 % (3727 mln EUR) w 2020 r. oraz 0,7 % w 2021 r. (3890 mln EUR)²²⁷.

Wartości dla Polski nie odbiegają znacząco od średniej dla UE-27, gdzie wydaje się na ten cel ok. 0,8 % PKB (2021 r.).

Efektem tych inwestycji w Polsce (wartością dodaną brutto – dochodem brutto z działalności operacyjnej) było 1,8-2,0 % PKB w Polsce. Szczegóły na wykresach poniżej.

Wykres 23

Inwestycje prywatne związane z sektorami gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce i UE-27 w latach 2012–2021 (udział % w PKB)



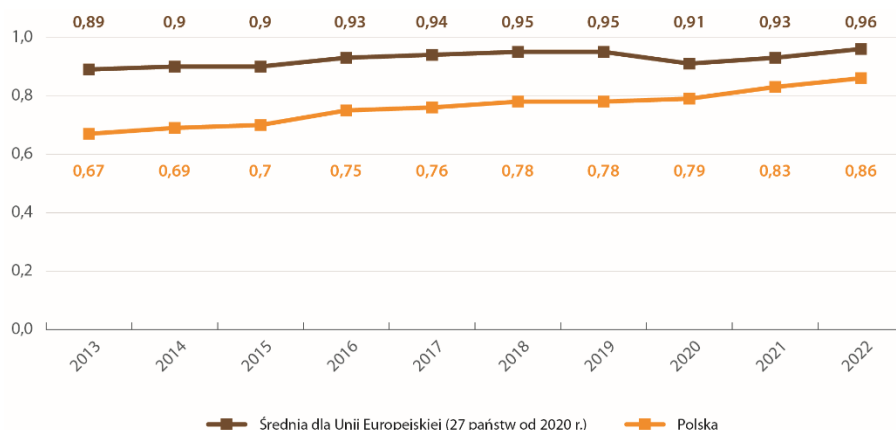
Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

²²⁶ Wskaźnik ten (*Private investment and gross added value related to circular economy sector*) obejmuje "Inwestycje brutto w dobra materialne" i "Wartość dodaną w kosztach czynników produkcji" w następujących trzech sektorach: sektor recyklingu, sektor napraw i ponownego użycia oraz sektor wynajmu i leasingu. Inwestycje brutto w dobra materialne definiuje się jako inwestycje w roku referencyjnym we wszystkie dobra materialne. Obejmują one nowe i istniejące materialne dobra kapitałowe, zarówno zakupione od stron trzecich, jak i wyprodukowane na własny użytek (tj. skapitalizowaną produkcję materialnych dóbr kapitałowych), o okresie użytkowania dłuższym niż jeden rok, w tym nieprodukowane dobra materialne, takie jak grunty. Inwestycje w wartości niematerialne i prawne oraz aktywa finansowe są wyłączone. Wartość dodana w kosztach czynników produkcji to dochód brutto z działalności operacyjnej po skorygowaniu o dotacje operacyjne i podatki pośrednie. Można ją obliczyć jako sumę obrotów, skapitalizowanej produkcji, innych dochodów operacyjnych, wzrostów minus spadków zapasów i odejmując następujące pozycje: zakupy towarów i usług, inne podatki od produktów, które są związane z obrotem, ale nie podlegają odliczeniu, da i podatki związane z produkcją. Korekty wartości (takie jak amortyzacja) nie są odejmowane. Wskaźnik jest obliczany w trzech następujących krokach: Ramy koncepcyjne. Określenie działalności gospodarczej związanej z gospodarką o obiegu zamkniętym zostało określone za pomocą klasyfikacji sektorowej opartej na celu każdego sektora.

²²⁷ Brak danych Eurostat za okres późniejszy, tj. po 2019 r. Stan na 3 grudnia 2024 r.

Wykres 24

Wartość dodana brutto związana z inwestycjami w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce i UE-27 w latach 2012–2021 (udział % w PKB)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

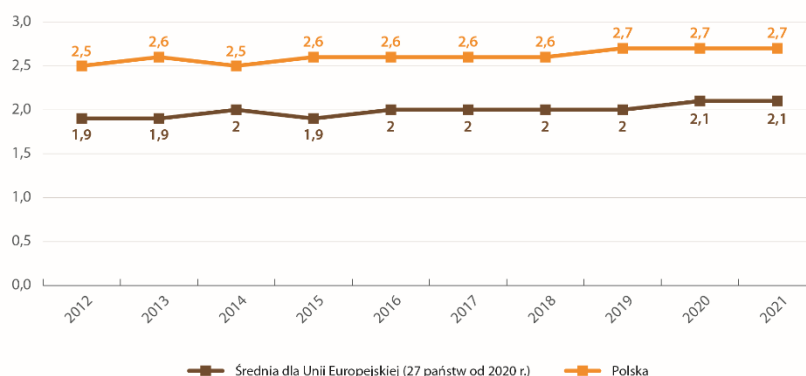
b) Osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym (cei_cie011)²²⁸

Stopniowo rosnące zatrudnienie w sektorach GOZ w Polsce

Osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce w latach 2012 oraz 2021 stanowiły odpowiednio: 2,5 % (387 tys. osób) i 2,7 % (442 tys.) ogółu zatrudnionych. W tym samym czasie w UE-27 wskaźnik ten był przeciętnie niższy niż w naszym kraju i wyniósł: 1,9 % oraz 2,1 % (wykres poniżej).

Wykres 25

Osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce i UE-27 w latach 2012–2021 (udział % w zatrudnieniu ogółem)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

²²⁸ Wskaźnik ten (*Persons employed in circular economy sectors*) mierzy „Liczbę osób zatrudnionych” w następujących trzech sektorach: sektor recyklingu, sektor napraw i ponownego użycia oraz sektor wynajmu i leasingu. Miejsca pracy są wyrażone w liczbie zatrudnionych osób i jako procent całkowitego zatrudnienia.

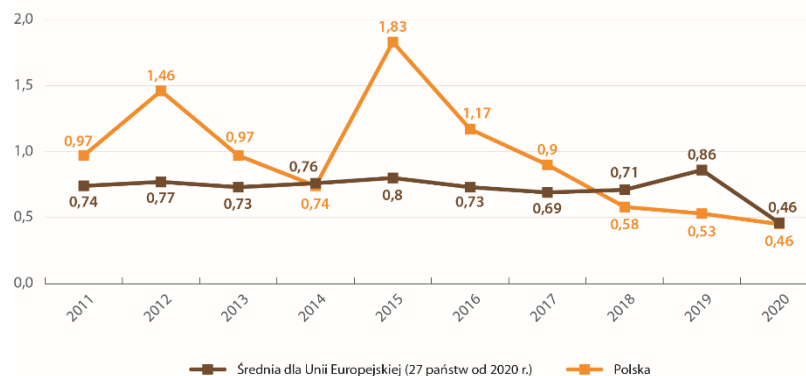
c) Patenty związane z recyklingiem i surowcami wtórnymi (cei_cie020)²²⁹

Mało patentów prywatnych w sektorach GOZ w Polsce

Liczba patentów związanych z recyklingiem i surowcami wtórnymi jest w Polsce niewielka: 36 patentów w 2011 r. oraz 17 w 2020 r. Wielkości te mimo to nie odbiegają od liczby patentów przypadających przeciętnie w UE-27 na milion mieszkańców (jak pokazuje wykres poniżej).

Wykres 26

Patenty związane z recyklingiem i wtórnym wykorzystaniem surowców w Polsce i UE-27 w latach 2011–2020 (na milion mieszkańców)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

5) Globalny zrównoważony rozwój i odporność

a) Ślad konsumpcyjny (cei_gsr010)²³⁰

Ślad konsumpcyjny coraz wyższy w Polsce

Wpływ konsumpcji na środowisko (wyrażony w tzw. *single weighted score*²³¹) w Polsce rośnie: o 16 % w 2018 r., o 23 % w 2022 r. – w stosunku do roku bazowego 2010, co jest zjawiskiem negatywnym. W tym samym czasie (2010–2022) wskaźnik ten wzrósł w UE-27 o 9 %.

²²⁹ Wskaźnik ten (*Patents related to recycling and secondary raw materials*) mierzy liczbę patentów związanych z recyklingiem i surowcami wtórnymi. Przypisanie do recyklingu i surowców wtórnych zostało dokonane przy użyciu odpowiednich kodów w Spółdzielczej Klasyfikacji Patentowej (CPC) (lista wybranych kodów CPC[0]). Termin "patenty" odnosi się do rodzin patentów, które obejmują wszystkie dokumenty dotyczące odrębnego wynalazku (np. wnioski do wielu organów), zapobiegając w ten sposób wielokrotnemu liczeniu. Ułamek rodziny jest przypisany do każdego zgłaszającego i odpowiedniej technologii.

²³⁰ Wskaźnik śladu konsumpcyjnego (*Consumption footprint*) szacuje wpływ konsumpcji w UE i państwach członkowskich na środowisko poprzez połączenie danych dotyczących intensywności konsumpcji i wpływu reprezentatywnych produktów na środowisko. To zestaw 16 wskaźników (tj. zmiana klimatu, zubożenie warstwy ozonowej, użytkowanie gruntów, wykorzystanie wody, wykorzystanie zasobów itp.), opartych na Life Cycle Assessment – LCA (dostępnych również jako pojedynczy wynik), których celem jest ilościowe określenie wpływu konsumpcji na środowisko na poziomie UE i państw członkowskich. Wskaźnik obejmuje pięć obszarów konsumpcji: żywność, mobilność, mieszkalnictwo, urządzenia i artykuły gospodarstwa domowego. Intensywność konsumpcji jest obliczana na podstawie statystyk dotyczących konsumpcji.

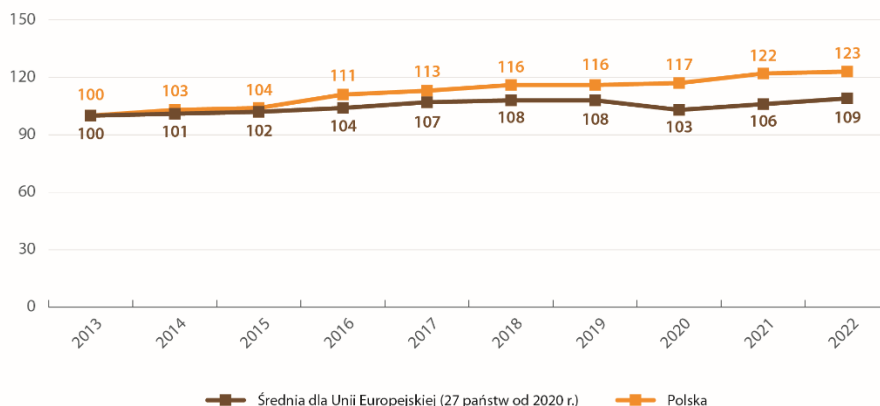
²³¹ *Single weighted score* to pojedynczy, zagregowany wynik ogólny dla 16 wskaźników z wykorzystaniem systemu wag. Wynik jest ważony według różnych kategorii wpływu ww. wskaźników.
Źródło: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC97289>.

Biorąc pod uwagę ślad konsumpcyjny na jednego mieszkańca sytuacja wygląda nieco lepiej w Polsce niż w UE-27. Dla Polski wskaźnik ten (*consumption footprint index*) w 2022 r. wynosił 0,86, zaś dla UE-27 – 0,96. O ile dla UE-27 zmienił się nieznacznie od 2013 r. (wzrost o 0,04, z poziomu 0,89), to dla Polski wzrósł o 0,17 (z poziomu 0,67).

Ww. dane przedstawione są na wykresach poniżej.

Wykres 27

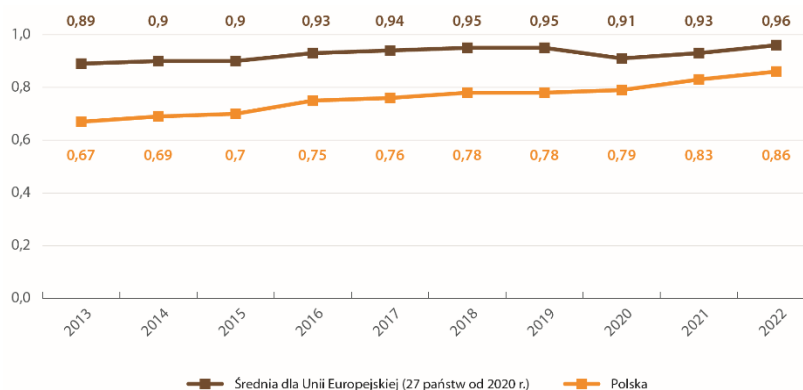
Wskaźnik śladu konsumpcyjnego (*consumption footprint index*) w Polsce i UE-27 w latach 2013–2022 (2010=100)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Wykres 28

Ślad konsumpcyjny na jednego mieszkańca w Polsce i UE-27 w latach 2013–2022



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

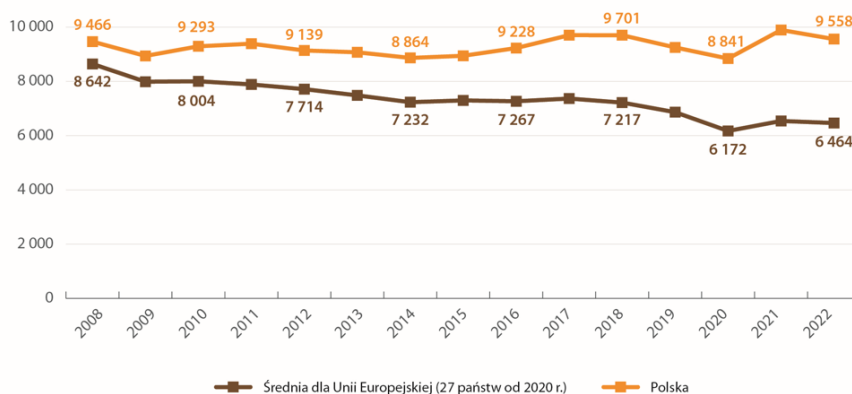
b) Emisje gazów cieplarnianych z działalności produkcyjnej (cei_gsr011)²³²

Emisje gazów cieplarnianych z działalności produkcyjnej w okresie 2008–2022 w Polsce nie zmieniły się istotnie

W przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski emisje gazów cieplarnianych z działalności produkcyjnej w okresie 2008–2022 prawie nie uległy zmianie (wykres poniżej). W 2008 r. emisje przypadające na przeciętnego Polaka wyniosły 9,5 ton (wobec 8,6 ton przeciętnie w UE-27), w 2018 r. 9,7 ton (wobec 7,2 ton w UE-27), a w 2022 r. – 9,6 ton *per capita* (6,5 ton dla UE-27). Tym samym w 2022 r. przeciętny Polak wygenerował 3,1 ton (tj. 48 %) więcej gazów cieplarnianych niż przeciętnie emitowano w UE-27. Dla porównania w 2013 r. ta różnica wynosiła ok. 0,8 ton, co świadczy o powiększeniu się różnicy w emisji Polski wobec UE-27 w kolejnych latach.

Wykres 29

Emisje gazów cieplarnianych z działalności produkcyjnej w Polsce i UE-27 *per capita* w latach 2008–2022 (w kg)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework> dostęp: 4 grudnia 2024 r.

c) Zależność od importu materiałów (cei_gsr030)²³³

Polska coraz bardziej uzależnia się od importu materiałów

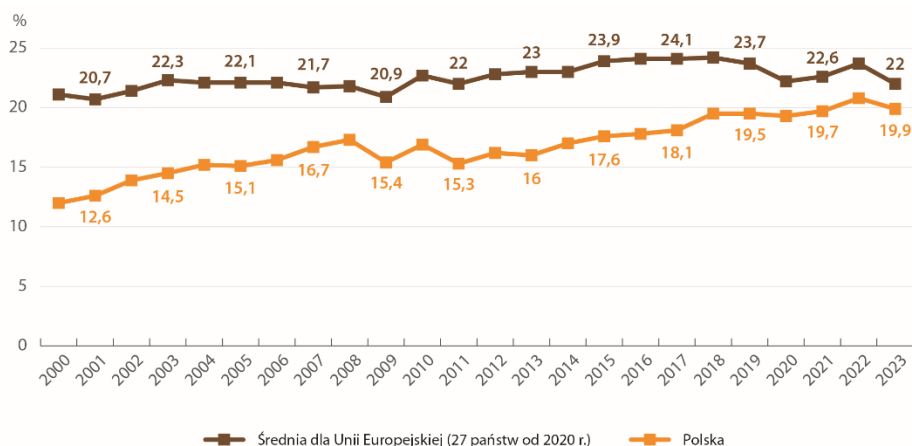
Od 2000 r. Polska coraz bardziej uzależnia się od importu materiałów (wykres poniżej). O ile import stanowił jedynie 12 % potrzeb surowcowych polskiej gospodarki, to w 2023 r. było to już 19,9 % (19,5 % w 2018 r.). Ta zależność jest nadal mniejsza niż przeciętnie dla UE-27 (22,0 % w 2023 r.), ale ta różnica zmniejszyła się na niekorzyść Polski.

²³² Wskaźnik ten (*Greenhouse gases emissions from production activities*) przedstawia emisje gazów cieplarnianych ze wszystkich działań produkcyjnych podejmowanych w gospodarce UE. W szczególności wskaźnik ten obejmuje emisje z międzynarodowego transportu lotniczego realizowanego przez linie lotnicze będące rezydentami UE i nie obejmuje emisji z prywatnych gospodarstw domowych. Wskaźnik mierzony jest w kilogramach ekwiwalentu CO₂ na mieszkańca.

²³³ Wskaźnik ten (*Material import dependency*) przedstawia stosunek importu (IMP) do bezpośrednich nakładów materiałowych (DMI) w procentach. Termin "zależność od importu materiałów" pokazuje, w jakim stopniu gospodarka polega na imporcie w celu zaspokojenia swoich potrzeb surowcowych. Zależność od importu materiałów nie może być ujemna ani wyższa niż 100 %. Wartości równe 100 % wskazują, że w roku referencyjnym nie ma wydobycia krajowego.

Wykres 30

Zależność od importu materiałów Polsce i UE-27 w latach 2000–2023 (%)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

**UE nie jest
samowystarczalna w
większość surowców
krytycznych**

d) Samowystarczalność UE w zakresie surowców (cei_gsr020)²³⁴

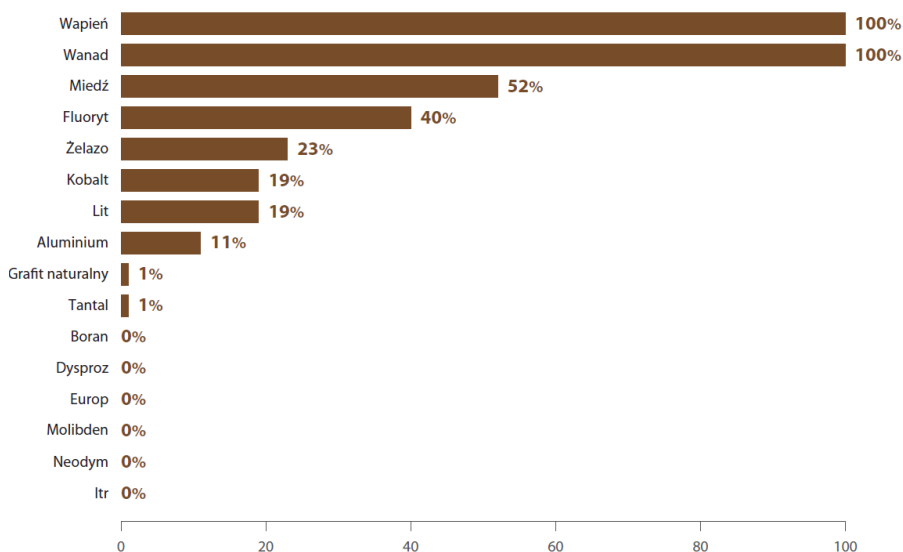
W 2022 r. UE²³⁵ była w znacznym stopniu samowystarczalna jedynie jeśli chodzi o wydobycie lub przetwarzanie takich surowców jak: wapień, wanad, kobalt, żelazo, ind, miedź czy german. UE prawie w całości musi importować takie surowce, jak: platyna, gal, dysproz, europ, lit, magnez, molibden, neodym, fosfor, wanad czy też itr. Szczegóły na wykresach poniżej.

²³⁴ Wskaźnik samowystarczalności (*EU self-sufficiency for raw materials*) mierzy, w jakim stopniu UE jest niezależna od reszty świata w zakresie kilku surowców. Wskaźnik został obliczony na podstawie rzeczywistych rocznych danych ilościowych dotyczących produkcji krajowej, eksportu i importu, przy użyciu wzoru: Samowystarczalność = 1 – (netto) Import Reliance, gdzie Import Reliance (IR) jest zdefiniowany w metodologii surowców krytycznych UE jako Import netto / (Import netto + Produkcja krajowa). Wartości wskaźnika samowystarczalności mogą wynosić od 0 do 100 %. Ze względu na rosnący popyt na niektóre materiały (takie jak krzem, miedź, tellur i ind), nawet gdyby 100 % zostało poddane recyklingowi, UE nadal nie byłaby samowystarczalna. Wskaźnik należy rozpatrywać szerzej, biorąc pod uwagę potencjalne zakłócenia dostaw w kontekście kluczowych obszarów wrażliwych gospodarczo.

²³⁵ Brak danych Eurostat dla poszczególnych krajów.

Wykres 31

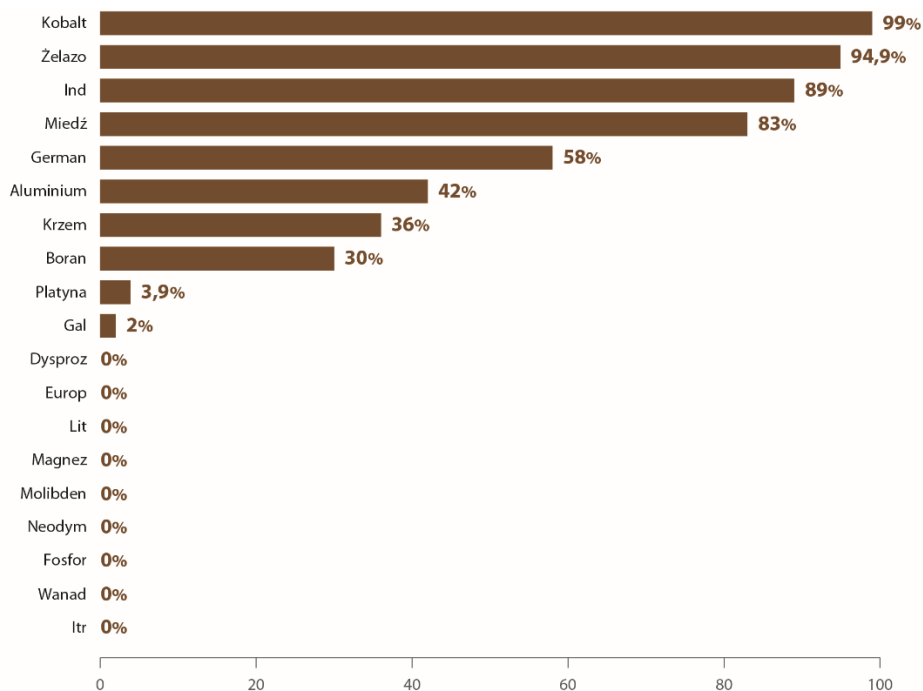
Samowystarczalność UE w zakresie surowców w 2022 r. (wydobycie)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Wykres 32

Samowystarczalność UE w zakresie surowców w 2022 r. (przetwarzanie)



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/monitoring-framework>
dostęp: 4 grudnia 2024 r.

Uzależnienie to wraz z rosnącym popytem globalnym wynikającym z transformacji w kierunku gospodarki cyfrowej i ekologicznej sprawia, że łańcuchy dostaw są podatne na zagrożenia.

UE jest w dużym stopniu uzależniona od surowców krytycznych pochodzących z kilku państw trzecich. Europejski akt w sprawie surowców krytycznych ma

wzmocnić zdolności UE w zakresie surowców krytycznych na wszystkich etapach łańcucha wartości. Ma on na celu zwiększenie naszej odporności poprzez zmniejszenie zależności, zwiększenie gotowości oraz promowanie zrównoważoności i obiegu zamkniętego w łańcuchach dostaw.

Infografika 19

Uzależnienie UE od surowców krytycznych pochodzących z niektórych państw trzecich



Źródło: Komisja Europejska, na stronie <https://ec.europa.eu/commission> (dostęp grudzień 2024 r.).

Komisja Europejska przygotowała w 2011 pierwszą listę surowców krytycznych dla Unii Europejskiej kierując się europejską „Inicjatywą na rzecz surowców” z 2008 roku. Lista surowców krytycznych dla UE jest aktualizowana co 3 lata (2011, 2014, 2017, 2020 i 2023).

