



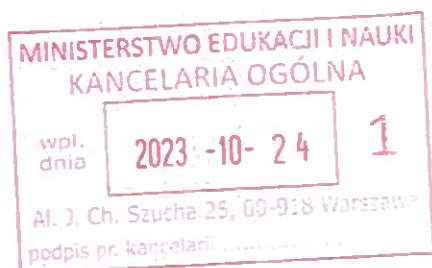
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KGP.410.002.04.2023

Pan Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki
Ministerstwo Edukacji i Nauki
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/013 - Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym



RPW/117479/2023 P
Data: 2023-10-24

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji i Nauki ¹ , ul. Wspólna 1/3, 00-529 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki, od 19 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: w zakresie właściwości działu oświaty i wychowania Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r. do 19 października 2019 r., Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej, od 16 listopada 2015 r. do 4 czerwca 2019 r., w zakresie właściwości działu nauka i szkolnictwo wyższe Wojciech Murdzek, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, od 16 kwietnia 2020 r. do 19 października 2020 r., Jarosław Gowin, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, od 11 grudnia 2017 r. do 8 kwietnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Polityka państwa wspierająca wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Joanna Zuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/26/2023 z 20 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dalej: Ministerstwo, MEiN.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ramach Mapy drogowej *Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*⁴ 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.

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 Ministrów⁵ 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 działań⁶, 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. Jednakże, w przypadku działania 12, podejmowane przez Ministra inicjatywy (np. *Program dla szkół*⁷), przyczyniały się 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.

W przypadku działania 18, poza uczestnictwem przedstawiciela MEiN w dwóch spotkaniach międzyresortowego zespołu do spraw biogospodarki⁸, Ministrowi nie były przydzielone inne zadania przez resort odpowiedzialny.

Działania przypisane Ministerstwu w ramach Mapy drogowej GOZ 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 Mapy drogowej GOZ w celu zapewnienia jej zgodności z dokumentami UE.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Mapa drogowa GOZ. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 136/2019 z dnia 10 września 2019 r.

⁵ Dalej: SKRM.

⁶ 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.

⁷ Program koordynowany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa we współpracy z MEiN. Działania edukacyjne obejmowały m.in. przeciwdziałanie marnowaniu żywności.

⁸ Przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Polityka państwa wspierająca wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie Mapy drogowej GOZ

W projekcie Mapy drogowej GOZ z 2018 r. ministrowi ds. oświaty i wychowania przypisano odpowiedzialność za realizację dwóch działań. Projekt ten podlegał uzgodnieniom międzyresortowym prowadzonym przez ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii⁹.

W toku prowadzonych uzgodnień sekretarz stanu w ówczesnym Ministerstwie Edukacji Narodowej¹⁰ zgłosiła konieczność wykreślenia z projektu propozycji działania przypisanego do realizacji ministrowi ds. oświaty i wychowania¹¹, które miało polegać na *Włączeniu do programów nauczania ogólnego tematyki związanej z racjonalnym gospodarowaniem zasobami, czystymi technologiami, efektywnością energetyczną, zielonymi miejscami pracy oraz społeczną odpowiedzialnością biznesu*¹².

W świetle obowiązujących przepisów¹³ nie było możliwe włączenie do programów nauczania przedmiotowej tematyki, ponieważ programy nauczania stanowiły autonomiczną sprawę szkoły i działanie w takiej formie nie mogło być realizowane przez Ministerstwo. Równocześnie zagadnienia z zakresu edukacji ekologicznej zawarte już były w podstawie programowej w oparciu o którą tworzone były programy nauczania, na co w wyjaśnieniach kierowanych do MPiT zwróciło uwagę MEN.

W ramach zawartego w projekcie Mapy drogowej GOZ drugiego z działań przypisanych ministrowi ds. oświaty i wychowania pn. *Promocja wzorców zrównoważonej konsumpcji w edukacji dzieci i młodzieży*¹⁴ MEN wyjaśniło w toku uzgodnień międzyresortowych, że obowiązkowe treści z zakresu edukacji

⁹ Dalej: MPiT.

¹⁰ Dalej: MEN.

¹¹ Pismem z 19 lutego 2018 r. znak DP-DP.025.39.2018.AKM.

¹² Szczegółowy opis tego działania w projekcie Mapy drogowej GOZ: Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga dokonania istotnych zmian w wybranych obszarach gospodarki. Upowszechnianie wiedzy na ten temat wśród uczniów i młodzieży przyczyni się do zwiększenia poziomu ich wiedzy, a także rodzin, w których żyją. Powinno przełożyć się także na akceptację społeczeństwa dla realizacji niezbędnych działań.