11 kwietnia 2024 r. zostało podpisane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych (tzw. rozporządzenie UE dotyczące surowców krytycznych – *Critical Raw Material Act*)²³⁶ z załącznikiem zawierającym 16 surowców strategicznych²³⁷ oraz 34 surowce krytyczne dla Unii Europejskiej²³⁸.

Surowce strategiczne mają duże znaczenie dla technologii istotnych dla realizacji ekologicznych i cyfrowych ambicji Europy oraz dla zastosowań

²³⁶ Rozporządzenie oraz aktualny wykaz surowców strategicznych i krytycznych można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52023PC0160>.

²³⁷ Następujące surowce uznaje się za strategiczne: 1) bizmut, 2) bor – jakość metalurgiczna, 3) kobalt, 4) miedź, 5) gal, 6) german 7) lit – w standardzie wymaganym dla baterii, 8) magnez metaliczny, 9) mangan – w standardzie wymaganym dla baterii, 10) grafit naturalny – w standardzie wymaganym dla baterii, 11) nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, 12) platynowce, 13) metale ziem rzadkich do produkcji magnesów (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm i Ce), 14) krzem metaliczny, 15) tytan metaliczny, 16) wolfram.

²³⁸ Następujące surowce uznaje się za krytyczne: 1) antymon, 2) arsen, 3) boksyt, 4) baryt, 5) beryl, 6) bizmut, 7) bor, 8) kobalt, 9) węgiel koksowy, 10) miedź, 11) skała, 12) fluoryt, 13) gal, 14) german, 15) hafn, 16) hel, 17) metale ciężkie ziem rzadkich, 18) metale lekkie ziem rzadkich, 19) lit, 20) magnez, 21) mangan, 22) grafit naturalny, 23) nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, 24) niob, 25) fosfor, 26) fosfor, 27) platynowce, 28) skand, 29) krzem metaliczny, 30) stront, 31) tantal, 32) tytan metaliczny, 33) wolfram, 34) wanad. Metale ziem rzadkich, zwane też pierwiastkami ziem rzadkich, to grupa 17 pierwiastków chemicznych, w skład której wchodzi skand, itr, lantan, cer, prazeodym, neodym, promet, samar, europ, gadolin, terb, dysproz, holm, erb, tul, iterb i lutet. Platynowce to: pallad, platyna, rod, ruten, iryd, osm.

obronnych i kosmicznych, a jednocześnie mogą być w przyszłości narażone na zagrożenia dostaw. W rozporządzeniu określono jasne poziomy odniesienia dla krajowych zdolności produkcyjnych w ramach strategicznego łańcucha dostaw surowców oraz w celu dywersyfikacji dostaw w UE do 2030 r.:

- wydobywanie ma odpowiadać co najmniej 10 proc. rocznego zużycia w UE,
- przetwarzanie ma odpowiadać co najmniej 40 proc. rocznego zużycia w UE,
- recykling ma odpowiadać co najmniej 15 proc. rocznego zużycia w UE,
- nie więcej niż 65 proc. rocznego zużycia każdego strategicznego surowca w Unii na dowolnym odpowiednim etapie przetwarzania może pochodzić z jednego państwa trzeciego.

Polityka Surowcowa Państwa

W Polsce, w ramach opracowania *Polityki Surowcowej Państwa* z marca 2022 r. określono listę surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej i unijnej gospodarki.

Surowce strategiczne dla polskiej gospodarki dzielą się na dwie podgrupy:

Surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki i zaspokojenia potrzeb bytowych społeczeństwa – surowce których trwała podaż musi być zapewniona, zarówno takie, których krajowa baza zasobowa jest duża i które dzięki jej wykorzystaniu są podstawą działania przemysłu, jak i ważne surowce deficytowe.

Surowce strategiczne o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego i innowacyjnych technologii – surowce, które nie są w sposób wystarczający (min. 90 %) pozyskiwane ze źródeł krajowych lub których możliwości trwałego pozyskania z tych źródeł są ograniczone lub zagrożone, oraz inne surowce niepozyskiwane w kraju (deficytowe) niezbędne dla obronności kraju i bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju innowacyjnych technologii.

Surowce krytyczne dla polskiej gospodarki – takie surowce strategiczne, których możliwości pozyskania zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych, są obciążone albo dużym ryzykiem, albo istnieją bardzo duże trudności ich pozyskania, a możliwości ich substytucji są niewielkie. Są to w szczególności surowce znajdujące się na liście surowców krytycznych dla Unii Europejskiej, ale także takie surowce, które mimo występowania w dużej ilości są niemożliwe do pozyskania np. z powodu uwarunkowań planistycznych, protestów społecznych itp.

Tabela nr 2

Lista surowców strategicznych i krytycznych dla polskiej i unijnej gospodarki (stan 16 marca 2023 r.).

Aluminium metaliczne	●	Hel	●	Ropa naftowa	●
Antymonu surowce	●	Itly białe wypalające się i ogniotrwałe	●	Siarka elementarna	●
Arsen	●	Kamienie budowlane i drogowe	●	Skand	●
Baryt	●	Kaolin	●	Sole potasowe	●
Beryl	●	Kobalt	●	Sól (sól kamienna i solanka)	●
Bismut	●	Korund syntetyczny i naturalny	●	Srebro metaliczne	●
Boksyty i alumina	●	Kruszywa naturalne łamane	●	Stront	●
Bor / Borany	●	Kruszywa naturalne żwirowo-piaskowe	●	Surowce skaleniowe, skaleniowo-kwarcowe i sienit nefelinowy	●
Bursztyn	●	Krzem metaliczny	●	Talk i steatyt	●
Chromu surowce	●	Lit	●	Tantal	●
Cyna metaliczna	●	Magnez metaliczny	●	Tytanu rudy i koncentraty	●
Cynk metaliczny	●	Magnezyty i magnezje	●	Wanad	●
Dolomity przemysłowe	●	Manganu surowce	●	Wapienie przemysłowe (i surowce pokrewne)	●
Fluoryt	●	Miedź rafinowana	●	Węgiel brunatny	●
Fosfor elementarny	●	Molibdenu surowce	●	Węgiel kamienny energetyczny	●
Fosforan wapnia fosfority	●	Nikiel metaliczny	●	Węgiel kamienny koksowy/Węgiel koksujący	●
Gal	●	Niob	●	Wolfram metaliczny	●
Gaz ziemny	●	Ołów rafinowany	●	Złoto metaliczne	●
German	●	Piaski formierskie	●	Żelaza rudy i koncentraty	●
Gips i anhydryt	●	Piaski szklarskie	●	Żelazostopy	●
Grafit naturalny	●	Pierwiastki ziem rzadkich (HREE i LREE)	●		
Hafn	●	Platynowce	●		

● Surowce strategiczne dla krajowej gospodarki

● Surowce krytyczne dla krajowej gospodarki

● Surowce strategiczne dla UE (stan na 16 marca 2023)*

● Surowce krytyczne dla UE (stan na 16 marca 2023)*

* wg Wniosku dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy zapewniające bezpieczne i zrównoważone dostawy surowców krytycznych z dnia 16 marca 2023 roku

Źródło: MKiŚ, na stronie: <https://www.gov.pl/web/klimat/surowce-strategiczne-i-krytyczne-dla-polski-i-ue>

Polska jest w UE i na świecie wiodącym producentem surowców krytycznych, takich jak ren (1. miejsce w UE, 3. na świecie), hel (odpowiednio: 1, 6), węgiel koksujący (1, 8), miedź (1, 9) i pallad (2, 3). Import surowców krytycznych obejmuje węgiel koksujący z Kazachstanu, Australii, Kolumbii i wielu innych krajów; miedź z Brazylii i USA; aluminium z ZEA; metale z grupy platynowców (PGM) z Wielkiej Brytanii; oraz mangan z Ukrainy.²³⁹

5.5.3. MONITOROWANIE GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM NA ŚWIECIE I W POLSCE

Komisja Europejska (KE) rekomenduje, by – poza zestawem wskaźników do monitoringu GOZ publikowanych przez Eurostat – w krajach członkowskich opracowano własne dokumenty i ramy monitorowania GOZ. Wiele krajów, regionów, miast, organizacji międzynarodowych (UNEP²⁴⁰, OECD²⁴¹) i pozarządowych czy branżowych opracowało własny

²³⁹ Źródło: RMIS – Raw Materials Information System, na stronie: <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/cp/PL> (dostęp: grudzień 2024).

²⁴⁰ United Nations Environment Programme – Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych.

²⁴¹ Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

zestaw własnych wskaźników. Są one często powiązane z celami zrównoważonego rozwoju (SDG), raportowaniem w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu (wskaźniki GRI²⁴²), czy opracowanymi i monitorowanymi na forum UE wskaźnikami GOZ i eko-innowacji. Wiele z nich podkreśla konieczność uwzględniania konsumpcji i wpływu na środowisko w całym łańcuchu wartości i stosowania wskaźników śladu węglowego czy środowiskowego, które wykorzystują metodę oceny cyklu życia (LCA²⁴³) i przepływów materiałowych (MFA²⁴⁴). Takie zintegrowane wskaźniki pozwalają bowiem na szybką kwantyfikację oraz ocenę postępu i zmian, a w szczegółowych przypadkach również na ocenę porównawczą. Ich mocną stroną jest promowanie eko-efektywnych i zeroodpadowych rozwiązań, poprzez lepsze wykorzystanie surowców ze źródeł wtórnych, ograniczenie i usprawnienie transportu czy eliminowanie substancji niebezpiecznych. Jednak jak każde zintegrowane wskaźniki mają wady dotyczące zarówno czasu pracy w uporządkowaniu danych, uproszczeń jak i interpretacji wyników.

Polska bez własnych ram monitorowania GOZ

Polska nie wdrożyła jeszcze własnych ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym, pomimo że w 2021 r. w ramach działania nr 42 z *Mapy drogowej GOZ* pod nazwą *Realizacja projektu „oto-GOZ” (Gospostrateg)* opracowano i zarekomendowano dwie metodyki umożliwiające: 1) ocenę postępu w transformacji w kierunku GOZ w Polsce oraz 2) ocenę wpływu GOZ na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makroekonomicznym (gospodarki narodowej).²⁴⁵ Analiza stosowanych wskaźników oraz prowadzone konsultacje społeczne pozwoliły wyodrębnić istotne dla GOZ wskaźniki oraz zaproponować wagi dla określenia indywidualnych indeksów dla regionów i sektorów. Z przeprowadzonych badań i analiz wynika, iż dla każdego miasta czy podmiotu istotne jest wypracowanie własnych indywidualnych i dodatkowych wskaźników bazujących na opracowanych i zidentyfikowanych przepływach materiałowych i łańcuchach dostaw. Takie holistyczne ujęcie jest wciąż nowym wyzwaniem, zwłaszcza gdy istnieje luka kompetencyjna (m.in. brak programów edukacyjnych) i brak zasobów (w tym

²⁴² *Global Reporting Initiative*. GRI jest niezależną organizacją międzynarodową, która od 1997 roku jest pionierem w raportowaniu zrównoważonego rozwoju. Wskaźniki GRI stanowią międzynarodowy wzorzec raportowania kwestii zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialnego biznesu dla firm.

²⁴³ *Life Cycle Assessment* – Ocena cyklu życia produktu. LCA jest techniką używaną w celu pomiaru całkowitego wpływu produktu na środowisko: od produkcji surowców przez przewóz do zakładów produkcyjnych i centrów dystrybucji, po produkcję, dalszy przewóz do punktów sprzedaży i usuwanie produktów.

²⁴⁴ *Material Flow Analysis* – Analiza przepływów materiałowych. MFA służy ocenie i doskonaleniu przepływu materiałów i energii pomiędzy jednostkowymi procesami produkcyjnymi.

²⁴⁵ Projekt realizowany był przez konsorcjum, którego liderem było Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), a partnerami – Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN (IGSMiE PAN, Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (UEK). Z wynikami tego działania można się zapoznać na stronie: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/projekt-oto-goz>.

finansowych) niezbędnych do realizacji działań GOZ. Barięą jest także nieodpowiednia legislacja, rozproszenie dokumentów dotyczących GOZ, a także zbyt powolny proces wprowadzania zmian wspierających modelowe rozwiązania m.in. w zarządzaniu odpadami. Działo się tak, pomimo opracowanej i przyjętej *Mapy drogowej GOZ*, wyodrębnieniu GOZ jako krajowej inteligentnej specjalizacji, a także zrealizowaniu pilotażowych programów wsparcia GOZ.

Obecnie (grudzień 2024 r.), dane GUS dotyczące cyrkularności polskiej gospodarki są rozproszone, stanowiąc elementy składowe: Eurostat, wskaźników globalnych z danymi dla Polski służących do monitorowania Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDGs*) Agendy 2030²⁴⁶, systemu monitorowania rozwoju (STRATEG)²⁴⁷, Banku Danych Lokalnych (BDL)²⁴⁸.

Realizacja przez Polskę Celów Zrównoważonego Rozwoju

Raport GUS, podsumowujący postępy Polski w osiągnięciu Celów Zrównoważonego Rozwoju, przedstawia m.in. wskaźniki krajowe do Celu 12 – *Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja*²⁴⁹: 12.1.a *Produktywność*

²⁴⁶ Przyjęta jednogłośnie przez wszystkie kraje ONZ strategia rozwojowa (tzw. *Agenda 2030*) zakłada realizację 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) do 2030 roku.

²⁴⁷ Dotyczących wybranych strategii (międzynarodowych, krajowych, ponadregionalnych, wojewódzkich), polityk, obszarów tematycznych (np. Ochrona środowiska).

²⁴⁸ BDL jest największą w Polsce bazą danych o gospodarce, społeczeństwie i środowisku. Dane i wskaźniki opisują miejscowości statystyczne, gminy, powiaty, województwa i Polskę, a także jednostki zgodne z nomenklaturą NUTS: makroregiony, regiony i podregiony. Zasoby informacyjne – pogrupowane tematycznie statystyki roczne i krótkookresowe, są na bieżąco uzupełniane oraz aktualizowane.

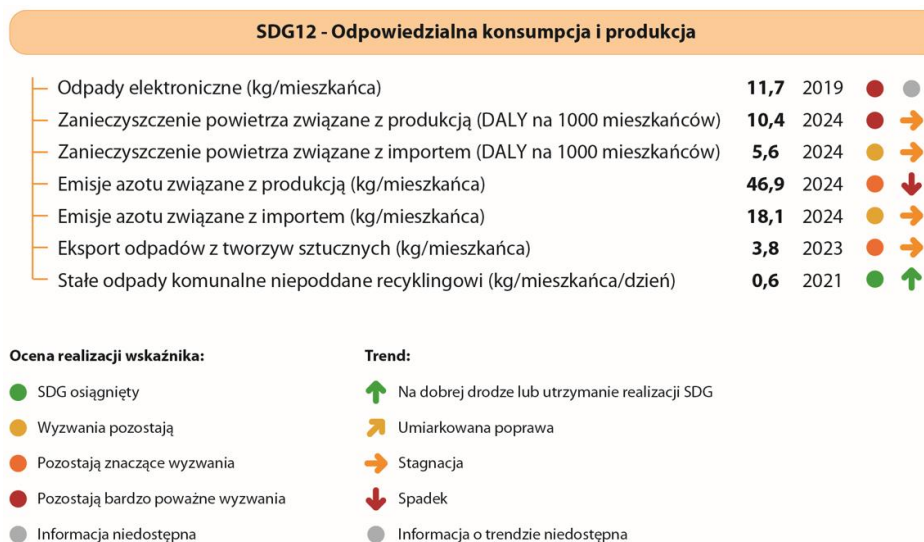
²⁴⁹ Cel ten zawiera następujące zadania:

1. Wdrożyć dziesięcioletnie programy dotyczące zrównoważonej konsumpcji i produkcji dla wszystkich krajów, przy czym kraje rozwinięte powinny tym działaniom przewodzić, z uwzględnieniem stopnia rozwoju i możliwości krajów rozwijających się.
2. Do 2030 roku zapewnić zrównoważone zarządzanie i efektywne zużycie zasobów naturalnych.
3. Do 2030 roku zmniejszyć o połowę globalną ilość marnowanej żywności per capita w sprzedaży detalicznej i konsumpcji, zmniejszyć straty żywnościowe w procesie produkcji i dystrybucji, w tym straty powstałe podczas zbiorów.
4. Do 2020 roku zapewnić stabilne i ekologiczne zarządzanie chemikaliami i wszystkimi odpadami podczas ich całego cyklu życia, w zgodzie z ustaleniami międzynarodowymi. Znacząco zmniejszyć poziom tych substancji w powietrzu, wodzie i glebie, tym samym minimalizując ich negatywny wpływ na zdrowie człowieka i środowisko.
5. Do 2030 roku istotnie obniżyć poziom generowania odpadów poprzez prewencję, redukcję, recykling i ponowne użycie.
6. Zachęcać przedsiębiorstwa, w szczególności te duże i międzynarodowe, do wdrażania praktyk w zakresie zrównoważonego rozwoju i uwzględniania informacji na ten temat w swoich cyklicznych raportach.
7. Promować praktyki w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, zgodne z polityką i priorytetami krajowymi.
8. Do 2030 roku zapewnić dostęp do istotnych informacji i podnieść świadomość wszystkich ludzi na całym świecie w zakresie zrównoważonego rozwoju i stylu życia w zgodzie z naturą. Ponadto określono jeszcze dodatkowe trzy cele:

zasobów, 12.1.b Krajowa Konsumpcja Materialna (DMC) na 1 mieszkańca, 12.1.c Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, 12.2.a Udział powierzchni ekologicznych użytków rolnych z certyfikatem w gospodarstwach ekologicznych w powierzchni użytków rolnych ogółem w gospodarstwach rolnych)²⁵⁰. Według ostatniego (z 2024 r.) oficjalnego międzynarodowego Raportu zrównoważonego rozwoju²⁵¹ Polska zajmowała wysokie 10 miejsce (wśród 167 państw) w rankingu realizacji wszystkich SDGs.

Infografika 20

Stan realizacji przez Polskę celu Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja (stan 2024 r.)



Źródło: GUS, <https://raportsdg.stat.gov.pl/2022/graficznyprzegląd.html> (dostęp: 28 listopada 2024 r.).

12.a Wspierać kraje rozwijające się we wzmacnianiu ich potencjału naukowego i technologicznego w dążeniu do wdrożenia wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji
12.b Opracowywać i wdrażać narzędzia monitorujące wpływ zrównoważonego rozwoju na zrównoważoną turystykę tworzącą miejsca pracy oraz promującą lokalną kulturę i produkty
12.c Zracjonalizować nieefektywne subwencje na paliwa kopalne, sprzyjające ich zbędnemu zużyciu, poprzez usunięcie nieprawidłowości rynkowych, zgodnie z uwarunkowaniami krajowymi, w tym poprzez restrukturyzację podatków i stopniowe wycofywanie szkodliwych dotacji tam, gdzie one występują, odnotowując ich wpływ na środowisko, biorąc w pełni pod uwagę specyficzne potrzeby i uwarunkowania krajów rozwijających się oraz minimalizować możliwy niekorzystny wpływ na ich rozwój, w sposób, który chroni ubogie i dotknięte społeczności.

Inne Cele zawarte w Agendzie, dotyczące m.in. rozwoju innowacji, przeciwdziałania katastrofie klimatycznej czy zanieczyszczeniom wody i gleby również wpisują się w działania na rzecz wprowadzenia gospodarki cyrkularnej.

²⁵⁰ Wyniki śledzić można na specjalnej stronie stworzonej przez GUS: sdg.gov.pl. Prezentuje ona wskaźniki globalne ONZ oraz dodatkowe wskaźniki krajowe.

²⁵¹ The Sustainable Development Report (poprzednio the SDG Index & Dashboards), na podstawie: Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G. (2024). The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press. 10.25546/108572.

GUS – monitorowania rozwoju (STRATEG)

W ramach monitorowania rozwoju (STRATEG), cele dotyczące GOZ zawarte są m.in. w: *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*²⁵² oraz *Strategii Produktowności 2030*.

Coroczne raporty GUS: Ochrona Środowiska w Polsce

Dane związane z GOZ publikowane są też w corocznym raporcie *GUS Ochrona Środowiska w Polsce*, zaś na szczeblu lokalnym w BDL. GUS odpowiada także za przekazywanie danych z Polski do Eurostatu w ramach unijnego monitorowania GOZ.

Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)

W Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO)²⁵³ są ewidencjonowane i sprawozdawane informacje dotyczące produktów wprowadzonych do obrotu, opakowań²⁵⁴, gospodarowania odpadami (zawierające informacje o rodzaju, ilości oraz sposobie zagospodarowania odpadów²⁵⁵). Dane z BDO są przekazywane do GUS za pośrednictwem Ministra Klimatu i Środowiska. Jakość danych w BDO zależy od dokładności wprowadzanych danych przez użytkowników. Wyniki kontroli NIK wykazały, że brak efektywnych narzędzi do monitorowania i raportowania BDO ogranicza zaufanie do rzetelności danych ewidencjonowanych i raportowanych, w tym do faktycznego poziomu recyklingu.

²⁵² SOR przyjęta w lutym 2017 r.

²⁵³ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) to zintegrowany system teleinformatyczny, w skład którego wchodzi funkcjonujący od dnia 24 stycznia 2018 r. Rejestr-BDO oraz moduły ewidencji i sprawozdawczości, uruchomione od 2020 r.

²⁵⁴ Informacje na temat produktów w opakowaniach, baterii, akumulatorów, sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów.

²⁵⁵ W tym o odpadach poddanych odzyskowi, w tym recyklingowi lub unieszkodliwianiu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Pytanie definiujące cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prawidłowo i skutecznie wdrażano założenia transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym?
Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy działania organów państwa zapewniają prawidłowe i skuteczne wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym? 2. Czy działania wybranych jednostek samorządu terytorialnego zapewniają prawidłowe i skuteczne wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym? 3. Czy program pilotażowy i projekty pilotażowe dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym zostały prawidłowo i skutecznie przeprowadzone?
Zakres podmiotowy kontroli	Łącznie kontrolą objęto 14 jednostek, w tym pięć ministerstw: MRiT, MKiŚ, MEiN, MI, MRiRW, NFOŚiGW, a także osiem gmin: Gdańsk, Kraków, Lublin, Krasnobród (lubelskie), Tuczno (zachodniopomorskie), Wieluń (łódzkie), Łukowica (małopolskie), Sokoły (podlaskie).
Kryteria kontroli	W ministerstwach (MRiT, MKiŚ, MEiN, MI, MRiRW) oraz NFOŚiGW kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, kontrolę w gminach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	Data rozpoczęcia: 11 kwietnia 2023 r., data zakończenia kontroli (podpisanie ostatniego wystąpienia pokontrolnego): 15 stycznia 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Najwyższa Izba Kontroli pozyskała w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacje od Marszałka Województwa Małopolskiego, Marszałka Województwa Lubelskiego oraz Marszałka Województwa Pomorskiego dotyczące osiąganych w danym województwie poziomów recyklingu w okresie objętym kontrolą.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym (P/23/013)</i> została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z wdrażaniem GOZ.

**Liczba wystąpień,
wniosków pokontrolnych
i zastrzeżeń**

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych. W 10 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 42 wnioski pokontrolne (41 po uwzględnieniu zastrzeżenia z MKiŚ).

Do Ministra Rozwoju i Technologii wnioskowano o:

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

Do Ministra Klimatu i Środowiska wnioskowano o:

- 1) podjęcie zdecydowanych działań prowadzących do niezwłocznego zamknięcia trzech składowisk odpadów: w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie;
- 2) systemowe działania w Ministerstwie w zakresie transpozycji prawa UE, aby projekty ustaw były przedkładane Sejmowi RP najpóźniej na trzy miesiące przed upływem terminu unijnego.

Do Prezesa NFOŚiGW wnioskowano o wyegzekwowanie bieżących obowiązków sprawozdawczych od gmin, a także egzekwowanie rocznych raportów i oświadczeń o trwałości przedsięwzięcia od beneficjentów.

W kontrolowanych gminach wnioskowano głównie o:

- sporządzanie gminnych programów ochrony środowiska i raportów z ich wykonania;
- gospodarkę odpadami umożliwiającą osiągnięcie obowiązujących poziomów recyklingu;
- uwzględnianie wymaganych informacji w analizach stanu gospodarki odpadami;

- przeprowadzanie kontroli podmiotów odbierających odpady komunalne co najmniej raz na dwa lata;
- uwzględnienie GOZ w zakresach czynności pracowników urzędu;
- udostępnianie informacji dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi na stronie internetowej urzędu gminy;
- dostosowanie regulaminów korzystania z PSZOK i zawarcie stosownych umów.

Do czterech wystąpień pokontrolnych złożono łącznie 35 zastrzeżeń.

Minister Klimatu i Środowiska wniósł łącznie 24 zastrzeżenia. Kolegium NIK na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2024 r. podjęło uchwałę nr 67/2024, na podstawie której oddalono 18 zastrzeżeń, pięć uwzględniono w części, zaś jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości. Dotyczyło to nieprawidłowości dotyczącej niezamknięcia trzech składowisk odpadów: w Radoszewnicy, Dargosławiu i Górnej Grupie i wniosku w tym względzie. W konsekwencji ww. wniosek został usunięty z ujednoliconej treści wystąpienia pokontrolnego.

Prezydent Miasta Krakowa wniósł łącznie osiem zastrzeżeń, głównie związane ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, z których komisja rozstrzygająca na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2023 r. w swojej uchwale uwzględniła w części dwa zastrzeżenia, zaś pozostałe sześć oddalono w całości.

Prezydent Miasta Lublina wniósł łącznie trzy zastrzeżenia, głównie związane ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, z których komisja rozstrzygająca na posiedzeniu w dniu 18 stycznia 2024 r. w swojej uchwale uwzględniła w całości jedno zastrzeżenie, zaś pozostałe dwa oddalono w całości.

W przypadku zastrzeżeń wniesionych przez Burmistrza Wielunia zostały one oddalone ze względów formalnych (wpływ po terminie).

**Brak finansowych
rezultatów kontroli**

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych (stan na 24 stycznia 2025 r.) wynika, że zrealizowano 24 wnioski oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 7 wniosków. Pozostałe 10 wniosków (24 %) nie zostało dotychczas zrealizowanych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Marlena Małąg
		Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kloska
		Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Robert Telus
		Ministerstwo Infrastruktury	Alvin Gajadhur
		Ministerstwo Edukacji i Nauki	Przemysław Czarnek
		Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Przemysław Ligenza
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Gminy Sokoły	Józef Zajkowski
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku	Aleksandra Dulcikiewicz
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski
		Urząd Gminy w Łukowicy	Bogdan Łuczowski
5.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk
		Urząd Miejski w Krasnobrodzie	Kazimierz Misztal
6.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miejski w Wieluniu	Paweł Okrasa
7.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miejski w Tucznie	Krzysztof Mikołajczyk

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Negatywna	Pomimo niepodjęcia działalności, w ciągu trzech lat od powołania w 2020 r., przez Zespół do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym, część zadania Zespołu dotycząca opiniowania aktów prawa krajowego i Unii Europejskiej, realizowana była w ramach uzgodnień międzyresortowych. Stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę.	Minister Rozwoju i Technologii, odpowiadający za koordynację wdrożenia działań zawartych w Mapie drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, nierzetelnie realizował powierzone zadania w tym zakresie. Nie zapewnił, aby dla działań określonych w dokumencie opracowane zostały szczegółowe założenia dotyczące ich realizacji, zarówno w odniesieniu do 19 działań, za realizację których odpowiadał samodzielnie lub we współpracy z ministrami odpowiedzialnymi za inne działy administracji rządowej, jak i w odniesieniu do pozostałych 22 działań, za realizację których odpowiadali ministrowie kierujący innymi działami administracji rządowej. Spośród 16 działań <i>Mapy drogowej GOZ</i>, przewidzianych do realizacji w latach 2019–2022, za realizację których odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki, nie zakończono realizacji siedmiu działań. Przy czym w przypadku jednego działania, nie podjęto działań mających na celu jego realizację. Również w przypadku dwóch spośród trzech działań planowanych do realizacji do końca 2023 r., do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK nie rozpoczęto ich realizacji. Natomiast w przypadku 22 działań za realizację, których odpowiadali inni ministrowie, realizacja 10 działań nie została zakończona. Minister właściwy ds. gospodarki nie dysponował informacjami o stanie realizacji działań <i>Mapy drogowej GOZ</i>. Co prawda Departament Innowacji i Polityki Przemysłowej corocznie

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				sporządzał zestawienie zbiorcze dotyczące stanu realizacji tych działań, ale nie były one przekazywane Ministrowi. O niskiej jakości sprawowanej koordynacji i monitoringu działań realizowanych w ramach <i>Mapy drogowej GOZ</i> świadczy również fakt, że pomimo zmian licznych unijnych regulacji i strategii unijnych, które zostały wydane od momentu przyjęcia <i>Mapy drogowej GOZ</i> oraz zmiany sytuacji geopolitycznej, Ministerstwo nie dostrzegło przesłanek do przeprowadzenia przeglądu i dokonania aktualizacji dokumentu. W efekcie w <i>Mapie drogowej GOZ</i> pozostają działania przewidziane pierwotnie do realizacji, których cel został osiągnięty w sposób inny od założonego w dokumencie.
2.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	W formie opisowej	Minister właściwy do spraw energii i do spraw środowiska zgłaszał uwagi do projektu <i>Mapy drogowej GOZ</i>, wskazujące na konieczność doprecyzowania jej zakresu. W szczególności wskazywał na konieczność określenia terminów, kosztów i źródeł finansowania realizacji działań wskazanych w <i>Mapie drogowej GOZ</i> oraz niewłaściwego przypisania niektórych zadań Ministrowi zamiast innym resortom. 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. NIK zauważył jednak potrzebę realnego wsparcia Ministra ze strony Pełnomocnika oraz Zespołu, w szczególności poprzez wskazywanie zagadnień problematycznych i obszarów wymagających zmian oraz dobrych praktyk stosowanych w innych krajach.	Minister nie opracował szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań wynikających z <i>Mapy drogowej GOZ</i> – ani tych, za realizację których odpowiadał samodzielnie, ani tych, które miał realizować we współpracy z innymi podmiotami. W ocenie NIK, szczegółowe założenia realizacji poszczególnych działań powinny 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 działania. Minister nie ustalił tych elementów, a w trakcie kontroli jako podmiot właściwy do wskazania czy zadania zostały zrealizowane w całości, wskazał Ministra Rozwoju i Technologii. Tymczasem brak opracowania szczegółowych założeń dotyczących realizacji działań <i>Mapy drogowej GOZ</i>, zdaniem NIK, utrudnia lub wręcz uniemożliwia dokonanie analizy postępu wdrażania, jak również oceny czy zakres

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			W Ministerstwie identyfikowano akty prawne UE i regulacje, które powinny być przeniesione do porządku prawnego RP w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. NIK pozytywnie ocenia koncepcję realizowania programów pilotażowych w szczególności w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Wdrażanie projektów GOZ, dedykowanym gminom jest tym bardziej cenne, że to na gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są nałożone liczne obowiązki dotyczące GOZ, wnikające między innymi z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i>. NIK uznaje, że powierzenie przeprowadzania programu pilotażowego do 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. NIK pozytywnie ocenia koncepcję realizowania programów pilotażowych w szczególności w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym. Wdrażanie projektów GOZ, dedykowanym gminom jest tym bardziej cenne, że to na gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego są nałożone liczne obowiązki dotyczące GOZ, wnikające między innymi z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> i ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i>.	i termin realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań był zgodny z oczekiwaniami i potrzebami formułujących dane działania. Spośród 12 działań <i>Mapy drogowej GOZ</i>, 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 <i>Mapie drogowej GOZ</i>. Ponadto pięć działań zostało zrealizowanych przez podmioty niewskazane w <i>Mapie drogowej GOZ</i>, jednostki podległe MKiŚ. W ocenie NIK, Minister realizując działania, za których koordynację był odpowiedzialny (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 <i>Radzie Ministrów</i>, 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 w celu wykonania przez nich poszczególnych zadań. 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, zostały przygotowane po terminie transpozycji. Było to działanie nierzetelne.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			W Ministerstwie identyfikowano akty prawne UE i regulacje, które powinny być przeniesione do porządku prawnego RP w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym.	
			W ramach Mapy drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym Rada Ministrów powierzyła Ministrowi Edukacji i Nauki odpowiedzialność za realizację dwóch działań: 21. Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji (B+R+I) dla rozwoju biogospodarki w Polsce oraz 41. Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ, z których Minister podjął się jedynie realizacji drugiego z wymienionych działań.	Jednakże działanie 21, za które Minister był odpowiedzialny, nie było realizowane ze względu na brak stosownych zgód ministra właściwego do spraw finansów oraz Stałego Komitetu Rady Ministrów na alokację środków finansowych na jego realizację. W konsekwencji, Minister nie miał wystarczających środków na wykonanie stosownych analiz, a także na zatrudnienie kompetentnych osób do realizacji tego działania.
3	Ministerstwo Edukacji i Nauki	W formie opisowej	W przypadku działania 41 w Ministerstwie koordynowano udział Polski w inicjatywie na szczeblu europejskim Circular Biobased Europe, w ramach której organizowane były coroczne konkursy pn. Bio-based innovation Student Challenge Europe dla studentów na prace i projekty w obszarze GOZ. Ponadto, Minister zorganizował konkurs pn. Perły Nauki, umożliwiający studentom prowadzenie badań naukowych, w tym o tematyce GOZ.	
			W przypadku dwóch innych działań, rola Ministra ograniczona była do współpracy z resortem bezpośrednio odpowiedzialnym za ich realizację (tj. ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych – dla działania 12, ministrem właściwym do spraw gospodarki – dla działania 18). Resorty odpowiedzialne nie przekazały Ministrowi wytycznych co do sposobu realizacji tych działań. Jednakże, w przypadku działania 12, podejmowane przez Ministra inicjatywy (np. Program dla szkół), przyczyniały się	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			do jego realizacji. Ponadto, podstawa programowa – określona przez resort edukacji dla każdego etapu edukacyjnego – zakładała edukację ekologiczną, w ramach której mogła być poruszana kwestia przeciwdziałania marnowaniu żywności. Działania przypisane Ministerstwu w ramach <i>Mapy drogowej GOZ</i> nie stały w sprzeczności z innymi dokumentami strategicznymi przyjętymi na szczeblu krajowym. Ministerstwo informowało MRiT o zmianach w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, a także o konieczności aktualizacji <i>Mapy drogowej GOZ</i> w celu zapewnienia jej zgodności z dokumentami UE.	
4	Ministerstwo Infrastruktury	W formie opisowej	W ramach realizacji zadań określonych <i>Mapie drogowej</i> transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Ministrowi Infrastruktury (ministrowi właściwemu do spraw transportu i gospodarki wodnej) przydzielono do samodzielnej realizacji jedno działanie (spośród 41 określonych w <i>Mapie drogowej GOZ</i>). MI prawidłowo zrealizował działanie związane z utworzeniem Punktu Kontaktowego CAD (<i>Connected Automated Driving</i>, poz. 38 w <i>Mapie drogowej GOZ</i>) w zakresie automatyzacji transportu drogowego na potrzeby zapewnienia merytorycznego wsparcia dla efektywnego funkcjonowania i konkurencyjności krajowego rynku motoryzacyjnego. Działanie, polegające na utworzeniu Punktu Kontaktowego CAD, za które odpowiedzialny był minister właściwy do spraw transportu, zostało właściwie przygotowane i wykonane we współpracy z Instytutem Transportu Samochodowego (ITS), a minister sprawował odpowiedni nadzór nad ITS.	W przypadku trzech działań (poz. 18, 25 i 26 w <i>Mapie drogowej GOZ</i>) rola resortu infrastruktury ograniczona była do współpracy z resortami bezpośrednio odpowiedzialnymi za ich realizację. Minister Infrastruktury podjął działania w jednym przypadku (poz. 18 w <i>Mapie drogowej GOZ</i>), w którym resort wiodący (minister właściwy do spraw gospodarki) wyraził chęć współpracy. Działanie to obejmowało stworzenie stałego zespołu w gronie dyrektorów departamentów z resortów odpowiedzialnych za poszczególne obszary biogospodarki. Realizowane ono było przez Ministra Infrastruktury poprzez uczestnictwo, średnio raz w roku w latach 2021–2022, przedstawiciela MI w pracach ww. zespołu i poprzedzone zostało wystosowaniem przez ministra właściwego do spraw gospodarki stosownych zaproszeń. Należy zwrócić uwagę, iż zwołanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki posiedzeń Zespołu nastąpiło po upływie wyznaczonego w <i>Mapie</i>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			Zadanie to zrealizowane zostało poprzez utworzenie Centrum Kompetencji Pojazdów Autonomicznych i Połączonych. Centrum Kompetencji stanowi Punkt Kontaktowy dla potrzeb administracji, producentów pojazdów i podzespołów, firm technologicznych i informatycznych, instytucji naukowych oraz innych organizacji zainteresowanych rozwojem i wdrażaniem takich systemów. Podmioty zainteresowane współpracą w zakresie kształtowania automatyzacji transportu w Polsce mają możliwość uzyskania wsparcia eksperckiego w sprawnym i bezpiecznym wdrożeniu technologii autonomiczujących pojazdy w Polsce, ewaluację tych technologii w oparciu o najlepsze międzynarodowe praktyki.	drogowej GOZ terminu zakończenia realizacji przedmiotowego działania (działanie planowane do realizacji w latach 2019–2020). W dwóch przypadkach (działania z poz. 25: Kampania informacyjna na temat zasady kaskadowego wykorzystania biomasy oraz poz. 26: Analiza barier w zakresie stosowania zaawansowanych biopaliw w transporcie), ministrowie odpowiedzialni za realizację tych działań (odpowiednio: minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i ryneków rolnych; minister właściwy do spraw energii) nie zwrócili się do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań wspierających realizację przedmiotowych działań. NIK zauważa, że Minister Infrastruktury ze swojej strony również nie wykazywał inicjatywy w kierunku realizacji tych działań. Pomimo braku udziału Ministra Infrastruktury w realizacji działań 25 i 26, resorty bezpośrednio odpowiedzialne za ich realizację, w przekazanych do Ministra Rozwoju i Technologii raportach, wskazały wykonanie przedmiotowych działań. Realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, której zadania zostały przypisane kilku resortom, wobec braku inicjatywy ze strony resortów wiodących co do realizacji zadań wskazanych oraz wobec nieotrzymania wskazań i wytycznych, co do zakresu ewentualnej współpracy, Minister Infrastruktury powinien występować z inicjatywą podjęcia działań powierzonych Ministrowi w <i>Mapie drogowej GOZ</i>, aby wykonać obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
5	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	W formie opisowej	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zrealizował we współpracy z innymi podmiotami siedem działań z 14 jemu powierzonych, o różnym zakresie odpowiedzialności w ramach Mapy drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania, za które Minister był odpowiedzialny samodzielnie (24) lub jako resort wiodący we współpracy z innymi resortami (12, 15, 20, 25 i 29), zostały wykazane przez Ministerstwo jako zrealizowane. Działania były realizowane przez Ministerstwo oraz we współpracy i przy pomocy jednostek nadzorowanych lub podległych, takich jak: ośrodki doradztwa rolniczego (ODR), Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie (CDR), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa - Państwowy Instytut Badawczy (IUNG-PIB). Kontrolerom NIK nie przedstawiono dokumentów potwierdzających, że realizacja ww. działań przez ODR-y, CDR oraz KOWR wynikała wprost z obowiązku nałożonego na Ministra w <i>Mapie drogowej GOZ</i>. W ocenie NIK ich realizacja stanowiła również wykonanie ustawowych zadań tych jednostek, przedstawionych następnie przez Ministerstwo, jako realizacja działań przypisanych resortowi w <i>Mapie drogowej GOZ</i>. NIK pozytywnie oceniła fakt, że działania realizowane w MRiRW na podstawie <i>Mapy drogowej GOZ</i> były spójne z działaniami określonymi w innych dokumentach strategicznych, w szczególności z dedykowaną dla sektora rolniczego Strategią Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030.	Co do działań, w których Minister był wskazany do współpracy z resortem wiodącym (13, 14, 18, 19, 21, 22, 28), wiodące ministerstwa nie kontaktowały się i nie nawiązały współpracy z MRiRW. W związku z tym Ministerstwo najczęściej nie posiadało wiedzy na temat prac dotyczących realizacji tych działań poza działaniem 27, które zostało uznane przez Ministerstwo jako zrealizowane. Działania 24 oraz 27 zostały zrealizowane z opóźnieniem, ponieważ miały być wykonane w latach 2020-2021, natomiast ich realizację rozpoczęto w 2021 r. a zakończono w 2022 r. Przy realizacji działań wynikających z <i>Mapy drogowej GOZ</i>, Ministerstwo nie podjęło aktywnej współpracy z jednostkami wyznaczonymi do ich realizacji, zarówno, jako Ministerstwo wiodące w ich wykonaniu, jak i we współpracy z współodpowiedzialnymi resortami. NIK zwrócił uwagę, że wobec braku inicjatywy ze strony resortów wiodących, Minister również może występować z inicjatywą działania aby wykonać obowiązek współdziałania z innymi członkami Rady Ministrów.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:			
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Prawidłowe Nieprawidłowe
6	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	W formie opisowej	Najwyższa Izba Kontroli jako stan prawidłowy ocenił zaangażowanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w przygotowaniu i wdrożeniu programu pilotażowego Gospodarka o obiegu zamkniętym. NFOŚiGW aktywnie uczestniczył w opracowaniu wstępnych założeń do Programu, które były uzgodnione z przedstawicielami wytypowanych pięciu gmin (Krasnobród, Łukowica, Sokoły, Tuczo i Wieluń). Fundusz brał udział w opracowywaniu koncepcji wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym oraz listy przedsięwzięć planowanych do realizacji na terenach poszczególnych gmin. Zawarł również stosowne Porozumienia z gminami dotyczące realizacji tego programu oraz zatwierdził wnioski o dofinansowanie. W efekcie, po pozytywnym zaopiniowaniu (przez ówczesne Ministerstwo Środowiska w drugiej połowie 2018 r.) stosownych wniosków trzech gmin (Łukowica, Tuczo i Wieluń), NFOŚiGW podpisał z nimi umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 16 222,4 tys. zł, z tego 8 231,2 tys. zł w formie dotacji oraz 7 991,2 tys. zł w formie pożyczki. Efekt PP GOZ była realizacją łącznie ośmiu zadań w trzech gminach, z tego: czterech w gminie Tuczo, trzech w gminie Łukowica oraz jednego w gminie Wieluń.
7	Urząd Miejski w Gdańsku	W formie opisowej	W kontrolowanym okresie nie objęto wszystkich podmiotów odbierających odpady komunalne kontrolą, co najmniej raz na dwa lata, przestrzegania i stosowania przepisów uzpg, wymaganą przez art. 9u ust. 1a <i>ucpg</i>.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			W efekcie, udział odpadów poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku wzrósł z 22 % w 2015 r. do 49 % w 2020 r. Z kolei poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych wyniósł 24 % w 2021 r. i 36 % w 2022 r. W dokumentach strategicznych (np. „Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta”) uwzględniano działania Gminy mające na celu wspieranie GOZ. Instrumentem wdrażania Strategii Rozwoju Miasta – Gdańsk 2030 Plus, zaktualizowanej we wrześniu 2022 r., mają być nowe Programy rozwoju, których przyjęcie przewidziano na grudzień 2023 r. Zgodnie z wymogami zawartymi w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> w Gminie m.in.: – zapewniono selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także utworzono stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK); – prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych; – corocznie dokonywano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych Gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi;	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			– terminowo sporządzano analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, którą następnie udostępniano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy; – zawierano umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, które w części dotyczącej odbierania odpadów zawiera wymogi określone w art. 6f <i>ucpg</i>; – prawidłowo nakładano kary pieniężne z tytułu odpowiedzialności za niezrealizowanie ustawowych obowiązków na podmioty wymienione w <i>ucpg</i>. Gmina stosowała kryteria ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych, o ile ponowne użycie lub przygotowanie do ponownego użycia odpadów było możliwe, zgodnie z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i>. Ponadto, w Gminie podejmowano działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o <i>efektywności energetycznej</i>. Zgodnie art. 6 ust. 3 ww. ustawy Gmina informowała o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej na swojej stronie internetowej.	
8	Urząd Miasta Krakowa	W formie opisowej	Gmina Miejska Kraków (Gmina) podejmowała prawidłowe działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), w ramach swoich kompetencji, przy czym koncentrowały się one przede wszystkim na realizacji gospodarki odpadami.	Zadania na rzecz GOZ, w tym ich monitorowanie, zostały przypisane do realizacji Wydziałowi UMK, odpowiedzialnemu za gospodarkę komunalną w Gminie, choć pracownicy, którym powierzono ich realizację, nie mieli tych zadań wpisanych do zakresów czynności.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			Cele i działania na rzecz GOZ w dokumentach gminnych były spójne z działaniami i celami określonymi w ponadgminnych dokumentach strategicznych. W Gminie opracowano dwa dokumenty kierunkowe, tj. Cykularną Strategią dla Krakowa oraz Plan Działań GOZ, które jednak nie zostały przyjęte żadnym formalnym dokumentem do stosowania. Zadania na rzecz GOZ, w tym ich monitorowanie, zostały przypisane do realizacji Wydziałowi UMK, odpowiedzialnemu za gospodarkę komunalną w Gminie, choć pracownicy, którym powierzono ich realizację, nie mieli tych zadań wpisanych do zakresów czynności. Gmina na ogół prawidłowo wypełniała zadania i obowiązki wynikające z regulacji prawnych, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, objęte zakresem przedmiotowej kontroli, w tym: zapewniła selektywny odbiór odpadów i wdrożyła stosowne dokumenty w tym zakresie, tj. w szczególności Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy oraz sporządziła sprawozdania i analizy z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Ponadto, przeprowadzała kontrole przedsiębiorców odbierających odpady, choć z uwagi na pandemię COVID-19 nie zdołała dotrzymać cykliczności kontroli. W Gminie bardzo aktywnie prowadzono działania edukacyjne, promujące prawidłowe segregowanie odpadów, ponowne ich wykorzystanie, zachęcające do ograniczania konsumpcji i zagospodarowywania nieużywanich już przedmiotów, co wpisywało się politykę GOZ. Podejmowane działania jednak do tej pory nie znalazły jeszcze przełożenia na efekty, ponieważ ilość wytwarzanych odpadów	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			na jednego mieszkańca nie spadła w okresie objętym kontrolą. W latach 2018–2022 wskaźnik ilości odebranych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca wzrósł o 1,7 %, tj. z 0,474 Mg (2018 r.), do 0,482 Mg (2022 r.). Jednostki gminne wdrażały środki poprawy efektywności energetycznej, natomiast w niewielkim zakresie wykorzystywany był jeszcze w Gminie instrument zamówień publicznych z zastosowaniem kryteriów ponownego użycia lub przygotowania do ponownego użycia odpadów przy udzielaniu zamówień publicznych.	
9	Urząd Miasta Lublin	W formie opisowej	Miasto Lublin w sposób prawidłowy realizowało część zadań i obowiązków na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym wynikających z ustawy z dnia 13 września 1996 r. <i>o utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. <i>o odpadach</i>. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6b <i>ucpg</i>, podejmowało działania w celu zapewnienia zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, określoną w art. 17 ust. 1 ustawy o <i>odpadach</i>. Prowadzono działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi oraz dokonywano corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. <i>o efektywności energetycznej</i>, podejmowano również działania proefektywnościowe w zakresie realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych obiektów użyteczności publicznej.	W kontrolowanej działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości: – regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin, obowiązujące od 2021 r. nie spełniały wymogów określonych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b <i>ucpg</i>; – trzy umowy zawarte przez Gminę Lublin na prowadzenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK) w latach 2021–2023, w swym zakresie były niezgodne z postanowieniami § 2 ust. 3 ww. regulaminów czystości; – w jednym z podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości przeprowadzono kontrolę dopiero w 2022 r., co było niezgodne z postanowieniami art. 9u ust. 1a <i>ucpg</i>; – w sześciu podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanych do Rejestru działalności regulowanej (RDR), nie przeprowadzono kontroli; – nie dochowano należytej staranności przy udostępnianiu na stronie internetowej Urzędu informacji dotyczących funkcjonowania PSZOK.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:			
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	
			Prawidłowe Nieprawidłowe
10	Urząd Miasta i Gminy Krasnobród	W formie opisowej	Gmina Krasnobród na ogół w sposób prawidłowy realizowała zadania i obowiązki na rzecz GOZ wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i> oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i>. W dokumentach strategicznych uwzględniono działania na rzecz wspierania Gospodarki o obiegu zamkniętym, które zostały poprzedzone stosownymi konsultacjami. Cele w poszczególnych dokumentach były spójne i zgodne z dokumentami ponadgminnymi. Pomimo zagospodarowania odpadów komunalnych, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, dopiero w 2022 r. odnotowano minimalny spadek masy wytwarzanych odpadów (o 2 %), przy czym w okresie objętym kontrolą średnia masa wytwarzanych odpadów na jednego mieszkańca była niższa niż średnia odnotowana na terenie województwa lubelskiego (o ok. 25 %) i na terenie kraju (o ok. 45 %). W okresie objętym kontrolą Gmina wywiązała się z wymogów prawnych dotyczących osiągniętych poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych, w związku z czym nie ponosiła z tego tytułu kar finansowych. W Gminie stosowano środki poprawy efektywności energetycznej zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej. Realizacja zadań w Gminie w niedostatecznym stopniu wypełniała postanowienia wynikające z regulacji prawnych zawartych w: ustawie z dnia 13 września 1996 r. o <i>utrzymaniu czystości i porządku w gminach</i>, ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i> i ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo ochrony środowiska</i>.
11	Urząd Miejski w Tucznie	W formie opisowej	W Urzędzie podejmowano działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym, przy czym działania te koncentrowały się na realizacji gospodarki niskoemisyjnej, poprawie efektywności energetycznej oraz poprawie gospodarki ściekowej. Cele i działania na rzecz GOZ w dokumentach gminnych były spójne z działaniami i celami