¹³ Obowiązkowe treści nauczania, które są realizowane w szkołach na poszczególnych etapach edukacyjnych definiuje podstawa programowa kształcenia ogólnego określana przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia (art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 2016 r. Prawo oświatowe - Dz. U. z 2023 r., poz. 900). Program nauczania jest tworzony przez nauczycieli i po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej, jest dopuszczony do użytku w danej jednostce (art. 22a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz. U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.). Dyrektor przedszkola lub szkoły jest odpowiedzialny za uwzględnienie w zestawie programów wychowania przedszkolnego i szkolnym zestawie programów nauczania całości odpowiednio podstawy programowej wychowania przedszkolnego lub podstawy programowej kształcenia ogólnego ustalonej dla danego etapu edukacyjnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - także podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego albo podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa artystycznego, w których kształci szkoła (wcześniej: także całości podstawy programowej kształcenia w zawodach, w których kształci szkoła).

¹⁴ Szczegółowy opis tego działania w projekcie Mapy drogowej GOZ: Przeprowadzone zostaną działania edukacyjne dot. podejmowania świadomych decyzji konsumenckich. Chodzi tu m.in. o: umiejętność czytania oraz rozpoznawania etykiet i oznaczeń na produktach, umiejętność krytycznego analizowania przekazów reklamowych; umiejętność wyszukiwania informacji dotyczących wpływu konsumpcji na środowisko, a także znajomość praw i obowiązków konsumentów. Odpowiedni dobór programów edukacyjnych przełoży się na wzrost świadomości ekologicznej dzieci i młodzieży, co pozwoli na wykształcenie właściwych nawyków i zachowań w dorosłym życiu.

ekologicznej zawarte są już w podstawie programowej kształcenia ogólnego¹⁵. Zatem nie było potrzeby wprowadzania takiego działania, gdyż realizowane było ono w ramach już obowiązujących przepisów prawa.

MPiT przyjęło powyższe wyjaśnienia wskazując, że działania opisane w przedmiotowych działaniach powinny zostać zawarte w podstawie programowej.

W ramach dalszych prac, które miały miejsce w 2019 r. MPiT przedstawiło zaktualizowaną wersję projektu Mapy drogowej GOZ. W projekcie zmodyfikowano działanie pn. *Włączenie do programów nauczania ogólnego tematyki związanej z racjonalnym gospodarowaniem zasobami, czystymi technologiami, efektywnością energetyczną, zielonymi miejscami pracy oraz społeczną odpowiedzialnością biznesu* poprzez wskazanie w nim włączenia treści związanych m.in. z racjonalnym gospodarowaniem zasobami do podstawy programowej, zamiast jak pierwotnie zaproponowano, do programu nauczania ogólnego.

W projekcie wprowadzono także nowe działanie przypisane ministrowi ds. oświaty i wychowania, polegające na przeprowadzeniu *Kampanii edukacyjnej dla dzieci i młodzieży na temat umiejętności czytania oraz rozpoznawania etykiet i oznaczeń na produktach, umiejętności krytycznego analizowania przekazów reklamowych, umiejętności wyszukiwania informacji dotyczących wpływu konsumpcji na środowisko, a także znajomości praw i obowiązków konsumentów*. MEN w uwagach¹⁶ zgłoszonych do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów¹⁷ postulowało wykreślenie obu tych działań z projektu Mapy drogowej GOZ i ponowiło argumentację, że treści wskazane w obu działaniach były już zawarte w obowiązującej podstawie programowej na każdym etapie edukacyjnym¹⁸.

MEN zwróciło ponadto uwagę, że w przypadku przypisania Ministerstwu do realizacji nowych działań w związku z Mapą drogową GOZ konieczne będzie utworzenie nowych miejsc pracy, a w konsekwencji zwiększenie środków na wynagrodzenia w części 30 – oświata i wychowanie. Na powyższą konieczność wskazywały także zapisy przygotowanej przez MPiT oceny skutków regulacji¹⁹ do Mapy drogowej GOZ. MPiT przekazało stanowisko do zgłoszonych uwag na SKRM²⁰, w którym nie zgodziło się ze stanowiskiem MEN w zakresie niewprowadzenia zmian do podstawy programowej. MPiT argumentowało, iż gospodarka o obiegu zamkniętym to nowe pojęcie, które wymaga specyficznej wiedzy, która nie dotyczy zakresu zrównoważonego rozwoju. MPiT nie zgodziło się również z postulatem MEN, że dodatkowe działania do realizacji będą wymagały zwiększenia środków na wynagrodzenia, ponieważ w opinii MPiT realizowane przez MEN zadania pozostaną takie same, a zmieni się jedynie ich zakres. MPiT przyjął natomiast wyjaśnienia MEN