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			określonymi w ponadgminnych dokumentach strategicznych. Sprawozdania Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w Gminie były sporządzone prawidłowo, na podstawie sprawozdań podmiotów odbierających odpady, jednakże Spośród czterech zadań, jakie Gmina realizowała w ramach projektu pilotażowego, do końca kontroli NIK, zrealizowano trzy zadania, z tego dla jednego zadania – modernizacja stacji uzdatniania wody w Tucznie, Gmina posiadała pełną oceną efektywności ekologicznej, która była zgodna z założeniami zawartymi w umowach z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zrealizowane trzy zadania zostały przeprowadzone prawidłowo. W Gminie prawidłowo zastosowano co najmniej jeden ze środków poprawy efektywności energetycznej wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.	Na taki stan składały się nieprawidłowości, które dotyczyły: – niewłaściwego, niezgodnego z przepisami <i>ucpg</i>, regulaminu korzystania – z PSZOK, – nieudostępniania na stronach internetowych Urzędu aktualnych informacji o podmiotach odbierających odpady komunalne oraz o miejscach zagospodarowania odpadów, – braku analiz z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2019 r. i 2020 r. oraz nierzetelnych danych w analizach z lat 2021 i 2022, – nieosiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej 20 % wagowo, przy osiągniętym poziomie jedynie 11 % w 2021 r., – nieprzeprowadzania kontroli w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, – nierzetelnego prowadzenia rejestru działalności regulowanej, – nietworzenia zachęt do ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia odpadów, w tym do tworzenia i wspierania sieci ponownego wykorzystania i napraw oraz zachęt ekonomicznych do tworzenia takich modeli działania, wymaganych przepisami ustawy o <i>odpadach</i>. Urząd Gminy w badanym okresie nie wywiązał się wobec NFOŚiGW z obowiązku sprawozdawczego dotyczącego realizacji programu pilotażowego GOZ. Działania w ramach projektu pilotażowego dotyczyły GOZ, nie podjęto się natomiast realizacji wszystkich ustawowych działań związanych z gospodarką odpadami, w tym nie wyposażono

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w pojemniki do zbierania szczególnego rodzaju odpadów. Z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, NIK ocenił prowadzone działania na rzecz GOZ jako nie w pełni prawidłowe i skuteczne. W trakcie kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości: – nieopracowanie projektu Programu Ochrony Środowiska, stanowiącego podstawę realizacji polityki ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ; – nieosiągnięcie w latach 2021–2022 wymaganych prawem poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, co było niezgodne z art. 3b <i>ucpg</i>, a także – uchybienie ustawowemu terminowi prowadzenia kontroli w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, która powinna być prowadzona co najmniej raz na dwa lata (art. 9u ust. 1a <i>ucpg</i>). Ponadto, wbrew obowiązkom określonym w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i>, systemem kontroli zarządczej nie objęto w wystarczającym stopniu skutecznego przydziału obowiązków, gdyż w zakresach czynności nie uwzględniono zadań dotyczących GOZ i nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za nadzór, koordynację i monitoring działań na rzecz GOZ (w tym projektu pilotażowego). Gmina nie udostępniła na stronie internetowej Urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacji, o których mowa
12	Urząd Miejski w Wieluniu	W formie opisowej	Gmina Wieluń podejmowała działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), w tym poprzez realizację projektu pilotażowego. Działania na rzecz GOZ koncentrowały się w przede wszystkim na realizacji ustawowych zadań i obowiązków dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, w szczególności: zapewnienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych; zagospodarowania odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami; prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych na rzecz prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym selektywnego zbierania odpadów komunalnych), a także efektywności energetycznej.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				w art. 3 ust. 2 pkt 9 lit.a-c i e-f <i>ucpg</i>, ani nie informowała o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. <i>o efektywności energetycznej</i>. Zdaniem NIK przygotowanie i planowanie projektu pilotażowego GOZ w Gminie nie było w pełni rzetelne z uwagi na nieokreślenie precyzyjnego i możliwego do realizacji harmonogramu działań, zawierającego podmioty odpowiedzialne za wykonanie działań. Także wbrew zawartym z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umowom oraz zawartemu Porozumieniu GOZ Gmina nie opracowywała i nie przekazywała do NFOŚiGW wymaganych dokumentów.
13	Urząd Gminy Łukowica	W formie opisowej	Działania GOZ dotyczyły przede wszystkim gospodarki odpadami w Gminie oraz realizacji przedsięwzięć w ramach programu pilotażowego Gospodarka o obiegu zamkniętym. Gmina wypełniała zadania i obowiązki wynikające z regulacji prawnych, dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi, objęte zakresem przedmiotowej kontroli, gdyż: – zapewniła selektywny odbiór odpadów, – wdrożyła stosowne regulacje, w tym: Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, – sporządzała roczne sprawozdania dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi i Analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. Program pilotażowy dotyczący GOZ, dofinansowany ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), został zrealizowany przez	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podejmowane przez Gminę Łukowica działania związane z wdrażaniem gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) nie były w pełni prawidłowe i skuteczne. Nieprawidłowości dotyczyły głównie braku aktualnego Planu Ochrony Środowiska, licznych zaniedbań w realizacji obowiązków sprawozdawczych w obszarze gospodarki odpadami oraz niedochowania dwuletniego cyklu przeprowadzania kontroli w podmiocie odbierającym odpady komunalne. W Gminie nie osiągnięto też wszystkich wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych za 2020 r. oraz za 2022 r. Nieosiągnięcie wymaganego poziomu za 2020 r. skutkowało nałożeniem na Gminę kary finansowej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (WIOŚ) w wysokości 22 388 zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			Gminę zgodnie z zawartymi umowami. W zakończonych zadaniach osiągnięto założone efekty rzeczowe.	Podjęmowane działania jednak do tej pory nie przyniosły wymiernych efektów, ponieważ ilość wytwarzanych odpadów na jednego mieszkańca nie spadła. W latach 2020–2022 wskaźnik ilości odebranych odpadów komunalnych przypadających na jednego mieszkańca wzrósł o 5,7 %, tj. z 0,140 Mg (2020 r.), do 0,148 Mg (2022 r.). Zaniechano części obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec NFOŚiGW, dotyczących realizacji programu pilotażowego.
14	Urząd Gminy Sokoły	W formie opisowej	Gmina Sokoły podejmowała właściwe działania służące wdrożeniu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), przy czym ograniczały się one do prawidłowej realizacji obowiązków dotyczących gospodarki odpadami. Prawidłowo wykonywano ustawowe zadania i obowiązki dotyczące gospodarki odpadami, stanowiącej istotny element koncepcji GOZ, w szczególności: zapewniono selektywny odbiór odpadów, prowadzono działania informacyjno-edukacyjne na rzecz prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi, w tym ich segregacji, a także dbano o zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Terminowo sporządzano sprawozdania i analizy dotyczące stanu gospodarki odpadami komunalnymi, na podstawie otrzymanych i uprzednio weryfikowanych informacji od podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady. Podjęmowane działania przyczyniły się do osiągnięcia wymaganych poziomów ograniczenia masy odpadów (z jednym wyjątkiem) oraz przygotowania ich do ponownego użycia i recyklingu.	W Gminie nie określano i nie realizowano działań na rzecz GOZ jako całościowej koncepcji zmierzającej do racjonalnego wykorzystania zasobów oraz ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów. Gmina nie osiągnęła w 2019 roku wymaganego poziomu ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, co skutkowało nałożeniem na nią kary pieniężnej przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Stwierdzono też nieprawidłowość polegającą na nieinformowaniu o stosowanych środkach poprawy efektywności energetycznej. Ponadto, w 2020 r. nie zapewniono organizacji odbioru odpadów zgodnie z wytycznymi Ministra Klimatu i Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawie postępowania z odpadami wytwarzanymi w czasie występowania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 i zachorowań na wywołaną przez niego chorobę COVID-19. Ze względu na charakter tych nieprawidłowości (incydentalny lub formalny), nie miały one istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

^{*/} pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

6.2.1. ANALIZA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Agenda 2030 oraz plan działania UE w sprawie GOZ

W 2015 r. został przyjęty przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) program działań *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju* (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*), definiujący model zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym.

W 2015 roku UE przyjęła pierwszy plan działania GOZ zawarty w komunikacie *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*²⁵⁶. Plan ten zawiera propozycję działań w kilku obszarach priorytetowych, takich jak tworzywa sztuczne, odpady żywności, surowce krytyczne, odpady rozbiórkowe i budowlane oraz biomasa i produkty wytworzone z biomasy. Plan ten był następnie modyfikowany²⁵⁷, jednakże zgodnie z przyjętymi założeniami, zasady gospodarki o obiegu zamkniętym powinny stanowić główny element każdej europejskiej i krajowej polityki przemysłowej oraz krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich²⁵⁸. W 2018 roku opublikowano komunikat Komisji zatytułowany *Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym*²⁵⁹ oraz rezolucję w sprawie europejskiej strategii na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym²⁶⁰.

Z kolei w 2019 roku Komisja wydała komunikat r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu²⁶¹, zaś dnia 15 stycznia 2020 r. rezolucję w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu²⁶².

²⁵⁶ COM(2015)0614 final.

²⁵⁷ M.in. Komunikat Komisji z dnia 11 marca 2020 r. zatytułowany *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy* (COM(2020)0098) oraz dokument roboczy służb Komisji zatytułowany *Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook [Wskazując drogę do globalnej gospodarki o obiegu zamkniętym: aktualna sytuacja i perspektywy]* (SWD(2020)0100).

²⁵⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (2020/2077(INI)), Nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, Dz. Urz. UE. C.465 z 17 listopada 2021 r., str. 11.

²⁵⁹ Komunikat Komisji z dnia 16 stycznia 2018 r. zatytułowany *Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym* (COM(2018)0028).

²⁶⁰ Dz. Urz. UE. C 433 z 23.12.2019, s. 136.

²⁶¹ Komunikat Komisji z 11 grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (COM(2019)0640).

²⁶² Dz. Urz. UE. C. 270 z 07.07.2021, str. 2.

A. Najważniejsze akty ustawodawcze UE regulujące gospodarkę o obiegu zamkniętym

Dyrektywa odpadowa – kluczowe zagadnienia

- Dyrektywa powinna pomóc zbliżyć się do "społeczeństwa recyklingu", dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania odpadów jako zasobu.
- Dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska i zdrowia ludzkiego poprzez zapobieganie powstawaniu i zmniejszenie ilości odpadów oraz negatywnego 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 (art. 1).
- Dyrektywa ustanawia hierarchię postępowania z odpadami: zapobieganie; przygotowywanie do ponownego użycia; recykling; inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz unieszkodliwianie (art. 4).
- Dyrektywa wprowadza koncepcję „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” (art. 8).
- Państwa członkowskie podejmują środki w celu promocji wysokiej jakości recyklingu i w tym celu wprowadzają selektywną zbiórkę odpadów.

Państwa członkowskie ustanowią selektywną zbiórkę przynajmniej papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, a od dnia 1 stycznia 2025 r. tekstyliów.

Państwa członkowskie podejmują środki w celu promocji selektywnej rozbiórki, by umożliwić usuwanie substancji niebezpiecznych i bezpieczne postępowanie z nimi oraz ułatwić ponowne użycie oraz wysokiej jakości recykling przez selektywne usuwanie materiałów, a także by zapewnić ustanowienie systemów sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych przynajmniej dla drewna, frakcji mineralnych (beton, cegły, płytki i materiały ceramiczne, kamienie), metalu, szkła, tworzyw sztucznych i gipsu. (art. 11 ust. 1).

- W dyrektywie określono 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 może pod pewnymi warunkami przesunąć maksymalnie o pięć lat terminy osiągnięcia tych celów.

Zgodnie z informacją zawartą w zastrzeżeniach MKiŚ, wniosek taki w imieniu Polski został złożony w dniu 15 grudnia 2023 r., tj. po zakończeniu niniejszej kontroli.

W przypadku przesunięcia terminu osiągnięcia celów dane państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zwiększenia przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (art. 11 ust. 5):

- a) do co najmniej 50 % do 2025 r., w razie przesunięcia terminu osiągnięcia celu;
- b) do co najmniej 55 % do 2030 r., w razie przesunięcia terminu osiągnięcia celu;
- c) do co najmniej 60 % do 2035 r., w razie przesunięcia terminu osiągnięcia celu.

Należy zauważyć, że Polska spełniała oba warunki określone w art. 11 ust. 3. dyrektywy odpadowej, tj.:

„a) według danych ze wspólnego kwestionariusza OECD i Eurostatu w tym państwie członkowskim przygotowywano do ponownego użycia i poddawano recyklingowi mniej niż 20 % lub składowano więcej niż 60 % odpadów komunalnych wytworzonych w 2013 r.” – według danych Eurostat recykling odpadów komunalnych w Polsce w 2013 r. wyniósł 15 %; zaś poziom składowania odpadów komunalnych w Polsce wyniósł wówczas 62 % (podobne dane prezentuje OECD)²⁶³

²⁶³ Źródło:
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics,

oraz

„b) najpóźniej 24 miesiące przed upływem odpowiedniego terminu określonego w ust. 2 lit. c), d) lub e), powiadomi Komisję, że zamierza przesunąć dany termin, i przedłoży plan wdrożenia zgodnie z załącznikiem IVb.” – Polska złożyła stosowny wniosek ponad 24 miesiące przed stosownym terminem, czyli dochowała powyższego warunku.

Dyrektywa plastikowa – kluczowe zagadnienia

Dyrektywa zakazuje lub ogranicza wprowadzanie na unijny rynek wielu produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, a innym narzuca dodatkowe wymagania. Dyrektywa propaguje podejścia wspomagające gospodarkę o obiegu zamkniętym, które dają pierwszeństwo zrównoważonym i nietoksycznym produktom wielokrotnego użytku i systemom ponownego użycia zamiast produktom jednorazowego użytku, które mają przede wszystkim na celu zmniejszenie ilości generowanych odpadów.

Główne cele dyrektywy:

- Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu osiągnięcia ambitnego i trwałego zmniejszenia stosowania wymienionych w części A załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, zgodnie z ogólnymi celami unijnej polityki dotyczącej odpadów, w szczególności w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, co ma doprowadzić do odwrócenia w znacznym stopniu tendencji wzrostowych związanych ze stosowaniem tych produktów. (art. 4 ust. 1)
- Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wymienionych w części B załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz produktów wykonanych z oksydegradowalnych tworzyw sztucznych. (art. 5)²⁶⁴

a także

[https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_MUNW_%40D_F_MUNW&df\[ag\]=OECD.ENV.EPI&dq=POL.A..T_%2BKG_PS&pd=2013_%2C2013&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MUNW_%40D_F_MUNW&df[ag]=OECD.ENV.EPI&dq=POL.A..T_%2BKG_PS&pd=2013_%2C2013&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb)

²⁶⁴ Część B: Produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objęte art. 5 dotyczącym ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu

1. patyczki higieniczne, z wyjątkiem patyczków objętych zakresem stosowania dyrektywy Rady 90/385/EWG 25 lub dyrektywy Rady 93/42/EWG 26 ;
2. sztućce (widelce, noże, łyżki, pałeczki);
3. talerze;
4. słomki, z wyjątkiem słomek objętych zakresem stosowania dyrektywy 90/385/EWG lub dyrektywy 93/42/EWG;
5. mieszadła do napojów;

- Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie, zgodnie z art. 8 i 8a dyrektywy 2008/98/WE, systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla wszystkich wymienionych w części E załącznika produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, które zostały wprowadzone do obrotu w danym państwie członkowskim (art. 8 ust. 1).

Dyrektywa opakowaniowa – kluczowe zagadnienia

Dyrektywa ma na celu zharmonizowanie krajowych środków dotyczących gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. (art. 1 ust. 1).

Dyrektywa ustanawia środki zmierzające w pierwszym rzędzie do zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz, w ramach dodatkowych zasad podstawowych, do ponownego użycia opakowań, recyklingu oraz innych form odzysku odpadów opakowaniowych, a co za tym idzie, ograniczenia ostatecznego unieszkodliwiania takich odpadów, aby przyczynić się do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (art. 1 ust. 2).

Główne cele dyrektywy:

- Państwa członkowskie zapewniają (...), aby zostały wdrożone (...) środki zapobiegawcze w celu zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych i zminimalizowania wpływu opakowań na środowisko.

Takie inne środki zapobiegawcze mogą składać się z programów krajowych, zachęt w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w celu zminimalizowania wpływu opakowań na środowisko lub podobnych działań podejmowanych, w stosownych przypadkach, w konsultacji z podmiotami gospodarczymi oraz organizacjami konsumentów i organizacjami zajmującymi się ochroną środowiska, mających na celu skupianie i wykorzystywanie licznych inicjatyw w zakresie zapobiegania podejmowanych w państwach członkowskich (art. 4 ust. 1);

-
6. patyczki mocowane do balonów i służące do tego, by balony się na nich opierały, w tym mechanizmy tych patyczków, z wyjątkiem balonów do użytku przemysłowego lub innych profesjonalnych zastosowań, które to balony nie są rozprowadzane wśród konsumentów;
 7. pojemniki na żywność wykonane z polistyrenu ekspandowanego, tj. pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczania w nich żywności, która:
 - a. jest przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos,
 - b. jest zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika, oraz
 - c. jest gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzanie, gotowanie czy podgrzewanie,
 w tym pojemniki na żywność typu fast food lub na inne posiłki gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność;
 8. wykonane z polistyrenu ekspandowanego pojemniki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka;
 9. wykonane z polistyrenu ekspandowanego kubki na napoje, w tym ich zakrętki i wieczka.

- Zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE, państwa członkowskie podejmują środki zachęcające do zwiększenia udziału opakowań wielokrotnego użytku wprowadzanych do obrotu oraz systemów ponownego użycia opakowań w sposób przyjazny dla środowiska i zgodny z Traktatem, bez uszczerbku dla higieny żywności lub bezpieczeństwa konsumentów. Takie środki mogą obejmować między innymi (art. 5 ust. 1):
 - a) stosowanie systemów zwrotu kaucji;
 - b) określanie celów jakościowych lub ilościowych;
 - c) stosowanie zachęt ekonomicznych;
 - d) ustalanie minimalnej ilości opakowań wielokrotnego użytku, wprowadzanych do obrotu każdego roku w każdym strumieniu opakowań.
- Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że ustanowiono systemy w celu- (art. 7 ust. 1):
 - a) zwrotu i/lub zbierania używanych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych od konsumenta lub innego użytkownika końcowego lub ze strumienia odpadów w celu przekazania ich do najbardziej odpowiedniego sposobu gospodarowania odpadami;
 - b) ponownego użytku lub odzysku, w tym recyklingu zebranych opakowań i/lub odpadów opakowaniowych.

Dyrektywa w sprawie składowania odpadów – główne założenia

Celem dyrektywy jest zapewnienie stopniowego zmniejszania ilości składowanych odpadów, w szczególności odpadów nadających się do recyklingu lub innych procesów odzysku, oraz – przez wprowadzenie wysokich wymagań eksploatacyjnych i technicznych dotyczących odpadów i składowisk – zapewnienie środków, procedur i wytycznych mających zapobiegać, w całym cyklu istnienia składowiska, negatywnemu wpływowi składowania odpadów na środowisko, zwłaszcza w postaci zanieczyszczenia wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza, oraz negatywnemu wpływowi na środowisko na świecie, w tym w postaci efektu cieplarnianego, jak również wszelkim wynikającym z tego zagrożeniom dla zdrowia ludzkiego, lub zmniejszać ten wpływ i te zagrożenia (art. 1 ust. 1).

Państwa Członkowskie podejmują środki, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji dyrektywy, nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte tak szybko, jak to możliwe, lecz nie później niż w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1, środki wymienione poniżej (art. 14):

- a) w ciągu jednego roku od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 podmiot zajmujący się składowiskiem przygotowuje i przedstawia właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska,

włącznie z elementami wymienionymi w art. 8, oraz wszelkie środki korygujące, które zdaniem podmiotu zajmującego się składowiskiem będą potrzebne do spełnienia wymagań niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań określonych w pkt 1 załącznika I;

- b) po przedstawieniu planu zagospodarowania właściwe władze podejmują ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska odpadów na podstawie wymienionego planu zagospodarowania oraz dyrektywy. Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie uzyskały, zgodnie z art. 8, zezwolenia na kontynuację działania;
 - a) na podstawie zatwierdzonego planu zagospodarowania składowiska odpadów właściwe władze zatwierdzają niezbędne prace i wyznaczają okres przejściowy na zakończenie realizacji planu. Każde istniejące składowisko odpadów spełnia wymagania niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań wymienionych w załączniku I, pkt 1, w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1.

Państwa Członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy nie później niż w ciągu dwóch lat po jej wejściu w życie i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję (art. 18 ust. 1).

**Najważniejsze akty
prawa polskiego
dotyczące GOZ**

**B. Najważniejsze akty prawa polskiego mające wpływ na rozwój
GOZ**

Najważniejsze polskie ustawy związane z gospodarką o obiegu zamkniętym to:

Ustawa o odpadach

Ustawa o odpadach, określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym (art. 1)

W szczególności ww. ustawa:

- określa zasady ogólne gospodarki odpadami (art. 16–33) wprowadzając m.in.:
 - pięciostopniową hierarchię postępowania z odpadami (art.17),
 - sposoby zapobiegania powstawaniu odpadów (art. 19a),
 - zasady zbierania i transportu odpadów (art. 23–24b), magazynowanie odpadów (art. 25), zasady usuwania odpadów (art. 26-26a),

- zasady przekazywania odpadów i przenoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami (art. 27–28), zasady przetwarzania odpadów w instalacjach i urządzeniach (art. 29–31),
- reguluje sposób postępowania z odpadami (art. 33–40), w tym wprowadza wymóg opracowania planów gospodarki odpadami (zakres i sposób ich procedowania) na poziomie wojewódzkim i krajowym (art. 34–40),
- określa uprawnienia wymagane do gospodarowania odpadami oraz prowadzenie rejestru (art. 41–65),
- reguluje sposób ewidencji odpadów i sprawozdawczość (art. 66–78),
- wprowadza bazę danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (art. 79–84a),
- reguluje szczególne zasady gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów (art. 85–102c).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Ustawa *ucpg* określa między innymi:

- 1) zadania gminy (art. 2a–4c) oraz obowiązki wytwórców odpadów komunalnych, właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku (art. 4d, art. 5–6b);
- 2) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie (art. 7–9);
- 3) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów (art. 9b–9m);

Ustawa reguluje również między innymi następujące kwestie: sprawozdawczość i analizy (art. 9n–9tb), kontrola (9u–9w), kontrolę (art. 9u–9w), kary pieniężne (art. 9x–9zf) oraz odpowiedzialność karną (art. 10)

Zgodnie z przepisami ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. (art. 3 ust. 2) Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy (art. 9u).

Gmina realizuje zadania i obowiązki gminy wynikające z *ucpg* wspierające GOZ, w szczególności:

- 1) zapewnia budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami, lub wspólnych ze związkiem metropolitalnym instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, w tym instalacji komunalnych²⁶⁵ (art. 3 ust. 2 pkt 2);
- 2) obejmuje wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 3);

²⁶⁵ O których mowa w art. 38b ust. 1 pkt 2 ustawy *o odpadach*.

- 3) zapewnia selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady (art. 3 ust. 2 pkt 5);
- 4) tworzy w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych (art. 3 ust. 2 pkt 6);
- 5) może tworzyć i utrzymywać punkty napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami (art. 3 ust. 2 pkt 6a);
- 6) zapewnia zagospodarowanie odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (art. 3 ust. 2 pkt 6b);
- 7) prowadzi działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 8);
- 8) udostępnia na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o (art. 3 ust. 2 pkt 9):
 - a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,
 - b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych, bioodpadów stanowiących odpady komunalne oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,
 - c) osiągniętym przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne na podstawie umowy z właścicielem nieruchomości, w danym roku kalendarzowym, wymaganym poziomie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu, poziomie składowania odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetwarzania odpadów komunalnych, zwanym dalej "poziomem składowania", oraz poziomie ograniczenia masy

- odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
- d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:
- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy wraz ze wskazaniem rodzajów przyjmowanych odpadów oraz dni i godzin ich przyjmowania;
- e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych²⁶⁶, zawierające:
- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;
- f) adresach punktów zbierania odpadów folii, sznurka oraz opon, powstających w gospodarstwach rolnych lub zakładów przetwarzania takich odpadów, jeżeli na obszarze gminy są położone gospodarstwa rolne;
- 9) dokonuje corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ust. 2 pkt 10);
- 10) tworzy co najmniej jeden stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami, lub wspólnie ze związkiem metropolitalnym²⁶⁷ (art. 3 ust. 2b);
- 11) może postanowić (rada gminy lub zgromadzenie związku metropolitalnego) o zapewnieniu budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymaniu i eksploatacji własnej lub wspólnej z inną gminą lub gminami, lub wspólnej ze związkiem metropolitalnym instalacji do przetwarzania odpadów powstałych z przetworzenia odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami i zasadą bliskości, jeżeli na lokalnym rynku brak jest takich instalacji lub istniejące instalacje mają niewystarczające moce przerobowe (art. 3 ust. 4);
- 12) osiąga za rok 2020 poziom (art. 3aa):

²⁶⁶ O których mowa w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 573).

²⁶⁷ Gmina może nie zapewniać przyjmowania bioodpadów przez punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, jeżeli w zamian za opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości zapewnia odbieranie tych odpadów z miejsc ich wytwarzania (art. 3 ust. 2c).

- 1) przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50 % wagowo,
- 2) recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne w wysokości co najmniej 70 % wagowo;
- 13) osiąga poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w wysokości co najmniej: 20 % wagowo – za rok 2021; 25 % wagowo – za rok 2022, 35 % wagowo – za rok 2023, 45 % wagowo – za rok 2024(art. 3b)²⁶⁸;
- 14) ogranicza masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3c):
 - 1) do dnia 16 lipca 2013 r. – do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,
 - 2) do dnia 16 lipca 2020 r. – do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania
- w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.;
- 15) uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy²⁶⁹, który w szczególności zawiera wymagania w zakresie (art. 4):
 - a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
 - b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów

²⁶⁸ Poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oblicza się jako stosunek masy odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi do masy wytworzonych odpadów komunalnych (art. 3b ust. 2b).

²⁶⁹ Regulamin ten uchwała Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

- i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych;
- 16) udziela zamówienia publicznego²⁷⁰ na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d ust.1);
 - 17) zawiera umowę/umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, która w części dotyczącej odbierania odpadów zawiera w szczególności informacje wymienione w art. 6f;
 - 18) wykorzystuje środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1 aa); określa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6j i art. 6k, art. 6l);
 - 19) gromadzi środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na wyodrębnionym rachunku bankowym (art. 6r ust. 1ab);
 - 20) ujmuje w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów wraz z objaśnieniami (art. 6r ust. 2e);
 - 21) prowadzi rejestr²⁷¹ działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2);
 - 22) weryfikuje dane²⁷² zawarte w sprawozdaniu podmiotów zajmujących się odpadami²⁷³. W przypadku gdy sprawozdanie jest sporządzone nierzetelnie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wzywa podmiot, który przekazał sprawozdanie, do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie 14 dni (art. 9p);
 - 23) sporządza roczne sprawozdania²⁷⁴ z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Sprawozdanie powinno być przekazywane marszałkowi województwa i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do 31 marca roku

²⁷⁰ Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany udzielić ww. zamówienia publicznego.

²⁷¹ Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

²⁷² Wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

²⁷³ O którym mowa w art. 9n ust. 1, art. 9na ust. 1, art. 9nb ust. 1 lub art. 9o ust. 1 *ucpg*, czyli podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot zbierający odpady komunalne, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych..

²⁷⁴ Wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

następującego po roku, którego dotyczy. Sprawozdanie powinno zawierać informacje wyszczególnione w art. 9q;

- 24) sporządza²⁷⁵ (w terminie do dnia 30 kwietnia za poprzedni rok kalendarzowy i udostępnia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy) analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, która zawiera w szczególności informacje/ dane wyszczególnione w art. 9tb;
- 25) wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów *ucpg* (art. 9u). W stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany prowadzić kontrolę co najmniej raz na dwa lata;
- 26) nakłada²⁷⁶ kary pieniężne z tytułu odpowiedzialności za niezrealizowanie ustawowych obowiązków²⁷⁷.(art. 9zb)²⁷⁸ Podmiot, na który nałożono karę pieniężną, jest obowiązany uiścić tę karę w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Środki finansowe uzyskane z tytułu kar pieniężnych, stanowią dochód gminy (art. 9zd).

Ustawa Prawo ochrony środowiska

Poś określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju (art. 1).

Program ochrony środowiska jest podstawowym instrumentem realizacji polityki ekologicznej państwa.

Organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych (art. 17.ust. 1).

Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez (art. 17 ust. 2):

- 1) ministra właściwego do spraw klimatu – w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska;

²⁷⁵ Na podstawie sprawozdań złożonych przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmioty prowadzące punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmioty zbierające odpady komunalne, informacji przekazanych przez prowadzących instalacje komunalne oraz na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz innych dostępnych danych o czynnikach wpływających na koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

²⁷⁶ Wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

²⁷⁷ O których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, art. 9xa, art. 9xaa oraz art. 9xb *ucpg*.

²⁷⁸ Tj. na: podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, podmiot prowadzący punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, podmiot zbierający segregowane odpady komunalne, podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych.

- 2) organ wykonawczy województwa – w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska;
- 3) organ wykonawczy powiatu – w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska.

Programy ochrony środowiska uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy (art. 18.ust.1).

Z wykonania programów organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy (art. 18.ust.2). Po przedstawieniu raportów odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu albo radzie gminy, raporty są przekazywane przez organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy odpowiednio do ministra właściwego do spraw klimatu, organu wykonawczego województwa i organu wykonawczego powiatu (art. 18. ust.3).

6.2.2. ANALIZA UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Gospodarka o obiegu zamkniętym – co to jest?

Cel i model GOZ

Celem GOZ jest stworzenie systemu, w którym odpady są minimalizowane, a zasoby wykorzystywane w sposób wydajny i zrównoważony.

Według definicji Komisji Europejskiej gospodarka o obiegu zamkniętym to model produkcji i konsumpcji, który polega na dzieleniu się, pożyczaniu, ponownym użyciu, naprawie, odnawianiu i recyklingu istniejących materiałów i produktów tak długo, jak to możliwe. W ten sposób wydłuża się cykl życia produktów. W praktyce oznacza to ograniczenie odpadów do minimum. Kiedy cykl życia produktu dobiega końca, surowce i odpady, które z niego pochodzą, powinny zostać w gospodarce dzięki recyklingowi. Można je z powodzeniem wykorzystać ponownie, tworząc w ten sposób dodatkową wartość.

Infografika 21

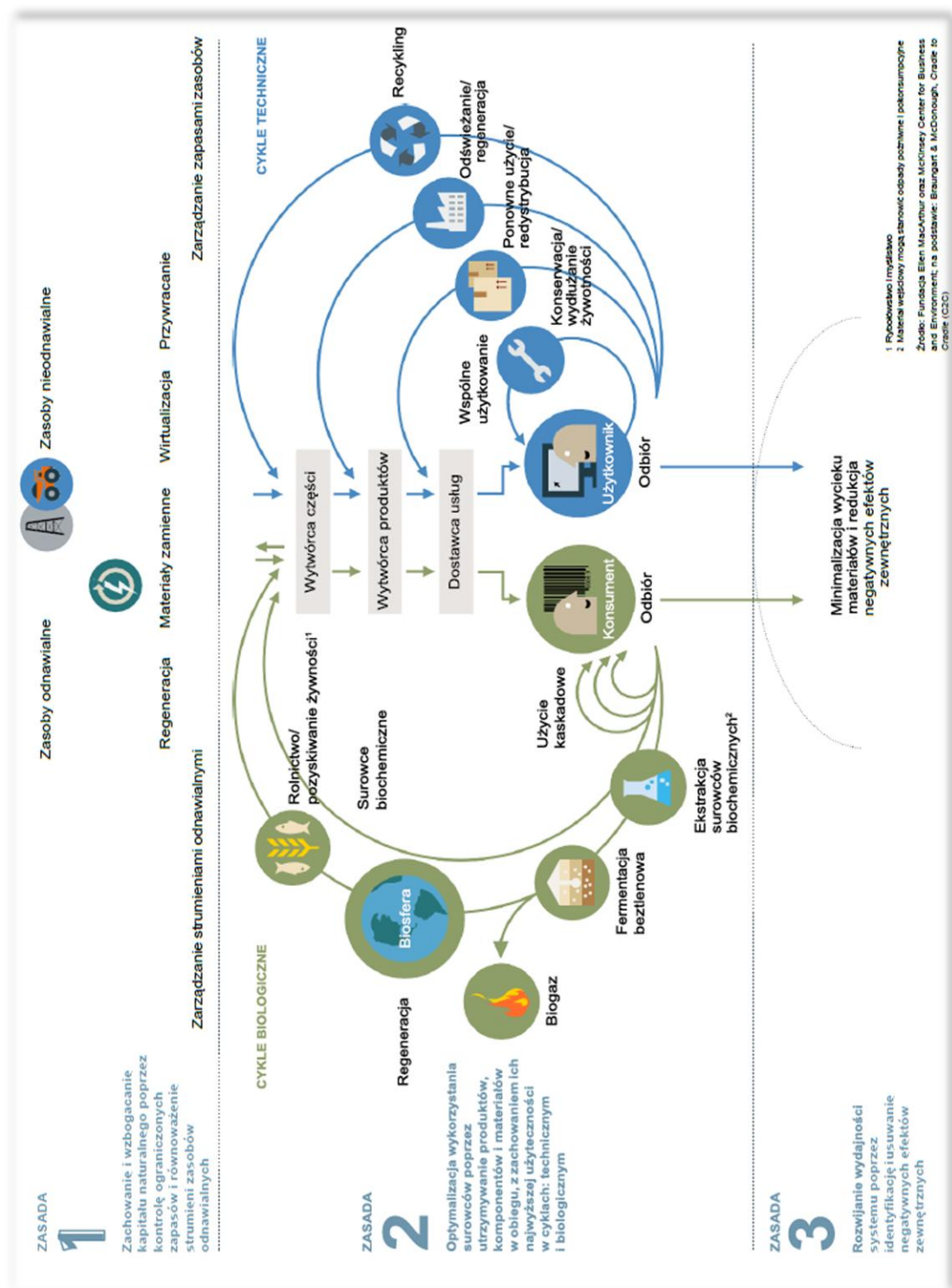
Model gospodarki o obiegu zamkniętym według UE

Model gospodarki o obiegu zamkniętym:
mniej surowców, mniej odpadów, mniej emisji



Źródło: Parlament Europejski: <https://www.europarl.europa.eu/>

Fundacja Ellen MacArthur (EMF) definiuje gospodarkę o obiegu zamkniętym jako gospodarkę przemysłową, która jest naprawcza lub regeneracyjna pod względem wartości i projektowania.



System gospodarki odpadami komunalnymi

Zadania gmin

Zadania gmin

System gospodarki odpadami komunalnymi oparty jest na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 roku o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Zgodnie z tą ustawą gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. Zgodnie z obowiązującymi zasadami gmina organizuje i sprawuje kontrolę nad systemem gospodarowania odpadami na swoim terenie.

Gmina została wyposażona w instrument finansowy w postaci opłaty ponoszonej przez mieszkańca (właściciela nieruchomości), która uwzględnia koszty odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, koszty transportu, zbierania, odzysku (w tym recyklingu) i unieszkodliwiania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.

Szczegółowe zasady dotyczące gospodarowania odpadami na terenie gminy określa regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego.

Gmina jest odpowiedzialna za osiągnięcie określonych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych. Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, pozostałości z przetwarzania tych odpadów lub z sortowania odpadów komunalnych, przeznaczone do składowania, przekazywane są do zagospodarowania w instalacjach komunalnych, tj. zapewniających mechaniczno-biologiczne przetwarzanie oraz składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. Przepisy dopuszczają także przekazywanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych do termicznego przekształcania, jeżeli gmina, z której są odbierane te odpady, prowadzi selektywne zbieranie odpadów.

W celu ujednolicenia zasad selektywnego zbierania odpadów komunalnych, przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w *sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów*²⁷⁹, od 1 lipca 2017 r. wprowadzono jednolite standardy selektywnego zbierania odpadów komunalnych w całym kraju.

W rozporządzeniu określono kolory pojemników, w jakich mają być zbierane odpady i napisy jakie mają znajdować się na pojemnikach:

- 1) papier zbiera się w pojemniku koloru niebieskiego oznaczonym napisem „Papier”,

²⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 19.

- 2) szkło w pojemniku koloru zielonego oznaczonym napisem „Szkło”,
- 3) metale i tworzywa sztuczne w pojemniku koloru żółtego oznaczonym napisem „Metale i tworzywa sztuczne”,
- 4) odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów w pojemniku koloru brązowego oznaczonym napisem „Bio”.

W ramach ww. rozporządzenia określono możliwość zbierania szkła z podziałem na szkło bezbarwne i szkło kolorowe. W celu dostosowania zasad określonych w tym rozporządzeniu do zmienionych przepisów w zakresie nazewnictwa bioodpadów oraz kwestii dotyczących odpowiedniego oznakowania pojemników, wydano nowe rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów²⁸⁰.

Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych

PSZOK

W kraju ważnym elementem systemu zbierania odpadów komunalnych są Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (PSZOK), w których mieszkańcy mogą oddać odpady problemowe np. odpady niebezpieczne, zużyty sprzęt elektryczny, meble, odpady budowlano-remontowe czy np. zużyte opony. Tam również należy oddawać tekstylia (dla których obowiązek selektywnego zbierania jest określony w prawie Unii Europejskiej do roku 2025) – obowiązek zbierania w PSZOK odpadów tekstyliów i odzieży został wprowadzony nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2019 r. (Dz. U. 2019 poz. 1579). Ponadto w celu zmniejszenia ilości odpadów, gminy mogą tworzyć i utrzymywać punkty napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami.

Selektywne zbieranie jest jedną z podstawowych zasad racjonalnej gospodarki odpadami, umożliwia pozyskanie stosunkowo czystych frakcji odpadów, stanowiących pożytki do procesów recyklingu. W Polsce w kolejnych latach są osiąganymi coraz lepsze efekty w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w związku z tym można stwierdzić, że wprowadzane regulacje przynoszą pozytywne efekty.

Objęcie obligatoryjnie wszystkich zamieszkałych nieruchomości gminnych systemem odbierania odpadów, należy postrzegać jako niewątpliwie jedną z korzyści ww. systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wszystkie wytwarzane przez mieszkańców odpady są odbierane i zagospodarowywane przez gminy, w efekcie, czego na mniejszą skalę obserwowane jest niewłaściwe postępowanie z odpadami. Ponadto w dalszym ciągu należy rozwijać infrastrukturę do recyklingu odpadów

²⁸⁰ Dz. U. poz. 906. Obowiązuje od 1 lipca 2021 r. Doprecyzowano, że odpady opakowaniowe wielomateriałowe zbiera się w pojemnikach lub workach koloru żółtego, oznaczonych napisem „Metale i tworzywa sztuczne”.

oraz działania informacyjne dotyczące zasad selektywnego zbierania odpadów oraz korzyści z niego wynikających. Ponadto należy wzmacniać działania kontrolne odnośnie realizacji obowiązujących przepisów, a także prowadzić dalsze analizy w zakresie uszczelnienia systemu gospodarowania odpadami.

Istniejące sortownie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych

Sortownie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych

Sortownie odpadów z selektywnego zbierania obejmują przetwarzanie odpadów papieru, tworzyw sztucznych, metali i odpadów wielomateriałowych pochodzących z selektywnego zbierania, czyli głównie z „żółtego” i „niebieskiego” pojemnika lub worka. Sortowanie odpadów z selektywnego zbierania odbywa się głównie w części mechanicznej instalacji MBP (jako odrębny wariant technologiczny lub w na wyodrębnionej do tego celu niezależnej linii technologicznej). Uzupełnieniem są sortownie przeznaczone wyłącznie do przetwarzania odpadów z selektywnego zbierania.

Istniejące instalacje do przetwarzania selektywnie zebranych bioodpadów

Instalacje do przetwarzania selektywnie zebranych bioodpadów

Na koniec 2018 r. w kraju funkcjonowało 216 instalacji przetwarzających odpady zielone i inne bioodpady, z czego 144 instalacje były zlokalizowane na terenie instalacji komunalnych do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Łączne moce przerobowe wynoszą 1 803 tys. Mg. W instalacjach są przetwarzane odpady komunalne, głównie odpady kuchenne ulegające biodegradacji 200108 i odpady ulegające biodegradacji 200201, ale także inne odpady. Odpady 200108 i 200201 stanowiły w 2018 r. 85 % przetwarzanych odpadów w instalacjach, a w 2019 r. 77 %.

Według danych z raportu „Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce” opracowanego przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, w Polsce w 2018 roku funkcjonowało 279 sortowni selektywnie zbieranych odpadów komunalnych. Ich łączna moc przerobowa wyniosła 10,9 mln ton. W 2022 roku liczba sortowni wzrosła do 312, a łączna moc przerobowa wyniosła 13,2 mln ton. Wzrost liczby sortowni i ich mocy przerobowej jest związany z rosnącą ilością odpadów zbieranych selektywnie w Polsce.²⁸¹

²⁸¹ Źródło: Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, "Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce", Warszawa 2023.

**Instalacje do
przetwarzania
niesegregowanych
(zmieszanych) odpadów
komunalnych.**

Istniejące instalacje do przetwarzania niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych

W Polsce (stan na październik 2021 r.) eksploatowanych było osiem spalarni odpadów termicznie przekształcających niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne oraz pozostałości z przetwarzania odpadów komunalnych o mocy 1185 tys. Mg. Łączna moc przerobowa spalarni i współspalarni wyżej wymienionych odpadów (bez uwzględnienia cementowni spalających odpady) wynosiła 1 435 tys. Mg rocznie.

Ponadto, w kraju funkcjonuje (stan na październik 2021 r.) dziewięć instalacji fermentacji o wydajności 228 tys. Mg rocznie (moc tzw. gazmotorów 7,7MWh), w których są przetwarzane odpady komunalne. Osiem instalacji jest przeznaczonych na frakcję wydzieloną z niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.

**Problemy w zakresie
gospodarki odpadami
komunalnymi**

Identyfikacja problemów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi

W zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym odpadami ulegającymi biodegradacji, w KPGO 2028 identyfikuje się następujące problemy:

- 1) udział odpadów zmieszanych we wszystkich wytworzonych odpadach komunalnych (a więc odpadach zebranych i odebranych przez gminy oraz na podstawie indywidualnych umów) nadal jest duży;
- 2) niewystarczająca ilość działań edukacyjnych na poziomie lokalnym w zakresie prawidłowej gospodarki odpadami i związana z tym niewystarczająca świadomość i wiedza społeczeństwa na temat właściwego postępowania z odpadami komunalnymi, co wpływa na efektywność systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych;
- 3) nielegalne postępowanie z odpadami, w tym porzucanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych (tzw. dzikie wysypiska);
- 4) niedobory odpowiedniej infrastruktury, w tym sieci PSZOK, oraz instalacji do przetwarzania odpadów, która mogłaby zapewnić odpowiednią jakość zbieranych i przetwarzanych odpadów, a w konsekwencji zagospodarowanie wszystkich frakcji odpadów oraz niedobory w zakresie sieci punktów napraw (przygotowania do ponownego użycia);
- 5) wzrost kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi;
- 6) niedostateczny udział producentów, w ramach obecnego systemu ROP, w kosztach zagospodarowania odpadów powstałych z produktów, które wprowadzili do obrotu, co wpływa negatywnie na efektywność systemów selektywnego zbierania odpadów, instalacje oraz rozwój rynku recyklingu;
- 7) duży udział opakowań trudnych do recyklingu.

Odpady powstające z produktów

Opakowania i odpady opakowaniowe

Opakowania i odpady opakowaniowe powstają nie tylko w gospodarstwach domowych, lecz w szczególności w zakładach produkcyjnych, jednostkach handlowych, miejscach użyteczności publicznej, różnych gałęziach przemysłu. Odpady opakowaniowe są wytwarzane na wszystkich etapach łańcucha dostaw, ale przede wszystkim przez konsumentów jako użytkowników końcowych.

Ilość wprowadzonych w 2021 r. na polski rynek opakowań wynosiła 6,9 mln ton. Porównując poziomy odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych osiągnięte w ostatnich kilku latach można zauważyć, że wymagany poziom odzysku (61 %) i recyklingu (56 %) został osiągnięty w 2015 r. i zachowany w latach 2019, 2020, 2021. W 2021 r. krajowe poziomy odzysku i recyklingu wyniosły odpowiednio 60,9 % i 56,7 %. Osiągnięto także wymagane poziomy recyklingu poszczególnych frakcji odpadów opakowaniowych.²⁸²

Istniejący system gospodarowania odpadami opakowaniowymi

System gospodarowania odpadami opakowaniowymi oparty jest na odpowiedzialności przedsiębiorców wprowadzających do obrotu produkty w opakowaniach za osiągnięcie wymaganych poziomów odzysku i recyklingu (od 2022 r. tylko w zakresie recyklingu) oraz zapewnienie przez gminy warunków do funkcjonowania systemu selektywnego zbierania odpadów w celu ich odzysku, w tym recyklingu. System zmienia się w związku ze zmianami w systemie ROP dla opakowań (np. poprzez wprowadzenie systemu kaucyjnego od października 2025 r.).

W Polsce jest prowadzony wyłącznie recykling materiałowy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Sumaryczne moce przerobowe instalacji do recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych w 2019 r. według BDO wynosiły około 2,11 mln Mg odpadów rocznie²⁸³.

W 2018 r. 349 instalacji przetwarzających powyżej 10 Mg/rok poddało recyklingowi 443 886 Mg odpadów z tworzyw sztucznych. W 2019 r. 302 instalacje recyklingu funkcjonowały w 274 zakładach przetwarzania odpadów z tworzyw sztucznych, a recyklingowi poddano łącznie 490 267 Mg odpadów.

²⁸² Dane Ministerstwa Klimatu i Środowiska, za raportem: *Ochrona środowiska 2023*, GUS.

²⁸³ Są to dane o mocach przerobowych zawarte w zezwoleniach na odzysk odpadów.

Identyfikacja problemów system gospodarowania odpadami opakowaniowymi

W zakresie gospodarki odpadami opakowaniowymi w KPGO 2028 zidentyfikowano następujące problemy:

- 1) brak wystarczających mocy przerobowych instalacji w szczególności dla wielu rodzajów odpadów z tworzyw sztucznych, a także odpadów papieru, szkła i odpadów wielomateriałowych;
- 2) dane dotyczące składu odpadów z tworzyw sztucznych pochodzące z różnych źródeł są trudne do porównania; inna klasyfikacja odpadów z tworzyw sztucznych i materiałów wielomateriałowych jest stosowana przez sortownie odpadów i recyklerów, a inna przez instytucje wykonujące badania morfologii odpadów;
- 3) niewystarczający poziom partycypacji w kosztach selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych wprowadzających produkty w opakowaniach do obrotu oraz ich dalszego przetwarzania, w tym recyklingu;
- 4) stosowanie opakowań z materiałów trudnych w recyklingu lub materiałów generujących wysokie koszty recyklingu;
- 5) niedostateczne powiązanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla opakowań oraz systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Handel kwitami DPR i DPO oraz greenwashing

Według Instytutu Jagiellońskiego²⁸⁴ jako największą patologię branży odpadowej w Polsce wskazało nieuczciwy obrót dokumentami potwierdzającymi recykling (DPR) lub odzysk (DPO), czyli tzw. handel kwitami. Fałszowanie to ma służyć unikaniu przez przedsiębiorców / wprowadzających produkty wnoszenia tzw. opłaty produktowej (i/lub kar pieniężnych) za niewykonanie obowiązków, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi²⁸⁵.