¹⁵ Podstawa programowa była określana przez Ministra Edukacji Narodowej w drodze rozporządzenia z dnia 17 czerwca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. poz. 895).

¹⁶ Pismo z 30 stycznia 2019 r.

¹⁷ Dalej: SKRM.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. poz. 356) oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz. U. poz. 467).

¹⁹ Dalej: OSR.

²⁰ Pismem z 6 lutego 2019 r.

o wykreśleniu z realizacji działania przeprowadzenia *Kampanii edukacyjnej dla dzieci i młodzieży* (...).

Wobec powyższego MEN 8 lutego 2019 r. skierowało pismo do SKRM, w którym podtrzymało swoje uwagi i ich uzasadnienie dla wykreślenia obu działań z projektu Mapy drogowej GOZ. SKRM uwzględnił wszystkie uwagi MEN poza postulatem zwiększenia poziomu zatrudnienia w ówczesnym Ministerstwie.

Zgłaszane przez MEN uwagi do projektu Mapy drogowej GOZ wynikały z analizy treści obowiązujących przepisów tj. *rozporządzeń w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego*²¹ i w związku z tym nie przeprowadzano dodatkowych ekspertyz do zgłaszanych uwag.

W końcowej wersji Mapy drogowej GOZ przyjętej przez Radę Ministrów minister ds. oświaty i wychowania został zaangażowany do realizacji we współpracy z innymi ministerstwami działania nr 12 pn. *Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności*²².

(akta kontroli str. 2-3, 25- 33, 77-184, 221-261, płyta cd pliki: 6)

Funkcjonujące przed 2021 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego²³ również brało udział w opiniowaniu projektu Mapy drogowej GOZ na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Zgłaszane uwagi formułowane były w oparciu o wiedzę i doświadczenie pracowników odpowiedzialnych w MNiSW za realizację działań wynikających z polityki unijnej i krajowej w obszarach biogospodarki, bioróżnorodności, zmian klimatu i nie wymagały przeprowadzenia dodatkowych analiz lub ekspertyz.

W ramach uzgodnień międzyresortowych w 2018 r. MNiSW postulowało o uwzględnienie w Mapie drogowej GOZ głównych wniosków wynikających z projektu uaktualnionej *Strategii i Planu Działania* dotyczących biogospodarki zaplanowanej do przyjęcia przez Komisję Europejską w pierwszym półroczu 2018 r.²⁴

Miało to zapewnić większą zgodność między działaniami podejmowanymi na poziomie europejskim i krajowym. MPiT odrzuciło tę propozycję uzasadniając to brakiem oficjalnego przyjęcia *Strategii i Planu Działania*.

MNiSW postulowało również o precyzyjne zdefiniowanie działań zaplanowanych do realizacji w projekcie Mapy drogowej GOZ co miało przełożyć się na zwiększenie skuteczności podejmowanej interwencji publicznej. Takiego doprecyzowania (w tym określenia zakładanych efektów) miało wymagać m. in. działanie *Stworzenia platformy współpracy pomiędzy resortami odpowiedzialnymi za sektory biogospodarki*. MNiSW postulowało także o wskazanie w opiniowanym dokumencie koordynatora do spraw GOZ. MPiT nie przychyliło się do żadnej z ww. uwag oraz

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 356, ze zm. oraz Dz.U. z 2018 r. poz. 467 ze zm.

²² Opis realizacji działania: działanie miało polegać na tym, że zostanie przeprowadzona 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 wydłużenia jej trwałości, przechowywania produktów w odpowiednich warunkach oraz dzielenia się zbędną żywnością z potrzebującymi. Odpowiedzialnym za realizację działania był minister właściwy ds. rolnictwa rozwoju wsi i rynków rolnych i miał je wykonać we współpracy z ministrami ds. środowiska, ds. zdrowia oraz ministrem ds. oświaty i wychowania.

²³ Dalej: MNiSW.