²⁸⁴ <https://portalkomunalny.pl/handel-kwitami-najwieksza-patologia-branzy-odpadowej-system-kaucyjny-rozwiaze-problem-408826/>, dostęp: 7 stycznia 2025 r. Nieuczciwi przedsiębiorcy fałszują dokumenty potwierdzające recykling, a to co jest w nich zapisane nie ma wiele wspólnego z rzeczywistym przekazaniem odpadów do odzysku i recyklingu. Skala zjawiska według Instytutu Jagiellońskiego jest poważna, gdyż istnieje nadwyżka (1 mln ton), porównując to, co jest zadeklarowane jako poddane recyklingowi z możliwościami przeprowadzenia recyklingu poprzez istniejące linie technologiczne.

²⁸⁵ W szczególności chodzi o art. 14a ust. 1 [obowiązkowy udział tworzyw sztucznych z recyklingu w butelkach jednorazowego użytku], art. 17 ust. 1 [obowiązek zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych; przejęcie obowiązku przez organizację odzysku opakowań] oraz art. 21a ust. 1 i 2 tej [minimalny poziom selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje] tej ustawy.

Udział producentów w kosztach zagospodarowania odpadów opakowaniowych to jedynie ok. 2,2 %

Taka praktyka sprzyja również tzw. *greenwashing*²⁸⁶, gdy np. w przekazie marketingowym na opakowaniu danego produktu – niezgodnie z prawdą – wskazuje się, że wykonano je z materiałów pochodzących z recyklingu.

W efekcie powyższego, w systemie występuje zjawisko braku współmierności w zakresie pokrywania kosztów zagospodarowania odpadów przez zobowiązanych do tego producentów / wprowadzających produkty. Według Instytutu Jagiellońskiego udział producentów w kosztach zagospodarowania odpadów opakowaniowych to jedynie ok. 2,2 %, podczas gdy na podstawie zapisów dyrektywy 2018/851, w przypadku Polski udział producentów w kosztach gospodarowania odpadami z produktów powinien wynieść co najmniej 80 %²⁸⁷.

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (ZSEE)

Istniejący system gospodarowania ZSEE

ZSEE – system gospodarowania i problemy

Wprowadzający sprzęt elektryczny i elektroniczny przeznaczony dla gospodarstw domowych jest zobowiązany do zorganizowania i sfinansowania odbierania od zbierających zużyty sprzęt oraz przetwarzania zużytego sprzętu pochodzącego z gospodarstw domowych. Wprowadzający sprzęt inny niż przeznaczony dla gospodarstw domowych zostali również zobowiązani do zorganizowania i sfinansowania zbierania oraz przetwarzania zużytego sprzętu.

Odpady zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego są objęte obowiązkiem selektywnego zbierania odpadów i zakazem umieszczania łącznie z innymi odpadami. Wprowadzający sprzęt ma obowiązek umieszczenia na sprzęcie w sposób wyraźny, czytelny i trwały, a jeżeli jest

Art. 14a ust. 1: Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje będących butelkami jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów jest obowiązany do zapewnienia, aby opakowania te, włącznie z ich zakrętkami i wieczkami z tworzyw sztucznych, zawierały udział wagowy wynoszący co najmniej: 1) od 2025 r. – 25 % tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, jeżeli głównym składnikiem tych opakowań jest politereftalan etylenu; 2) od 2030 r. – 30 % tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu.

Art. 17 ust. 1: Wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań jak opakowania, w których wprowadził produkty do obrotu, z uwzględnieniem art. 18.

Art. 34 ust. 2: Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku określonego w art. 17 ust. 1, są obowiązani wnieść opłatę produktową obliczoną oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu recyklingu oraz poziomu recyklingu dla wszystkich opakowań razem.

Art. 35 Art. 35 ust. 1. Maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań wynosi 4,50 zł za 1 kg. 1a. W przypadku niewykonania obowiązku określonego w art. 21a ust. 1 albo 2 maksymalna stawka opłaty produktowej dla opakowań wynosi 25 zł za 1 kg.

²⁸⁶ *Greenwashing* jest coraz częściej pojawiającym się pojęciem w kontekście zarówno działań reklamowych przedsiębiorców, jak i potencjalnych konsekwencji grożących za stosowanie tego typu praktyk. Sam termin nie jest nigdzie zdefiniowany, jednak w powszechnym rozumieniu oznacza stosowanie nieuczciwych działań marketingowych, które wprowadzają w błąd co do szeroko rozumianej ekologiczności danego produktu bądź oferowanej usługi.

²⁸⁷ Rozszerzona odpowiedzialność producenta w sektorze gospodarki odpadami, raport, Instytut Jagielloński, czerwiec 2020.

to uzasadnione wielkością lub funkcją sprzętu – na opakowaniu i dokumentach dołączonych do sprzętu, oznakowania symbolem selektywnego zbierania wg określonego wzoru.

System zbierania, w tym zwrotu zużytego sprzętu, tworzą zbierający zużyty sprzęt i podmioty prowadzące nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów oraz PSZOK-i, a także dystrybutorzy, którzy udostępniają sprzęt na rynku.

Demontaż zużytego sprzętu, a także przygotowanie do ponownego użycia zużytego sprzętu oraz odpadów powstałych po jego demontażu, można prowadzić wyłącznie w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części służącym do tych celów, które posiadają decyzję w zakresie gospodarki odpadami zezwalającą na przetwarzanie zużytego sprzętu.

W okresie 2017-2019 został osiągnięty minimalny poziom zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego założony w KPGO 2022, to jest co najmniej 40 % średniorocznej masy sprzętu wprowadzonej do obrotu.

W 2022 r. osiągnięto poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego: sprzęt wielkogabarytowy 91 %, ekrany, monitory i sprzęt zawierający ekrany o powierzchni większej niż 100 cm² 87 %, panele fotowoltaiczne 87 %, sprzęt działający na zasadzie wymiany temperatury 85 %, lampy 82 %, małogabarytowy sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny 82 %, sprzęt małogabarytowy 81 %. W przeliczeniu na 1 mieszkańca zebrano 13,9 kg zużytego sprzętu. Wskaźnik ten stale rośnie, w ciągu ostatnich kilku lat wzrósł ponad trzykrotnie (w 2013 r. wynosił 4,5 kg na mieszkańca).

Identyfikacja problemów w systemie gospodarowania ZSEE

W zakresie gospodarki użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym w KGPO 2028 zidentyfikowano poniżej opisane problemy:

- 1) nielegalny demontaż zużytego sprzętu poza zakładem przetwarzania (szara strefa);
- 2) pozbawianie zużytego sprzętu części i elementów metali kolorowych, co stwarza trudności z przekazaniem odpadu do recyklingu;
- 3) brak wystarczającej ilości dostępnego zużytego sprzętu przy pojawieniu się nowych kategorii sprzętu o wysokiej wartości i dynamice sprzedaży i długim okresie życia, co wpływa na trudności w osiąganiu poziomów zbierania opartych na średniorocznej masie sprzętu; w szczególności dotyczy paneli fotowoltaicznych;
- 4) problem tzw „free riders” – brak realizacji obowiązków przez część podmiotów wprowadzających na polski rynek sprzęt spoza UE, w szczególności przez platformy międzynarodowej sprzedaży internetowej;

5) niewystarczająca świadomość konsumentów/użytkowników w zakresie prawidłowego postępowania ze użytym sprzętem.

Zużyte baterie i zużyte akumulatory

Istniejący system gospodarowania użytymi bateriami i akumulatorami

Zużyte baterie i zużyte akumulatory – system gospodarowania i problemy

Zapobieganie powstawaniu odpadów użytymi bateriami i akumulatorami polega na wsparciu producentów tych wyrobów w zwiększaniu ich całkowitej wydajności ekologicznej w całym cyklu życia oraz opracowywaniu i wprowadzeniu do obrotu baterii i akumulatorów zawierających mniejsze ilości niebezpiecznych substancji lub zawierających mniej substancji zanieczyszczających (w szczególności jako środków zastępczych dla rtęci, kadmu i ołowiu). Zapobieganie powstawaniu użytymi bateriami i użytymi akumulatorami polega ponadto na stosowaniu baterii i akumulatorów o przedłużonej żywotności.

Polska osiągnęła w latach 2017–2022 wymagane roczne poziomy zbierania (45 %) ²⁸⁸. Ponadto zostały osiągnięte, określone w KPGO 2022, cele dotyczące gospodarki bateriami i akumulatorami. Rozbudowa systemu zbierania użytymi bateriami i użytymi akumulatorami pozwoliła na osiągnięcie odpowiednich poziomów zbierania. Osiągnięty został także poziom wydajności recyklingu dla użytymi bateriami i użytymi akumulatorami w latach 2017-2021.

Istniejący system gospodarowania użytymi bateriami i akumulatorami

W zakresie zbierania użytymi bateriami i użytymi akumulatorami zakazuje się umieszczania użytymi bateriami i użytymi akumulatorami razem z innymi odpadami w tym samym pojemniku. Zużyte baterie samochodowe i zużyte akumulatory samochodowe oraz zużyte baterie przemysłowe i zużyte akumulatory przemysłowe powinny być zbierane selektywnie według rodzajów w celu ułatwienia ich przetwarzania za pomocą technologii i instalacji służących do przetwarzania i recyklingu poszczególnych rodzajów użytymi bateriami lub użytymi akumulatorami.

Przedsiębiorca wprowadzający do obrotu baterie i akumulatory objęty jest rozszerzoną odpowiedzialnością producenta za wprowadzane produkty. Przedsiębiorca jest zobowiązany do zorganizowania i sfinansowania systemu zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania użytymi bateriami i użytymi akumulatorami. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach ²⁸⁹ są określone również obowiązki zbierających,

²⁸⁸ Minimalne poziomy wydajności recyklingu, określone w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1113) zostały osiągnięte dla wszystkich rodzajów użytymi bateriami i użytymi akumulatorami w poszczególnych latach obejmujących okres sprawozdawczy. Polska osiągnęła poziom zbierania użytymi bateriami i użytymi akumulatorami przenośnych, zwany dalej „poziomem zbierania” równy 48 % w 2020 r., 44 % w 2021 r. i 53 % w 2022 r.

²⁸⁹ Dz. U.- z 2024 r. poz.1004.

przetwarzających i dokonujących recyklingu lub unieszkodliwiania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów. Użytkownik końcowy jest obowiązany do przekazania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, w tym baterii przenośnych i akumulatorów przenośnych, do zbierającego zużyte baterie lub zużyte akumulatory lub do miejsca odbioru. Natomiast zużyte baterie samochodowe i zużyte akumulatory samochodowe należy przekazać sprzedawcy detalicznemu baterii samochodowych lub akumulatorów samochodowych, podmiotowi prowadzącemu usługi w zakresie wymiany zużytych baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych, zbierającemu zużyte baterie samochodowe lub zużyte akumulatory samochodowe, prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii samochodowych lub zużytych akumulatorów samochodowych lub wprowadzającemu baterie samochodowe lub akumulatory samochodowe. Zużyte baterie przemysłowe i zużyte akumulatory przemysłowe należy przekazać sprzedawcy detalicznemu baterii przemysłowych lub akumulatorów przemysłowych, podmiotowi prowadzącemu usługi w zakresie wymiany zużytych baterii przemysłowych lub zużytych akumulatorów przemysłowych, prowadzącemu zakład przetwarzania zużytych baterii przemysłowych lub zużytych akumulatorów przemysłowych lub wprowadzającemu baterie przemysłowe lub akumulatory przemysłowe.

Identyfikacja problemów w gospodarowaniu zużytych baterii i akumulatorów

W odniesieniu do gospodarowania zużytych bateriami i zużytych akumulatorami w KGPO 2028 zidentyfikowano następujące problemy:

- niewystarczająca świadomość społeczeństwa dotyczącej prawidłowego postępowania z zużytych bateriami i akumulatorami;
- brak wyodrębnionego na poziomie europejskim kodu odpadu dla baterii litowo-jonowych, co utrudnia wyodrębnienie strumienia odpadów i międzynarodowe przemieszczanie tej kategorii baterii

Pojazdy wycofane z eksploatacji

Pojazdy wycofane z eksploatacji – system gospodarowania i problemy

W latach 2018-2022 osiągnięto wymagane przez Komisję Europejską poziomy odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (odpowiednio 95 % i 85 % masy pojazdów przyjętych do stacji demontażu).

Poziomy odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wyniosły odpowiednio: 96,0 % w 2020 r., 97,2 % w 2021 r., 97,6 % w 2022 r. – dla procesów odzysku oraz 94,3 % w 2020 r., 94,6 % w 2021 r., 95,4 % w 2022 r. – dla procesów recyklingu.

Istniejący system gospodarowania pojazdów wycofanych z eksploatacji

Postępowanie z pojazdami wycofanymi z eksploatacji uregulowane jest w ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U.

2020 r. poz. 205). Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów, zwaną dalej „siecią”, obejmującą terytorium kraju w taki sposób, aby w każdym województwie były prowadzone co najmniej trzy stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów, w tym co najmniej jedna stacja demontażu, położone w różnych miejscowościach, zapewniające właścicielowi pojazdu możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji. Wprowadzający pojazd, który wprowadza na terytorium kraju nie więcej niż 1000 pojazdów w ciągu roku kalendarzowego, jest obowiązany zapewnić sieć obejmującą co najmniej trzy stacje demontażu lub punkty zbierania pojazdów, w tym co najmniej jedną stację demontażu, położone w różnych miejscowościach na terytorium kraju.

Właściciel pojazdu wycofanego z eksploatacji zobowiązany jest do przekazania go do przedsiębiorcy prowadzącego stację demontażu lub przedsiębiorcy prowadzącego punkt zbierania pojazdów. Prowadzący stację demontażu jest obowiązany osiągać określone poziomy odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji w stosunku do masy pojazdów przyjętych do stacji demontażu w danym roku.

Identyfikacja problemów w gospodarowaniu pojazdach wycofanych z eksploatacji

Jak wskazano w KGPO 2028 w gospodarowanie odpadami jakimi są pojazdy wycofane z eksploatacji występuje problem dotyczący szarej strefy w zakresie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji – nielegalny demontaż poza stacjami demontażu.

Oleje odpadowe

Oleje odpadowe – system gospodarowania

Do postępowania z odpadami w postaci olejów odpadowych mają zastosowanie ogólne wymagania dotyczące postępowania z odpadami, z uwzględnieniem szczególnych wymagań wynikających z ustawy *o odpadach*. Szczegółowe wymagania związane ze zbieraniem, magazynowaniem oraz klasyfikowaniem do właściwego procesu odzysku albo unieszkodliwiania określa rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi (Dz. U. poz. 1694).

Poziomy odzysku i recyklingu olejów odpadowych w 2017 r. zostały osiągnięte. Z kolei poziomy odzysku i recyklingu w 2018 r. spadły do poziomu odpowiednio 46,7 % oraz 32,7 %. Wymagane poziomy w odniesieniu do preparatów smarowych zostały osiągnięte w 2017 i 2018 r.

Zagospodarowanie olejów odpadowych następuje głównie w rafineriach. Na terenie kraju funkcjonuje 15 instalacji, w których odpady olejowe są poddawane procesom R3, R5 i R9.

Zużyte opony – system gospodarowania**Zużyte opony**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami podmioty wprowadzające na rynek ogumienie (producenci i dystrybutorzy) są obowiązani do odzysku minimum 75 % masy opon wprowadzonych do obiegu, z czego 15 % musi zostać poddane recyklingowi.

Poziomy odzysku, w tym recyklingu, odpadów w postaci zużytych opon w latach 2017 i 2018 zostały zapewnione na wymaganym ustawowo poziomie.

Zużyte opony są przyjmowane w stacjach obsługi pojazdów i warsztatach samochodowych, a niektóre rodzaje opon według zasad określonych w systemach gminnych można przekazać do PSZOK-u.

Zakazane jest składowanie zużytych opon z wyjątkiem opon rowerowych i opon o średnicy zewnętrznej większej niż 1400 mm.

Zużyte opony są poddawane procesowi odzysku przez tak zwane bieżnikowanie oraz w instalacjach wytwarzających granulaty gumowy. Wykorzystywane są również jako paliwo alternatywne w procesie współspalania w cementowniach.

Odpady niebezpieczne**Odpady niebezpieczne – system gospodarowania***Odpady medyczne i weterynaryjne*

W przypadku omawianej grupy odpadów możliwości zapobiegania ich powstawaniu należy uznać za bardzo ograniczone. W latach 2017–2018 ponad 97 % przetworzonych odpadów medycznych i weterynaryjnych unieszkodliwiono termicznie, około 2 % poddano procesom odzysku, niespełna 0,3 % obróbce fizyczno-chemicznej, a składowaniu 0,07 % w 2017 r. i 0,17 % w 2018 r.

W roku 2018 odpady medyczne i weterynaryjne zostały zagospodarowane w 11 instalacjach do procesów odzysku, 29 spalarniach, 8 instalacjach do obróbki fizyczno-mechanicznej oraz unieszkodliwiono je na jednym składowisku.

Odpady zawierające azbest

Odpady zawierające azbest są składowane na składowiskach odpadów niebezpiecznych lub na wydzielonych częściach składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne albo na podziemnych składowiskach odpadów niebezpiecznych (proces D5).

Odpady pozostałe

Odpady z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej

**Odpady pozostałe –
system
gospodarowania**

Polska została zobowiązana do osiągnięcia poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyjątkiem materiału występującego w stanie naturalnym, zgodnie z definicją zawartą w kategorii 17 0504 Europejskiego katalogu odpadów, w wysokości minimum 70 % wagowo do 2020 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 lit. b dyrektywy 2008/98/WE.

W celu stworzenia jednolitego systemu zagospodarowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych wprowadzono przepisy dotyczące selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych z podziałem co najmniej na: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne, w tym beton, cegłę i materiały ceramiczne oraz kamienne. W przypadku gdy odpady budowlane i rozbiórkowe zostały zebrane w sposób nieselektywny, podmioty dalej nimi gospodarujące mają zapewnić, aby odpady takie podlegały sortowaniu co najmniej na wyżej wymienione frakcje. Wskazany wymóg nie dotyczy m.in. gospodarstw domowych, które w dalszym ciągu mogą przekazywać te odpady w ramach gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zasadniczymi składnikami odpadów remontowo-budowlanych są: gruz betonowy, ceglany i ceramiczny. Materiały te po prostym przetworzeniu w kruszarkach i klasyfikacji na sitach są wykorzystywane w budownictwie drogowym lub do produkcji materiałów budowlanych. Ziemia z wykopów znajduje zastosowanie przy wypełnianiu wyrobisk lub przy budowie nasypów. Inne rodzaje odpadów, których nie da się wykorzystać, jak na przykład drewno pokryte farbami, unieszkodliwia się między innymi przez termiczne przekształcanie. Pozostałe odpady takie jak odpady niebezpieczne zawierające azbest są unieszkodliwiane wyłącznie przez deponowanie ich na składowiskach (D5).

Podstawowym sposobem zagospodarowania odpadów w latach 2017 i 2018 był proces R5 – recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych (obejmujący oczyszczanie gruntu prowadzące do odzysku gruntu i recykling nieorganicznych materiałów budowlanych), którego udział wynosił około 60–63 %. Poziomy odzysku materiałowego wybranych rodzajów odpadów budowlanych i rozbiórkowych wyniosły: w 2017 r. – 74,4 %, a w 2018 r. – 75,1 %, zatem docelowy poziom min. 70 % odzysku materiałowego odpadów budowlano-rozbiórkowych określony w dyrektywie 2008/98/WE został osiągnięty.

GOZ w SOR i Polityce ekologicznej państwa 2030

**GOZ w SOR i Polityce
ekologicznej państwa
2030**

SOR stanowiła podstawę do przygotowywania nowych strategii sektorowych, w tym strategii środowiskowej. Prace nad strategią środowiskową były koordynowane przez Ministerstwo Środowiska

ze wsparciem członków międzyresortowego zespołu. 16 lipca 2019 r. Rada Ministrów przyjęła „Politykę ekologiczną państwa 2030 – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”²⁹⁰. W systemie dokumentów strategicznych doprecyzowuje i operacjonalizuje SOR. Jest jedną z podstaw prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce, a także jedną z dziewięciu strategii, stanowiących fundament zarządzania rozwojem kraju. PEP2030 stanowi również podstawę do inwestowania środków europejskich z perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Strategia wspiera także realizację celów i zobowiązań Polski na szczeblu międzynarodowym, w tym na poziomie unijnym oraz ONZ, szczególnie w kontekście celów polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 oraz celów zrównoważonego rozwoju ujętych w Agendzie 2030.

Jednym z 13 kierunków interwencji PEP2030 jest obszar pn. Gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

PEP2030: Kierunek interwencji 7.7: Gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym

Podstawowym instrumentem wdrażania PEP2030 w tym obszarze pierwotnie był Krajowy plan gospodarki odpadami 2022 (*KPGO 2022*). Został on opracowany dla osiągnięcia celów w gospodarce odpadami, wdrażania hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzenia i utrzymania zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami. *KPGO 2022* określał kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami. Kierunki te znajdowały odzwierciedlenie w opracowywanych na poziomie regionalnym wojewódzkich planach gospodarki odpadami (w tym planach inwestycyjnych).

Wspierane miały być przede wszystkim inwestycje związane z recyklingiem odpadów, przeróbką i wykorzystaniem surowców z wtórnego obiegu, przedsięwzięcia w zakresie wdrażania gospodarki odpadami o obiegu zamkniętym na poziomie gminnym oraz prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe związane z innowacyjnymi technologiami środowiskowymi, dotyczącymi wykorzystania surowców wtórnych i gospodarki odpadami,

²⁹⁰ PEP 2030 jest strategią zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1295). PEP 2030 stała się najważniejszym dokumentem strategicznym w tym obszarze, będąc jedną z dziewięciu strategii wynikających z dokumentu pn. *System zarządzania rozwojem kraju*, dla których podstawę stanowi średniookresowa strategia rozwoju kraju, tj. przyjęta w dniu 14 lutego 2017 r. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. PEP 2030 uchyliła Strategię „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” w części dotyczącej Celu 1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska i Celu 3. Poprawa stanu środowiska.

realizowane m.in. przez podmioty tworzące system nauki i szkolnictwa wyższego oraz ich konsorcja z przemysłem.

Wsparcie było nakierowane między innymi na uszczelnienie systemu zbierania, transportu, przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, w szczególności z tworzyw sztucznych tak, aby zapobiegać przedostawaniu się ich z lądu do wód, w tym morskich. Zapobieganie zanieczyszczeniu wód, w tym morskich, odpadami tworzyw sztucznych miało być wspierane również dzięki modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych pod kątem pełnego wdrożenia w nich podejścia gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wspierane będą także działania edukacyjne, mające na celu zmniejszenie ilości tworzyw sztucznych docierających do wód morskich oraz działania ukierunkowane na unowocześnienie portowych urządzeń do odbioru odpadów w celu zapewnienia, aby odpady wytwarzane na statkach lub zebrane na morzu (np. stare sieci rybackie) dostarczano na ląd i właściwie nimi gospodarowano (segregacja, recykling, unieszkodliwienie).

Działania realizowane w ramach kierunku interwencji przyczyniały się do wdrażania SDG nr: 6, 11, 12 i 14²⁹¹.

GOZ a Krajowy plan gospodarki odpadami 2022

GOZ a KPGO 2022

KPGO 2022 miał obejmować zakres działań niezbędnych dla zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju. Głównym celem dokumentu było określenie polityki gospodarki odpadami zgodnej z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, wpisującej się w działania gospodarki o obiegu zamkniętym. Odnosiło się do odpadów, które powstały w Polsce, a przede wszystkim do odpadów komunalnych, odpadów niebezpiecznych, odpadów opakowaniowych, a także komunalnych osadów ściekowych oraz do odpadów będących przedmiotem transgranicznego ich przemieszczania.

²⁹¹ SGDs – Cele zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development goals*)- zawarte w dokumencie pn. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Realizacja celów i zadań jest monitorowana na całym świecie odpowiednimi wskaźnikami. Przyjęto je Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 10 lipca 2017. Za ich monitorowanie w Polsce odpowiada GUS. Pierwszy raport Realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Polsce został przyjęty przez Radę Ministrów 5 czerwca 2018 roku. Zawiera on omówienie stopni realizacji wszystkich 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju w Polsce, a także opisuje także krajowe priorytety na rzecz zrównoważonego rozwoju i związek *Agendy 2030* z krajową Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju. Raport został przygotowany na potrzeby pierwszego, dobrowolnego przeglądu wdrażania przez Polskę celów zrównoważonego rozwoju, który odbędzie się podczas sesji ministerialnej Forum Wysokiego Szczebla ds. Zrównoważonego Rozwoju ONZ w lipcu 2018 roku.

W ramach celów szczegółowych określono m.in.²⁹²:

- osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50 % ich masy do 2020 r.,
- do 2020 r. udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30 %,
- do 2025 r. poddanie recyklingowi 60 % odpadów komunalnych,
- do 2030 r. poddanie recyklingowi 65 % odpadów komunalnych,
- do 2030 r. redukcja składowania odpadów komunalnych maksymalnie do 10 %,
- do końca 2021 r. wprowadzenie we wszystkich gminach w województwie systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i bioodpadów.