²⁴ Wnioski te dotyczyły głównie uaktualnienia i poszerzenia definicji biogospodarki, powiązania biogospodarki z GOZ oraz aktualizacji działań określonych w *Planie Działania*. COM(2018) 673 i SWD(2018) 431. Zrównoważona biogospodarka dla Europy: wzmocnienie powiązań między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem.

wyjaśniło, że podczas ustaleń z 2015 r. przyjęto, iż koordynatorem działań GOZ na poziomie rządowym jest minister właściwy do spraw gospodarki.

NIK zauważyła, że w dokumencie przyjętym uchwałą Rady Ministrów zawarto zapis, którego nie zawarto w projekcie z 2018 r. wskazujący, że właściwym do koordynacji GOZ w administracji rządowej jest minister ds. gospodarki i będzie analizował on postępy we wdrażaniu Mapy drogowej GOZ.

MPiT uznał za zasadne dwie kolejne uwagi zgłoszone przez MNiSW. MPiT przyjął argumentację, że realizacja działania polegająca na *Promowaniu wiedzy na temat gospodarki o obiegu zamkniętym i zasadach postępowania z zasobami w ramach szkolnictwa wyższego* nie może być realizowana poprzez wprowadzenie do programów nauczania szkół wyższych zagadnień związanych z tym tematem. Jak wskazało MNiSW decyzje w zakresie programów nauczania należą wyłącznie do kompetencji uczelni i nie było możliwości odgórnego narzucania zagadnień, które powinny być przedmiotem studiów. W związku z powyższym w zgłoszonych uwagach MNiSW zaproponowało zmianę instytucji odpowiedzialnej za realizację tego działania z MNiSW na uczelnie lub rezygnację z niego. MPiT w swoim stanowisku zaproponował przeniesienie tego działania do rozdziału dotyczącego modeli biznesowych i takie jego przeformułowanie, aby uwzględnić autonomię uczelni wyższych.

W odniesieniu do działania dotyczącego *Wsparcia rozwoju przedsiębiorstw specjalizujących się w biotechnologii przemysłowej*²⁵, MPiT zgodził się również z postulatem MNiSW, iż należy doprecyzować o jakie mechanizmy wsparcia chodzi w tym działaniu oraz o wskazanie z jakich źródeł i w jakiej wysokości będą one finansowane. W przygotowanym przez MPiT projekcie Mapy drogowej GOZ z 2019 r. nie ujęto już takiego działania.

OSR dla projektu Mapy drogowej GOZ z 2019 r. zakładała, że ze względu na wprowadzenie całkiem nowych działań do realizacji, koniecznym będzie zwiększenie liczby etatów i środków finansowych na nie w poszczególnych resortach, którym przypisano działania w ww. dokumencie.

W toku prac w 2019 r. MNiSW pismem do Sekretarza SKRM wniosło o uszczegółowienie zawartych w OSR do Mapy drogowej GOZ ww. wyliczeń. MNiSW oszacowało je na 300,0 tys. zł rocznie w ramach dwóch założonych nowych etatów oraz co najmniej 450,0 tys. zł w okresie 2019-2021 na przeprowadzenie prac analitycznych.

SKRM na posiedzeniu 14 lutego 2019 r. przyjął projekt Mapy drogowej GOZ i uwzględnił uwagi zgłoszone przez MNiSW, ale odrzucił zapisy o zwiększeniu poziomu zatrudnienia w poszczególnych Ministerstwach w tym także w MNiSW. W toku dalszych uzgodnień z ministrem ds. finansów nie założono również zabezpieczenia dodatkowych środków finansowych na prace analityczne dla wszystkich resortów, które postulowały o te środki. Tym samym MNiSW nie otrzymało środków na realizację przypisanego mu działania *Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji dla rozwoju biogospodarki*. Wydatki te miały być ujęte w poszczególnych działach będących w kompetencji resortów w ramach planowania budżetowego na kolejne lata, bez konieczności ich zwiększania.

W związku z uwzględnieniem uwagi, zgłoszonej przez MNiSW jeszcze w 2018 r., o braku podstaw do ingerowania w autonomię programową uczelni, działanie to zostało przeformułowane przez MPiT i w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów, otrzymało brzmienie *Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ*. Odpowiedzialność za jego realizację przypisano ministrowi ds. nauki i szkolnictwa

²⁵ Za działanie odpowiedzialne miało być MPiT i realizować je we współpracy z MNiSW.

wyższego. Wskazanemu Ministrowi przypisano również odpowiedzialność za zadanie *Identyfikacja priorytetów badań, rozwoju i innowacji (B+R+I) dla rozwoju biogospodarki w Polsce a we współpracy z innymi resortami miał tworzyć stały zespół określający m. in. kierunki rozwoju biogospodarki*²⁶.