W sprawozdaniu MKiŚ dotyczącym ocena stanu gospodarki odpadami w latach 2017-2019²⁹³ napisano m.in., że następowało systematyczne dalsze udoskonalanie systemu gospodarki odpadami. Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym główne kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi nadal były zorientowane na wypełnienie zobowiązania związanego z osiągnięciem w 2020 r. 50 % poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu minimum czterech frakcji (papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne) odpadów komunalnych. Podstawą do osiągania oczekiwanych efektów było wprowadzenie jednolitych standardów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w całym kraju, aby nadal podwyższać standardy selektywnego zbierania odpadów komunalnych i docelowo podnieść efektywność dalszego przetwarzania odpadów w procesie recyklingu. Podejmowane działania legislacyjne w okresie sprawozdawczym – przede wszystkim rozwiązania przyjęte ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz niektórych innych ustaw (poza zaplanowanymi w *KPGO 2022*) miały się przyczynić do dalszego usprawnienia funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

GOZ a Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2028

GOZ a KPGO 2028

Obecnie podstawowym dokumentem planistycznym w zakresie gospodarki odpadami na szczeblu krajowym jest Krajowy plan gospodarki odpadami 2028. *KPGO 2028* wpisuje się w dwa strategiczne dokumenty

²⁹² W celu obliczenia poszczególnych wartości procentowych wskazanych poniżej, należy ująć wszystkie odpady komunalne odebrane i zebrane (również odpady pochodzące z gospodarstw domowych).

²⁹³ Dostępne na stronie: <https://bip.mos.gov.pl>.

przyjęte na poziomie Unii Europejskiej, tj.: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR) oraz *Polityka ekologiczna państwa 2030* – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (PEP 2030). Kluczowym przesłaniem obu jest dążenie do postrzegania odpadów jako źródła zasobów i zmiana gospodarki odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

Obowiązujący obecnie *KPGO 2028* obejmuje działania niezbędne do zapewnienia zintegrowanej gospodarki odpadami w kraju w sposób zapewniający ochronę środowiska, uwzględniając obecne i przyszłe możliwości i uwarunkowania ekonomiczne oraz poziom technologiczny istniejącej infrastruktury. *KPGO 2028* obejmuje wszystkie rodzaje odpadów powstających w kraju, w szczególności odpady komunalne, odpady powstające z produktów, odpady niebezpieczne i inne specyficzne rodzaje odpadów. *KPGO 2028* określa politykę gospodarki odpadami zgodną z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, o której mowa w art. 17 ustawy *o odpadach*. W *KPGO 2028* zawarty został „Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów”, którego częścią jest „Program zapobiegania powstawaniu odpadów żywności”. Przyjęte w *KPGO 2028* kierunki polityki gospodarki odpadami powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktualizacjach wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Przewidywanymi efektami wdrożenia w życie *KPGO 2028* będą: ograniczenie wytwarzania odpadów, zwiększenie ilości odpadów przekazywanych do recyklingu, wyeliminowanie nieprawidłowo prowadzonego zagospodarowania odpadów, podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz właściwego postępowania z odpadami. Dodatkowo, przyjęcie *KPGO 2028* jest istotne ze względu na konieczność zapewnienia w całym okresie trwania perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 ciągłości spełnienia określonego przez UE warunku podstawowego. Aktualizowane planowanie w zakresie gospodarowania odpadami. Spełnianie tego warunku jest niezbędne, aby Polska mogła skorzystać z funduszy UE na inwestycje dotyczące gospodarki odpadami oraz gospodarki o obiegu zamkniętym.

Zgodnie z *KPGO 2028* resort klimatu analizuje aktualny stan gospodarki odpadami, prognozuje zmiany i wskazuje cele na najbliższe lata. Duży nacisk kładzie na realizację założeń przyjętych przez UE w zakresie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz na działania mające zapobiegać zaśmiecaniu.

KPGO 2028 nie nakłada żadnych nowych obowiązków na uczestników systemu odpadowego. Wynikają one z przepisów unijnych i krajowych. Wymaganie osiągnięcia 55-proc. poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych w 2025 r. może być mało

realny, jeśli wziąć pod uwagę stan selektywnej zbiórki u źródła, niejednorodność opakowań wprowadzanych na rynek i deficyt instalacji zautomatyzowanego sortowania, to już inna sprawa.

Samorządy nie są w pełni przygotowane na tak daleko idące zmiany w gospodarowaniu odpadami. Jest to związane z tym, że nie ma odpowiednich przepisów ustawowych, które by na to pozwoliły. Wciąż brak szczegółowych regulacji prawnych dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP).

Plan porusza też kwestię mocy przerobowych instalacji do termicznego przetwarzania odpadów. Wskazuje, że w 2020 r. termicznemu przekształceniu poddano 2,8 mln ton odpadów, a w 2034 r. zapotrzebowanie szacuje się na 4,2 mln ton. Trudno ocenić poprawność wyliczenia luki inwestycyjnej zarówno w zakresie instalacji termicznego przekształcania, jak i linii sortowniczych, mając na uwadze wprowadzenie systemu kaucyjnego i ROP, które przemodelują strumień odpadów trafiających do instalacji. Wobec konieczności redukcji strumienia odpadów kierowanych na składowiska (limit 30 % w 2025 r. i 20 % w 2030 r.) bez nowych spalarni Polska nie osiągnie celu unijnego. Ważnym elementem projektu *KPGO 2028* jest dostrzeżenie roli w systemie instalacji do termicznego przekształcania odpadów, które stanowią niezbędny element pozwalający na domknięcie systemu.²⁹⁴

Sprawozdanie specjalne 17/2023 pt. „Gospodarka o obiegu zamkniętym – pomimo działań UE transformacja w państwach członkowskich przebiega powoli”

**Sprawozdanie ETO –
powolna transformacja
GOZ w UE**

Według raportu ETO za lata 2015-2021 pomimo działań UE transformacja w państwach członkowskich przebiega powoli. W latach 2015–2021 średni wskaźnik obiegu zamkniętego dla wszystkich 27 krajów UE wzrósł zaledwie o 0,4 punktu procentowego. Zdaniem ETO, obowiązujące w krajach członkowskich UE strategie dotyczące wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym są zbyt skoncentrowane na gospodarowaniu odpadami, a za mało na działaniach mających na celu zapobieganie ich powstawaniu.

Niewiele wskazuje na to, że Unii Europejskiej uda się osiągnąć cele w zakresie GOZ wyznaczone na 2030 rok.

Trybunał stwierdził, że Komisja Europejska oraz państwa członkowskie nie wykorzystały skutecznie 10 miliardów euro przeznaczonych na gospodarkę o obiegu zamkniętym w latach 2014–2020. Fundusze przeznaczono na gospodarowanie odpadami, a nie na inwestycje

²⁹⁴ W niniejszym podrozdziale wykorzystano informacje i komentarze zawarte w artykule „Ambitne plany w gospodarce odpadami. Teraz czas na ustawy”, Krzysztof Bałękowski, 6 lipca 2022, na stronie: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8485765,recykling-plan-y-w-gospodarce-odpadami.html> (dostęp: 25 stycznia 2023 r.).

koncentrujące się na projektowaniu produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego.

Chociaż w perspektywie finansowej 2021–2027 położono większy nacisk na gospodarkę o obiegu zamkniętym, państwa członkowskie nadal mogą zdecydować się na wydanie znacznych kwot z funduszy UE na gospodarowanie odpadami, ale nie na zapobieganie ich powstawaniu przez projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego.

Zdaniem ETO przejście na GOZ wymaga poprawy monitorowania przechodzenia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym, tak aby ułatwić podejmowanie świadomych decyzji dotyczących nowej polityki, inicjatyw i działań. Wskazano ponadto, że KE powinna przeanalizować przyczyny niskiego poziomu wykorzystania funduszy UE na projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego, a także rozważyć „możliwości rozszerzenia zachęt”.

Polska odnotowała regres w postępie przechodzenia na GOZ (z poziomu 13 % w 2015 r. do 7,4 % w 2020 r.). Jednakże, przeprowadzona przez Trybunał analiza krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności wykazała, że Polska uwzględniła działania wspierające przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

6.3. DZIAŁANIA RESORTÓW OKREŚLONE W MAPIE DROGOWEJ GOZ I STAN ICH REALIZACJI

Obszar nr/	Nazwa obszaru	Działanie	Resort odpowiedzialny	Kalendarz i regulacje	Stan realizacji działań (na czas przeprowadzenia kontroli w 2023 r.)	
					Zakończone (TAK / NIE)	
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	1. Analiza potencjału i propozycja zmian legislacyjnych w celu zwiększenia gospodarczego wykorzystania ubocznych produktów spalania (UPS): Spalanie surowców energetycznych powoduje powstawanie dużych ilości żużli, popiołów, i produktów odsiarczania spalin. Odpowiednie przygotowanie surowców, jeszcze przed ich spalaniem, określenie wymagań jakościowych (w tym środowiskowych), jakie powinny spełniać UPS oraz stworzenie warunków dla ich wykorzystania (w tym w zakresie ekoprojektowania) może zwiększyć dostępność surowców dla innych branż gospodarki, zmniejszając jednocześnie ilość odpadów, które zagospodarowuje się poprzez składowanie. UPS w większym stopniu mogłyby być wykorzystywane w sektorze budowlanym, m.in. jako składniki nasypów, betonu lub innych warstw konstrukcyjnych, a także jako źródło surowców kluczowych dla polskiej gospodarki.	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	2020-2021 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach	TAK	

I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	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: działanie wymaga wzmocnienia współpracy z sektorem nauki, a w efekcie – wdrożenia innowacyjnych rozwiązań rozszerzających możliwości zastosowania UPS.	Minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska	2022-2023	TAK	
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	3. Studium wykonalności stworzenia dedykowanej platformy na surowce wtórne: dokonana zostanie analiza wykonalności stworzenia dedykowanej platformy, służącej uczestnikom rynku w celach informacyjnych (na temat podaży i popytu) oraz handlowych.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z Giełdą Papierów Wartościowych, ministrem właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska	2021		NIE
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	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: w wielu branżach przemysłu podstawowym sposobem zagospodarowania odpadów od lat było ich składowanie, w tym zagospodarowanie na hałdach. Biorąc pod uwagę postęp technologiczny, należy przypuszczać, że część hałd może być źródłem surowców do wykorzystania w innych sektorach gospodarki. Ponadto brak jest wystarczających informacji na temat składu odpadów powstających w przemyśle wydobywczym z jednej	Minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw gospodarki i Inspekcją Ochrony Środowiska	2021-2022 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych		NIE

		strony i zapotrzebowania na nie w innych branżach przemysłu (w tym innowacyjnych) z drugiej strony.				
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	5. Przegląd regulacji dotyczących opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, opon, baterii i akumulatorów, a także olejów smarowych i preparatów smarowych oraz opracowanie propozycji zmian w polskich przepisach w celu ich dostosowania do wymagań prawa UE oraz ich ukierunkowania na stymulowanie transformacji w kierunku GOZ: przegląd ma pozwolić odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu obecne regulacje obejmują cały cykl życia produktów i wpisują się w koncepcję GOZ. Punktem wyjścia będzie definicja EPR, którą odnieść należy do każdego etapu cyklu życia surowca. Należy zatem ocenić i zaproponować zmiany wykraczające poza samo zagospodarowanie odpadów. Następnie ocenie należy poddać takie kwestie, jak odpowiedzialność poszczególnych podmiotów realizujących EPR, formuła organizacji odzysku i finansowanie. Analizie poddane powinny zostać także potencjalne oraz działające już obecnie alternatywne systemy zbierania i zagospodarowania poszczególnych typów odpadów. Efektem analizy ma być zestaw propozycji zmian legislacyjnych, w tym szczególności dokonujących transpozycji do polskiego prawa przepisów dyrektyw odpadowych w taki sposób, aby stworzyć klarowne otoczenie prawne wsparte przez wydajne narzędzia kontroli.	Minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki	2019–2020 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o <i>odpadach</i> Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym		NIE

				Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej		
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	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: EPR nie powinien być niechcianym obowiązkiem przedsiębiorców, ale jednym z narzędzi zwiększania ich konkurencyjności, w tym w szczególności w kontekście pozyskiwania dobrej jakości surowców. W tym celu niezbędne jest m. in. regulacyjne zagwarantowanie opłacalności działań zgodnych z zasadą EPR. Opracowana na podstawie przeprowadzonej analizy propozycja będzie mieć na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz stworzenie przyjaznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.	Minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki	2019-2021 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska Ustawy wskazane w działaniu 5.	TAK	

I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	7. Kampania informacyjna na temat korzyści, jakie wynikają dla wizerunku przedsiębiorcy ze stosowania EPR: działania związane z ochroną środowiska oraz częścię wiążą się nie tylko z wypełnianiem zobowiązań regulacyjnych, ale mają bezpośredni wpływ na wizerunek przedsiębiorcy. Część konsumentów, dokonując swoich wyborów, kieruje się także kwestiami wpływu produktu na środowisko. Dlatego też, celem działania ma być wzmocnienie w przedsiębiorcach przekonania, że działania wizerunkowe związane z ochroną środowiska mogą prowadzić do przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych producentów na rynku.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska	2021-2022		NIE
I.	Zrównoważona produkcja przemysłowa	8. Opracowanie materiałów informacyjno-edukacyjnych dotyczących obliczania oddziaływania produktów i działalności gospodarczych na środowisko w oparciu o metodyki wypracowane przez Komisję Europejską czyli PEFCRs – Product Environmental Footprint Category Rules i OEFSRs – Organization Environmental Footprint Sector Rules.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska	2019-2020		NIE
II.	Zrównoważona konsumpcja	9. Monitorowanie skuteczności i wydajności obecnych regulacji oraz opracowanie rekomendacji dostosowania i zmiany krajowych przepisów dotyczących odpadów komunalnych: dokonana zostanie analiza skuteczności obecnego systemu zbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych przy uwzględnieniu w szczególności popytu na surowce kluczowe dla polskiej gospodarki, a także barier w zbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Wynikiem analizy będą propozycje zmian regulacyjnych niezbędnych do urzeczywistnienia idei GOZ w zakresie odpadów komunalnych.	Minister właściwy do spraw środowiska	2021-2022 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	TAK	

II.	Zrównoważona konsumpcja	10. Przygotowanie propozycji przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych: opracowana zostanie propozycja zmian legislacyjnych mających na celu wprowadzenie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych powstających w gospodarstwach domowych, a nieobjętych istniejącym systemem zbierania.	Minister właściwy do spraw środowiska	2019–2021 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	TAK	
II.	Zrównoważona konsumpcja	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. Znaczna część odpadów komunalnych już dzisiaj poddawana jest procesom przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu, nie będąc przy tym ujmowana w oficjalnych ewidencjach (np. odpady kuchenne i ogrodowe zagospodarowywane w przydomowych kompostownikach). Zidentyfikowanie wszystkich strumieni ułatwi również branży odpadowej, w tym podmiotom zajmującym się recyklingiem, dotarcie do nowych materiałów, które będą mogły być poddane recyklingowi.	Minister właściwy do spraw środowiska	2020–2021	TAK	
II.	Zrównoważona konsumpcja	12. Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności: Przeprowadzona zostanie akcja edukacyjna mająca na celu zwiększenie wśród konsumentów oraz przedstawicieli branży spożywczej świadomości na temat marnotrawstwa żywności, m.in. poprzez upowszechnianie zasady 4P, tj. planowania zakupów z wyprzedzeniem, przetwarzania żywności w celu	Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do	2020–2021	TAK	

		wydłużenia jej trwałości, przechowywania produktów w odpowiednich warunkach oraz dzielenia się zbędną żywnością z potrzebującymi.	spraw zdrowia i ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania			
II.	Zrównoważona konsumpcja	13. Opracowanie koncepcji mechanizmów dystrybucji oraz odpowiedniego postępowania z produktami o kończącej się dacie minimalnej trwałości: wiele zebranych produktów (np. przez organizacje charytatywne) nie może zostać przekazanych potrzebującym ze względu na restrykcyjne przepisy dotyczące terminów minimalnej trwałości - prowadzi to w pewnych warunkach do marnowania wciąż jeszcze wartościowej żywności, która mogłaby zostać spożytkowana.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw zdrowia, ministrem właściwym do spraw środowiska oraz Kancelarią Prezesa Rady Ministrów	2020-2021 Ustawa o przeciwdziałaniu marnowania żywności (ustawa nowa)	NIE	
II.	Zrównoważona konsumpcja	14. Opracowanie koncepcji systemu zachęt i obowiązków dla przedsiębiorców w celu przeciwdziałania marnotrawstwu żywności: biorąc pod uwagę zarówno gospodarczy, środowiskowy, jak również społeczny wymiar działań na rzecz zmniejszenia strat żywności, pożądaną jest wprowadzenie mechanizmów, dzięki którym przedsiębiorstwa będą bardziej aktywnie włączać się do współpracy z organizacjami charytatywnymi zajmującymi się dostarczaniem żywności dla potrzebujących.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ministrem właściwym do spraw	2019-2020 Ustawa o przeciwdziałaniu marnowania żywności (ustawa nowa)	TAK	

II.	Zrównoważona konsumpcja	15. Przeprowadzanie okresowych badań statystycznych dotyczących skali, struktury oraz kierunków procesów związanych z marnotrawstwem żywności w Polsce: mimo dokonywanych szacunków przez różnorodne organizacje (zarówno publiczne, jak i prywatne) wciąż nie ma pełnej wiedzy o przyczynach i skali marnotrawstwa żywności w Polsce. Wobec tego należy wprowadzić do statystyki publicznej okresowe badania oparte na jednolitej metodyce, dzięki którym możliwe będzie monitorowanie tego zjawiska w Polsce.	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	od 2021	TAK				
II.	Zrównoważona konsumpcja	16. Opracowanie koncepcji rządowej platformy informacyjnej na temat GOZ: Platforma umożliwi wymianę informacji między administracją rządową, biznesem i stroną samorządową. Platforma powinna zawierać poradniki dotyczące GOZ, informacje o zachętach dla przedsiębiorców i aktualnych programach wsparcia, broszury edukacyjne.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw informatyzacji	2020-2021	TAK				
II.	Zrównoważona konsumpcja	17. Kampania społeczna na temat wzorców zrównoważonej konsumpcji: celem kampanii jest upowszechnianie wzorców zrównoważonej konsumpcji (dotyczących na przykład współdzielenia, gospodarowania odpadami, przechowywania żywności, zakupu funkcji zamiast własności produktów, etc.) wśród wszystkich grup społecznych.	Minister właściwy do spraw środowiska	2021-2022	TAK				

III.	Biogospodarka	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. Wstępnie zidentyfikowanym obszarami działania zespołu powinny być: biomasa na cele energetyczne, żywność, gleby, odpady, leśnictwo, gazy ciepłarniane, zasoby wodne, przemysł, innowacyjność, nauka. Pierwszym produktem prac zespołu powinien być raport nt. określenia ram instytucjonalnych wdrażania działań dotyczących biogospodarki.	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	2019–2020	TAK	
III.	Biogospodarka	19. Przegląd obowiązujących regulacji i stworzenie jednolitych wymagań/norm dla biomasy: działanie ma na celu identyfikację, analizę i porównanie przepisów dotyczących biomasy w różnych aktach prawnych, w tym w szczególności jej zdefiniowania oraz zakresu. Działanie ma także na celu zaproponowanie takich zmian regulacyjnych, które przyczynią się do określenia i ustandaryzowania wymagań dla surowców pochodzenia biologicznego, a w następstwie tego do	Minister właściwy do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw energii i ministrem właściwym	2021–2022 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii	TAK	

	zwiększenia możliwości ich wykorzystania, co powinno przyczynić się do zwiększenia innowacyjności i produkcji z dziedziny biogospodarki.	do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach		
III.	Biogospodarka	20. Analiza potencjału podaży biomasy na poziomie krajowym i regionalnym, poprzedzona opracowaniem odpowiedniej metodyki: działanie ma na celu liczbowe określenie, jaka ilość biomasy z poszczególnych źródeł (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, bioodpady) jest potencjalnie możliwa do pozyskania w Polsce.	Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw rybołówstwa	2021–2022	TAK
III.	Biogospodarka	21. Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji (B+R+I) dla rozwoju biogospodarki w Polsce: dokonana zostanie kompleksowa analiza istotnych dla rozwoju biogospodarki obszarów B+R+I, mająca na celu identyfikację priorytetów, które będą mogły być uwzględnione w instrumentach wsparcia.	Minister właściwy do spraw nauki i spraw szkolnictwa wyższego we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	2021–2022	TAK
III.	Biogospodarka	22. Identyfikacja lokalnych łańcuchów wartości: na podstawie wiedzy na temat podaży biomasy, popytu na nią, a także potencjalnego rynku zbytu produktów	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw	2011–2022	NIE

		rolnych wytworzonych z biomasy zidentyfikowane zostanie kilkanaście kluczowych lokalnych łańcuchów wartości o największym potencjale rozwoju.	rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych			
III.	Biogospodarka	23. Studium wykonalności tworzenia i rozwoju lokalnych biorafinerii: w odniesieniu do zidentyfikowanych lokalnych łańcuchów wartości dokonana zostanie analiza potencjału technicznego i ekonomicznego tworzenia i rozwoju biorafinerii, które umożliwią wytwarzanie z biomasy nowych produktów lub zintegrowanie wielu łańcuchów wartości w jednym zakładzie przemysłowym w celu zmaksymalizowania wykorzystania potencjału dostępnych zasobów biomasy oraz osiągnięcia maksymalnej opłacalności przedsięwzięcia.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw energii	2021–2023		NIE
III.	Biogospodarka	24. Kampania informacyjna dla rolników w celu poszerzenia ich wiedzy i ukierunkowania ich działań na GOZ.	Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	2020–2021	TAK	
III.	Biogospodarka	25. Kampania informacyjna na temat zasady kaskadowego wykorzystania biomasy: przeprowadzona zostanie kampania mająca na celu zwiększenie poziomu wiedzy na temat konieczności wielokrotnego wykorzystania biomasy w cyklach produkcyjnych oraz wytwarzania paliw i energii z pozostałości biomasy, dla której, pod kątem ekonomicznym i środowiskowym, nieoptymalne są inne zastosowania, a także na temat dobrych praktyk w zakresie odzysku zasobów i energii z bioodpadów.	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	2020–2021	TAK	

			do spraw gospodarki wodnej			
III.	Biogospodarka	26. Analiza barier w zakresie stosowania zaawansowanych biopaliw w transporcie: przeanalizowane zostaną bariery techniczne i pozatechniczne rozwoju krajowej produkcji i wykorzystania zaawansowanych biopaliw zgodnie ze strategicznymi celami dotyczącymi transportu (dyrektywa 2009/28/WE oraz rozwój transportu niskoemisyjnego) oraz przy uwzględnieniu określonego horyzontu czasowego, w którym silnik spalinowy jako źródło napędu pojazdów nie będzie już stosowany.	Minister właściwy do spraw energii we współpracy z ministrem właściwym do spraw transportu	2023	TAK	
III.	Biogospodarka	27. Kampania informacyjna na temat produktów wytworzonych z biomasy: Celem działania jest stymulowanie popytu poprzez uświadamianie konsumentom, że produkty wytworzone z biomasy mogą mieć tę samą lub lepszą jakość co produkty wytworzone z surowców nieodnawialnych, a jednocześnie są produktami przyjaznymi środowisku.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	2020–2021	TAK	
III.	Biogospodarka	28. Stworzenie norm i standardów dotyczących poszczególnych kategorii produktów wytwarzanych z biomasy: działania standaryzujące powinny przyczynić się do większego zaufania konsumentów do produktów wytwarzanych z biomasy, w tym kompostów i innych nawozów organicznych.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych	2019–2023		NIE
III.	Biogospodarka	29. Stworzenie koncepcji platformy informacyjnej dotyczącej aktualnej ilości, jakości, miejsca i źródła pochodzenia (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, bioodpady) biomasy: działanie ma na celu stworzenie narzędzia dla	Minister właściwy do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków	2021–2023	TAK	

		przedsiębiorców zainteresowanych informacjami na temat możliwości pozyskania biomasy o określonych parametrach (jakości i źródła pochodzenia), w określonej ilości i w danej okolicy. Z uwagi na kwestie środowiskowe nie ma zasadności transportowania biomasy na duże odległości. Dostawcy i odbiorcy biosurowca powinni pochodzić z tego samego regionu.	rolnych we współpracy z ministrem właściwym do spraw cyfryzacji, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i Głównym Urzędem Statystycznym			
III.	Biogospodarka	30. Powołanie grupy roboczej z przedsiębiorcami w celu opracowania koncepcji i utworzenia klastra rozwoju biogospodarczego w modelu B2B z uwzględnieniem polityki międzysektorowej i ponadregionalnej.	Minister właściwy do spraw gospodarki	2019-2020		NIE
IV.	Nowe modele biznesowe	32. Analiza możliwości wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, które umożliwiłyby zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ: efektem analizy powinny być propozycje zmian regulacyjnych, które stworzą zachętę do prowadzenia takich działalności gospodarczych, jak: odzysk surowców kluczowych, ponowne użycie produktów, usługi naprawcze, współdzielenie (ruchomości, nieruchomości, narzędzi produkcji, transportu), wypożyczanie, podnoszenie jakości produktów.	Minister właściwy do spraw finansów publicznych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki	2019-2021 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych	TAK	