(akta kontroli str. 2-3, 18-24, 34-43, 77-184, 221-261, piliki cd: 19-22, 43-49, 53, 56 - 58)

2. Realizacja przez ministra działań określonych w Mapie drogowej GOZ

2.1 Realizacja poszczególnych działań określonych w Mapie drogowej GOZ

MEiN zgodnie z zapisami Mapy drogowej GOZ odpowiadało za realizację dwóch działań:

- 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 wsparcia²⁷.

Działanie to Minister miał realizować we współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki oraz ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Miało ono zostać zrealizowane w latach 2021 - 2022.

- 41. *Opracowanie systemu zachęt dla uczelni do wprowadzania do programów badawczych i nauczania zagadnień dotyczących GOZ*, np. dotacje na badania naukowe, wsparcie na dofinansowanie laboratoriów/pracowni projektowych, wsparcie na dofinansowanie działalności kół naukowych, konkursy na prace inżynierskie i magisterskie o tematyce GOZ²⁸.

Działanie miało zostać zrealizowane samodzielnie przez Ministra w latach 2019 – 2021.

Minister miał być także zaangażowany w realizację dwóch kolejnych działań:

- 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 zidentyfikowanymi obszarami działania zespołu powinny być: biomasa na cele energetyczne, żywność, gleby, odpady, leśnictwo, gazy cieplarniane, zasoby wodne, przemysł, innowacyjność, nauka. Pierwszym produktem prac zespołu powinien być raport nt. określenia ram instytucjonalnych wdrażania działań dotyczących biogospodarki²⁹.

Za realizację działania odpowiedzialny był minister właściwy ds. gospodarki, a poza MEiN w działaniu mieli uczestniczyć ministrowie ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, ds. środowiska, ds. energii, ds. rybołówstwa oraz ds. gospodarki wodnej. Działanie przewidziano na lata 2019-2020.

²⁶ Zadanie nr 18 pn. 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 działań w poszczególnych obszarach i usprawniającego przepływ informacji między resortami.

²⁷ Dalej: działanie 21.

²⁸ Dalej: działanie 41.

²⁹ Dalej: działanie 18.

- 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 wydłużenia jej trwałości, przechowywania produktów w odpowiednich warunkach oraz dzielenia się zbędną żywnością z potrzebującymi³⁰.

Za ww. działanie zaplanowane do realizacji w latach 2020-2021 odpowiedzialny był minister właściwy ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, a poza MEiN zaangażowano do jego realizacji ministra ds. środowiska oraz ds. zdrowia.

Ministerstwo nie podjęło się realizacji działania 21. Według wyjaśnień zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju, Ministerstwo wskazywało, że ze względu na brak zapewnienia środków finansowych na utworzenie dwóch nowych etatów dedykowanych dla ww. działania, jak i brak środków na zlecenie analiz dla jego realizacji, Ministerstwo nie miało możliwości jego wykonania. Ponadto ograniczony budżet własny Ministerstwa uniemożliwiał jego realizację w ramach działań własnych Ministerstwa.

OSR dla projektu Mapy drogowej GOZ z 2019 r. zakładał powierzenie dodatkowych środków finansowych resortom, którym przypisano działania do wykonania. Jednakże minister ds. finansów oraz SKRM w trakcie konsultacji projektu Mapy drogowej GOZ nie wyraziły zgody na ich alokację dla przewidzianych działań.

W korespondencji kierowanej do MRiT³¹, Ministerstwo zgłaszało – zarówno na etapie konsultacji, jak i po przyjęciu Mapy drogowej GOZ – potrzebę przeznaczenia środków finansowych na realizację przedmiotowego działania.

(akta kontroli str. 2-6, 18-24, 34-43, 185 -220, Pliki cd 6, 8,10 – 17, 23 – 42, 50-52, 56-58)

W przypadku działania 41 w Ministerstwie koordynowano udział Polski w inicjatywie na szczeblu europejskim *Circular Biobased Europe*³², w ramach której organizowane były coroczne konkursy pn. *Bio-based innovation Student Challenge Europe* dla studentów na prace i projekty w obszarze GOZ³³. Ponadto, Minister zorganizował konkurs pn. *Perły Nauki*, umożliwiający studentom prowadzenie badań naukowych, w tym o tematyce GOZ.³⁴ Przedmiotowe inicjatywy wpisywały się w system zachęt, opisanych w działaniu 41. Nie naruszały one również autonomii uczelni oraz leżały we właściwościach Ministerstwa.³⁵

³⁰ Dalej: działanie 12.