IV.	Nowe modele biznesowe	33. Opracowanie propozycji prawnego uregulowania współdziałania i współużytkowania nieruchomości i ruchomości, w szczególności w odniesieniu do regularnego krótkoterminowego wynajmu wolnych powierzchni mieszkalniowych i przewozu osób.	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych	2020–2022	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	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.	Minister właściwy do spraw środowiska	2021–2022 Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	35. Opracowanie propozycji zmian w prawie zamówień publicznych które generowałyby popyt na produkty i usługi wytworzone w ramach modeli biznesowych GOZ.	Minister właściwy do spraw gospodarki	2019–2021 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	36. Opracowanie koncepcji ekosystemu wsparcia dla przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ, obejmującego ich finansowanie, edukowanie i promowanie na etapie rozwoju i komercjalizacji zielonych technologii (projekt GreenInn).	Minister właściwy do spraw gospodarki	2020–2021	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	37. Opracowanie wytycznych dla zwiększania roli GOZ w klastrach gospodarczych w zakresie obiegu surowców i odpadów z poszczególnych sektorów przemysłu, w tym przemysłu przetwórczego: tworzenie i współpraca	Minister właściwy do spraw gospodarki we współpracy z ministrem	2020–2021		NIE

		klastrów powinna być w jeszcze większym stopniu ukierunkowana na GOZ. W podziale na poszczególne sektory gospodarki dokonana zostanie analiza możliwości zagospodarowania odpadów, w tym w szczególności mając na uwadze potencjał międzysektorowy i tworzenie klastrów gospodarczych.	właściwym do spraw środowiska i Inspekcją Ochrony Środowiska			
IV.	Nowe modele biznesowe	38. Utworzenie Punktu Kontaktowego CAD (Connected Automated Driving) w zakresie automatyzacji transportu drogowego na potrzeby zapewnienia merytorycznego wsparcia dla efektywnego funkcjonowania i konkurencyjności krajowego rynku motoryzacyjnego (w tym produkcji części samochodowych i rynku teleinformatycznego) oraz aktywizacji społeczeństwa w celu propagowania i rozwoju sposobów działania systemów autonomicznych służących między innymi poprawie mobilności, skróceniu drogi dojazdu do celu i czasu podróży oraz rozwojowi idei zautomatyzowanej wersji współdzielenia pojazdów.	Minister właściwy do spraw transportu	2019-2021	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	39. Opracowanie koncepcji utworzenia ogólnopolskiej wielobranżowej platformy internetowej umożliwiającej wypożyczanie produktów i dzielenie się produktami o niskiej częstotliwości użytkowania.	Minister właściwy do spraw gospodarki	2022-2023		NIE
IV.	Nowe modele biznesowe	40. Powołanie Krajowej Inteligentnej Specjalizacji ds. GOZ, ukierunkowanej na rozwój B+R+I w obszarze technologii dotyczących GOZ (w szczególności w obszarze wody, surowców nieodnawialnych i odpadów) przy współpracy przedsiębiorców, naukowców i instytucji publicznych.	Minister właściwy do spraw gospodarki	2019	TAK	
IV.	Nowe modele biznesowe	41. Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ, np. dotacje na badania naukowe, wsparcie na dofinansowanie laboratoriów/pracowni projektowych,	Minister właściwy do spraw nauki i szkolnictwa wyższego	2019-2021		NIE

		wsparcie na dofinansowanie działalności kół naukowych, konkursy na prace inżynierskie i magisterskie o tematyce GOZ.				
V.	Wdrażanie, monitoring i finansowanie GOZ	42. Realizacja projektu „oto-GOZ”(Gospostrateg): Celem projektu „oto-GOZ” jest opracowanie dwóch metodyk, umożliwiających 1) ocenę postępu w transformacji w kierunku GOZ w Polsce oraz 2) ocenę wpływu GOZ na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie mezoekonomicznym (regionów) i makro- ekonomicznym (gospodarki narodowej).	Minister właściwy do spraw gospodarki	2019-2021	TAK	
Łącznie (stan zrealizowanych i niezrealizowanych działań)						
Łącznie (stan realizacji działań, w %)						
					28	13
					68 %	32 %

6.4. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy^{295, 296}.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko²⁹⁷.
3. Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych^{298, 299}.
4. Dyrektywa 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów^{300, 301}.

²⁹⁵ Dz. Urz. UE. L. 312 z 22 listopada 2008 r., str. 3.

²⁹⁶ Zmieniona m.in. dyrektywą Komisji (UE) 2015/1127 z dnia 10 lipca 2015 r. zmieniająca załącznik II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE. L. 184 z 11 lipca 2015 r., str. 13), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE. L. 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 109).

²⁹⁷ Dz. Urz. UE. L. 155 z 12 czerwca 2019 r., str. 1.

²⁹⁸ Dz. Urz. UE. L. 365 z 31 grudnia 1994 r., str. 10.

²⁹⁹ Zmieniona m.in. dyrektywą 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 47 z 18 lutego 2004 r., str. 26, dyrektywą 2005/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 70 z 16 marca 2005 r., str. 17), dyrektywą Komisji 2013/2/UE z dnia 7 lutego 2013 r. zmieniającą załącznik I do dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 37 z 8 lutego 2013 r., str. 10), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz. Urz. UE. L. 115 z 6 maja 2015 r., str. 11), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 150 z 14 czerwca 2018 r., str. 141).

³⁰⁰ Dz. Urz. UE. L. 365 z 31 grudnia 1994 r., str. 10.

³⁰¹ Zmieniona m.in. dyrektywą 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 47 z 18 lutego 2004 r., str. 26, dyrektywą 2005/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2005 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 70 z 16 marca 2005 r., str. 17), dyrektywą Komisji 2013/2/UE z dnia 7 lutego 2013 r. zmieniającą załącznik I do dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 37 z 8 lutego 2013 r., str. 10), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy (Dz. Urz. UE. L. 115 z 6 maja 2015 r., str. 11), dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE. L. 150 z 14 czerwca 2018 r., str. 141).

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji³⁰².
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram ustalania wymogów ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2020/1828 i rozporządzenia (UE) 2023/1542 i uchylecia dyrektywy 2009/125/WE).
7. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.
8. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2024 r. poz. 399, ze zm.
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.
10. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, Dz. U. z 2024 r. poz. 927, ze zm.
11. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz. U. z 2024 r. poz. 433, ze zm.
12. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz. U. z 2024 r. poz. 573.
13. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, Dz. U. z 2020 r. poz. 1645.
14. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. 2021 poz. 2166, ze zm.
15. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 grudnia 2022 r. w sprawie funkcjonowania Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, Dz. U. z 2023 r., poz. 1.
16. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów, Dz. U. poz. 906.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, Dz. U. poz. 2412.
18. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r., Dz. U. poz. 2375.

³⁰² Dz. Urz. UE. L. 269 z 21 października 2000 r., str. 34.

19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 grudnia 2018 r. *w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych*, Dz. U. poz. 2306.
20. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. *w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*, M.P. z 2022 r., poz. 1030.
21. Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. *w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028*, M.P. poz. 702.
22. Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju z dnia 18 września 2020 r. *w sprawie powołania Zespołu do spraw gospodarki o obiegu zamkniętym*, Dz. U. MR. poz. 21.

6.5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Rozwoju i Technologii
6. Minister Klimatu i Środowiska
7. Minister Edukacji i Nauki
8. Minister Infrastruktury
9. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
10. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
12. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
13. Rzecznik Praw Obywatelskich
14. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
15. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
16. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
17. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
18. Przewodniczący Komisji do Spraw Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii Sejmu RP
19. Przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP
20. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP
21. Przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
22. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
23. Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Czesław Siekierski

Warszawa, 14 maja 2025 r.
znak sprawy: DRE.tr.0910.2.2025

Pan Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli P/23/013 *Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym*

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo KGP.430.1.2023 informuję, że nie zgłaszam uwag do przekazanej informacji o wynikach kontroli P/23/013.

Z wyrazami szacunku

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Czesław Siekierski
/podpisano elektronicznie/



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

\$Znak pisma.PL
3778597.14986482.12145332
Warszawa, 14-05-2025

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z dnia 6 lutego kwietnia 2025 r. (znak: KGP.430.1.2023) przekazującym *informację o wynikach kontroli P/23/013 Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym*, poniżej przedstawiam stanowisko do informacji.

Pomimo, że w przedstawionej Informacji o wynikach kontroli nie sformułowano wniosków do Ministra Klimatu i Środowiska, to chcę wskazać, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) jest zaangażowane w realizację zadań związanych z Gospodarką o Obiegu Zamkniętym, wspierając w realizacji tych zadań ministra właściwego do spraw gospodarki, do kompetencji którego należą w szczególności sprawy dotyczące transformacji do gospodarki obiegu zamkniętego. MKiŚ współpracuje w ww. zakresie w ramach szeregu działań. Dział klimat obejmuje sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w tym m.in. gospodarki odpadami, jako element gospodarki o obiegu zamkniętym.

Odnosząc się do wybranych elementów oceny ogólnej przedstawionej w wynikach kontroli, dotyczącej *podjęcia 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* chciałabym wskazać, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło działania mające na celu osiągnięcie wymaganego w 2025 r. poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, o którym mowa w art. 11 ust. 2 lit. c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy.

W KPGO przyjęto następujące kierunki działań, mające służyć m.in. osiągnięciu wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów, w perspektywie do roku 2035:

- 1) stosowanie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów (ZPO) komunalnych, w szczególności przez:
 - a. promowanie ponownego użycia w przypadku ZPO komunalnych innych niż odpady żywności,

- b. tworzenie punktów ponownego użycia przy PSZOK lub innych miejscach ogólnodostępnych dla społeczności lokalnej, umożliwiających wymianę produktów używanych, między innymi dających możliwość pozostawienia sprawnych, a już niepotrzebnych np. urządzeń domowych oraz pobrania innych użytecznych produktów,
 - c. tworzenie punktów napraw produktów, których właściciele chcieliby w dalszym ciągu użytkować, lub przekazać innym zainteresowanym,
 - d. organizowanie giełd wymiany różnych produktów, zwłaszcza urządzeń domowych, ubrań i obuwia, mebli, lub innych produktów wyposażenia gospodarstw domowych,
 - e. promowanie wytwarzania i użytkowania produktów o wydłużonym okresie użytkowania;
- 2) monitorowanie składu morfologicznego odpadów komunalnych, w tym fizycznych i chemicznych właściwości odpadów;
 - 3) organizowanie i prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych na szczeblu zarówno ogólnokrajowym, jak i gminnym mających na celu między innymi:
 - a. podnoszenie świadomości i wiedzy społeczeństwa w zakresie ZPO, w tym odpadów ulegających biodegradacji, ze szczególnym podkreśleniem należytego, czyli racjonalnego planowania zakupów, nabywania, przechowywania i konsumowania artykułów spożywczych po to, aby zapobiegać powstawaniu odpadów żywności – również we współpracy z reprezentantami sektora pozarządowego realizującymi statutowo działania w zakresie GOZ i ZPO,
 - b. właściwe postępowanie z odpadami, w tym odpadami ulegającymi biodegradacji, szczególnie w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
 - c. podnoszenie świadomości mieszkańców na temat możliwości oddawania odpadów komunalnych do PSZOK,
 - d. promowanie takich technologii przetwarzania bioodpadów, w wyniku których powstaje pełnowartościowy i bezpieczny dla środowiska materiał wykorzystywany do celów nawozowych lub rekultywacyjnych,
 - e. promowanie prawidłowego sposobu postępowania z odpadami oraz korzyści z tego wynikających (szeroko pojęte działania edukacyjno-informacyjne skierowane do różnych grup docelowych, w szczególności przedszkolaków, uczniów i studentów, ogółu obywateli, a także administracji samorządowej;
 - 4) zapewnienie finansowania w obszarze ZPO w zakresie podnoszenia świadomości i wiedzy społeczeństwa;
 - 5) zwiększenie dostępności PSZOK dla mieszkańców;
 - 6) zwiększenie efektywności prowadzenia selektywnego zbierania „u źródła”, w tym również komunalnych odpadów ulegających biodegradacji;
 - 7) zagospodarowanie bioodpadów w biogazowniach rolniczych lub we własnym zakresie np. w kompostownikach przydomowych, również na terenach z zabudową jednorodzinną;
 - 8) tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego zachęt w zakresie zagospodarowywania bioodpadów w przydomowych kompostownikach (finansowanie lub współfinansowanie zakupu kompostowników);

- 9) budowa lub modernizacja instalacji recyklingu, zgodnie z określonym zakresem zapotrzebowania, w tym instalacji do fermentacji bioodpadów z wytworzeniem biometanu, energii elektrycznej, ciepłej, chłodu;
- 10) modernizacja instalacji MBP w kierunku przetwarzania odpadów selektywnie zbieranych; po modernizacji część mechaniczna w tych instalacjach powinna służyć do efektywnego sortowania odpadów zebranych selektywnie u źródła, natomiast część biologiczna powinna być wykorzystywana do fermentacji lub kompostowania zbieranych selektywnie bioodpadów i odpadów zielonych;
- 11) zmniejszenie ilości kierowanych do składowania odpadów komunalnych oraz pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych, które nie nadają się do przygotowania do ponownego użycia lub recyklingu, przez zagospodarowanie tych odpadów zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami w innych procesach odzysku, w tym przez termiczne przekształcanie z odzyskiem energii;
- 12) zapewnienie wysokiej automatyzacji linii sortowniczych w celu maksymalizacji odzysku surowcowego;
- 13) zapewnienie finansowania przedsięwzięć niwelujących zapotrzebowanie na obiekty i instalacje do zagospodarowania odpadów komunalnych, o których mowa w załączniku nr 2 do KPGO 2028, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji do fermentacji bioodpadów;
- 14) zapewnienie finansowania przedsięwzięć w zakresie modernizacji instalacji przetwarzających odpady komunalne i pochodzące z przetworzenia odpadów komunalnych, w tym odpady ulegające biodegradacji selektywnie zebrane, w celu zapewnienia wysokich standardów ochrony środowiska ich funkcjonowania;
- 15) w przypadku odpadów żywności preferowanie technologii fermentacji z wytworzeniem biometanu, energii elektrycznej, ciepłej, chłodu, a dla pozostałych odpadów i przy mniejszych wydajnościach technologii tlenowych;
- 16) kontynuacja zapewnienia bezpiecznego składowania odpadów powstałych po przetwarzaniu odpadów, w tym stabilizatu, które nie mogą zostać poddane innym procesom przetwarzania, w tym recyklingowi; budowa składowisk lub ich rozbudowa powinna zostać ograniczona wyłącznie do potrzeb wynikających z ilości odpadów wytwarzanych w instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych i odpadów dla których nie ma innej możliwości przetwarzania;
- 17) monitorowanie i kontrola przez gminy funkcjonowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym ograniczanie nielegalnego składowania odpadów komunalnych;
- 18) poprawa jakości zbieranych i gromadzonych danych w BDO.

Ponadto, w toku prowadzonej kontroli, Ministerstwo wskazywało na podjęte działania, mające na celu wprowadzenie regulacji zapewniających prawidłowe zagospodarowanie odpadów w procesach recyklingu:

- 1) **Przyjęcie ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.** Wskazana powyżej ustawa transponuje przepisy tzw. Pakietu odpadowego tj. 4 dyrektyw nowelizujących przepisy unijne w zakresie gospodarki odpadami. Pakiet odpadowy określa kierunki polityki gospodarki odpadami wyznaczając cele w perspektywie do roku 2035. Zmiany zaproponowane w dyrektywach dot. odpadów prowadzą do pełnego wdrożenia hierarchii sposobów postępowania

z odpadami we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto zmiany te wprowadzają działania ukierunkowane na zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów, zapewnienie wysokiej jakości recyklingu oraz wykorzystanie poddanych recyklingowi odpadów jako ważnego źródła surowców w Unii, a także doprowadzenie do pełnego wdrożenia zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Należy dodatkowo wyjaśnić, że w związku z określeniem w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca ww. dyrektywę 2008/98/WE kolejnych celów dotyczących wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na lata 2025, 2030, 2035, które odnoszą się do wszystkich odpadów komunalnych (a nie tak, jak jeszcze w roku 2020 w odniesieniu do 4 frakcji) i obliczane będą w sposób jednolity przez wszystkie kraje UE. W związku z tym, do obliczania poziomu obecnie można wliczać wszystkie odpady przekazane do recyklingu, w tym m.in. bioodpady, tekstylia i szereg innych odpadów poddawanych procesom przygotowania do ponownego użycia i recyklingowi.

- 2) **Przyjęcie ustawy wdrażającej rozwiązania w zakresie systemu kaucyjnego.** Szacuje się, że wprowadzenie systemu kaucyjnego przyczyni się do zmniejszenia zaśmiecenia otoczenia i zanieczyszczenia środowiska przez odpady opakowaniowe. Dodatkowo wprowadzenie systemu kaucyjnego, dzięki nadaniu wartości surowcom, wpłynie pozytywnie na wyrobienie w społeczeństwie pożądaných nawyków dot. segregowania odpadów i odpowiedzialności za swoje otoczenie. Zmniejszenie ilości porzuconych odpadów opakowaniowych będzie bezpośrednio wpływać na poprawę stanu środowiska naturalnego. Wprowadzenie systemu kaucyjnego wpłynie także na zwiększenie poziomów selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych i ich recyklingu. Dokonywane przez mieszkańców zwroty odpadów opakowaniowych zwiększać będą poziom selektywnego zbierania, a w kolejnym kroku również recyklingu, który będzie mógł zostać zaliczony do poziomów recyklingu odpadów komunalnych zapewnianych przez gminy. Dane ze sprawozdań za 2025 r. i lata kolejne, przygotowane przez podmioty prowadzące systemy kaucyjne, zostaną przekazane do gmin, które będą mogły uwzględnić masę odpadów wytworzonych i poddanych recyklingowi w swoich sprawozdaniach.
- 3) **Prace wewnętrzne w resorcie nad wypracowaniem nowego modelu rozszerzonej odpowiedzialności producenta dla odpadów opakowaniowych.** W przygotowaniu znajduje się projekt ustawy, natomiast wniosek o wpis projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, wraz z oceną skutków regulacji, został przekazany do KPRM w dniu 1 kwietnia 2025 r.
- 4) **Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy zrealizował projekt, w ramach dotacji z NFOŚiGW – umowa z dnia 02.11.2023 r. nr 1729/2023/Wn50/NE-OZ-go/D o dofinansowanie przedsięwzięcia pn.: *Bioodpady komunalne posegregowane i poddawane recyklingowi u źródła*.** Celem nadrzędnym przedsięwzięcia było przygotowanie danych umożliwiających określenie ilości bioodpadów komunalnych posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła w Polsce z podziałem na województwa. Badania prowadzone były w okresie od stycznia do grudnia 2024 r. Wyniki badań mogą być wykorzystywane do obliczania ilości bioodpadów komunalnych posegregowanych i poddanych recyklingowi u źródła za rok 2024 i lata kolejne (zgodnie z pkt. 10 załącznika nr II do decyzji wykonawczej komisji (UE) 2019/1004 i pozwolą wykazać wyższy poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu dzięki umożliwieniu obliczenia masy odpadów poddanych recyklingowi u źródła.

- 5) **Zmiana art. 101a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która wprowadziła obowiązek segregacji poszczególnych odpadów budowlanych i rozbiórkowych**, który nie będzie bezpośrednio opierał się na obowiązku segregacji odpadów u źródła, ale będzie również umożliwiał przekazanie odpadów innemu uprawnionemu podmiotowi, który zajmie się ich segregacją.

Powyższa zmiana ma za celu zapewnienie prawidłowego wykonania obowiązku wysegregowania z odpadów BiR poszczególnych frakcji (takich jak: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne (beton, cegła, płytki i materiały ceramiczne, kamienie)) oraz dla uzyskania jak najwyższej jakości surowców wtórnych, co powinno przyczynić się do ich dalszego wykorzystania.

Zagospodarowanie, jak największej ilości odpadów przez recykling wymaga, aby odpady były zbierane selektywnie oraz były jak najlepszej jakości. Dlatego też jednym z wyzwań jest dalszy rozwój systemu selektywnego zbierania odpadów na terenie kraju, który zapewni pozyskanie odpadów nadających się do recyklingu.

Ponadto w grudniu 2023 r. przekazano do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli oraz do Komisji Europejskiej wnioski ws. derogacji dla poziomu recyklingu odpadów komunalnych wymaganego za 2025 r. – tj. odsunięcie w czasie obowiązku uzyskania celów określonych w dyrektywie 2008/98/WE. Zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE państwo członkowskie może przesunąć maksymalnie o pięć lat terminy osiągnięcia celów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

W ramach przedłożonego wniosku o derogację dla celów recyklingu określono plan wdrażania, zawierający ocenę minionych, obecnych i przewidywanych poziomów recyklingu, składowania i innego przetwarzania odpadów komunalnych oraz poszczególnych strumieni. Plan wdrażania i działania w nim określone są ściśle związane z krajowym planem gospodarowania odpadami (KPGO). Działania niezbędne do uzyskania celów określonych w przepisach Unii Europejskiej, są spójne z celami określonymi w KPGO.

Podsumowując powyższe informacje należy wskazać, że Ministerstwo 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 o obiegu zamkniętym, co ma odzwierciedlenie w danych dotyczących wzrastających poziomów oraz zwiększania się odsetka odpadów komunalnych zbieranych selektywnie (w stosunku do zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych). Ministerstwo współpracuje też z instytucjami odpowiedzialnymi za finansowanie ochrony środowiska, prowadzi swoje kampanie edukacyjne, prowadzi też monitoring i badania dotyczące sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami.

Odnosząc się do kwestii prowadzenia programów pilotażowych GOZ na projekty realizowane w trzech gminach: Łukowica, Wieluń i Tuczno informuję, że podsumowanie programu pilotażowego „Gospodarka o obiegu zamkniętym w gminie - program pilotażowy” była omawiana podczas VI spotkania Zespołu doradczego do spraw Gospodarki o Obiegu Zamkniętym.

Program jako pilotaż miał z założenia dać przesłanki do przyszłej analizy racjonalności, zakresu i form przyszłej standardowej oferty dofinansowania. MKiŚ przekazało do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rekomendowane rozwiązania w zakresie kontynuowania programu, w których wskazano m.in. otwarcie naboru na wszystkie gminy w kraju.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.1.2025

Warszawa, 2025-05-19

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli „Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z 14 maja 2025 r. (znak 3778597.14986482.12145332).

NIK dostrzega aktywność Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz podejmowane inicjatywy legislacyjne. Jednocześnie wskazuje na konieczność dalszej intensyfikacji działań, zwłaszcza w kontekście skutecznego osiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych.

Pomimo przyjęcia szeregu rozwiązań prawnych, kontrola wykazała, że nadal występują istotne wyzwania w zakresie ich wdrażania. NIK zaleca szczegółowe monitorowanie efektów wprowadzonych regulacji oraz ich dostosowywanie do zmieniających się warunków i potrzeb, w tym wynikających z derogacji dla poziomu recyklingu odpadów komunalnych wymaganego za 2025 r., tj. odsunięcie w czasie obowiązków uzyskania celów określonych w dyrektywie 2008/98/WE.

MKiŚ wskazuje na prowadzony monitoring i badania dotyczące sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami. NIK podkreśla znaczenie transparentnego systemu kontroli, który pozwoli na obiektywne określenie rzeczywistej skuteczności wdrażanych rozwiązań.

NIK dostrzega deklarowaną współpracę Ministerstwa z instytucjami finansującymi ochronę środowiska i jednostkami samorządu terytorialnego. Istotnym zagadnieniem pozostaje zapewnienie stabilnych źródeł finansowania oraz wdrażanie mechanizmów wspierających samorządy w osiąganiu wymaganych poziomów recyklingu.

Podjęte działania, w tym wprowadzenie systemu kaucyjnego czy zmiany w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, są krokiem w dobrym kierunku. NIK wskazuje jednak na potrzebę ich stałej ewaluacji oraz możliwości dalszego doskonalenia przepisów.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/