³¹ Czyli do resortu, który był właściwy do koordynacji GOZ w administracji rządowej, jak i miał bezpośrednio współpracować z MEiN przy realizacji tego działania.

³² Wspólne przedsięwzięcie na rzecz biotechnologicznej Europy opartej na obiegu zamkniętym.

³³ Konkursy miały na celu podniesienie świadomości i zaangażowanie uczniów w przejście na biogospodarkę. Nagrody w konkursie miały charakter rzeczowy i pieniężny a ponadto, artykuły o zwycięskim zespole i jego projekcie publikowane były w międzynarodowych magazynach, co zapewniało kontakt z szerokim gronem odbiorców reprezentujących sektor biogospodarki. <https://bisc-e.eu/>.

³⁴ Konkursy o tematyce GOZ były wyszczególnione w opisie działania 41.

³⁵ Jak wskazał zastępca dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju, Ministerstwo nie ma podstawy prawnej do ogólnego narzucania uczelniom programów nauczania, czy tematyki działalności naukowej. Wobec powyższego w trakcie prac nad projektem Mapy drogowej GOZ oraz w korespondencji przesyłanej do MRiT Ministerstwo postulowało o zmianę zadań wyszczególnionych w działaniu 41 na takie które nie będą naruszały autonomii uczelni lub zmianę instytucji odpowiedzialnej za jego realizację na uczelnie.

(akta kontroli str. 2-6, 18-24, 9-10, 34-43, 52-58, 185 -220, pliki cd 23-30, 50-55, 60-63)

W zakresie działania 18 dotyczącego stworzenia stałego zespołu w gronie dyrektorów departamentów z resortów odpowiedzialnych za poszczególne obszary biogospodarki³⁶ odpowiedzialne za jego organizację było MRiT. MEiN delegowało Radcę ministra do udziału w jego pracach. Zespół ten obradował dwukrotnie (9 lutego 2021 r. oraz 9 lutego 2022 r.), a przedmiotem jego obrad były bariery w rozwoju przemysłu drzewnego, sytuacja na rynku surowca drzewnego i modyfikacja systemu sprzedaży drewna na II półrocze 2022 r. Poza uczestnictwem przedstawiciela MEiN w spotkaniach zespołu, Ministrowi nie były przydzielone inne zadania przez resort odpowiedzialny.

Kampania informacyjna w celu upowszechniania wśród konsumentów i producentów wiedzy na temat przeciwdziałania marnowaniu żywności tj. działanie 12 w Mapie drogowej GOZ, realizowana była poprzez działania edukacyjne będące we właściwościach Ministerstwa. Formą realizacji działania był *Programu dla szkół* koordynowany przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa we współpracy z MEiN³⁷. Program ten zakładał obowiązkowe działania edukacyjne w zakresie przeciwdziałania marnowaniu żywności. Wymóg ten nakładało na uczestniczące w Programie szkoły rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2017 r. *w sprawie szczegółowego sposobu realizacji w szkołach środków towarzyszących o charakterze edukacyjnym, które służą prawidłowej realizacji programu dla szkół oraz upowszechniają wśród dzieci zdrowe nawyki żywieniowe*³⁸. W ramach podejmowanych działań edukacyjnych szkoły miały m. in. organizować konkursy tematyczne, warsztaty czy wycieczki. Ponadto Ministerstwo współuczestniczyło w opracowaniu materiałów edukacyjnych związanych z tą tematyką i publikowanych na stronach internetowych *Programu dla szkół* oraz w mediach społecznościowych³⁹.

Ponadto Ministerstwo przyczyniało się do upowszechniania wiedzy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności w ramach istniejących już regulacji prawnych. Zgodnie z art. 1 pkt 15a ustawy *Prawo oświatowe*, system oświaty zapewniał m.in. upowszechnianie wśród dzieci i młodzieży wiedzy o zasadach racjonalnego odżywiania oraz przeciwdziałania marnowaniu żywności. Działania w tym zakresie prowadzone były w szczególności w ramach realizacji w szkołach podstawy programowej kształcenia ogólnego⁴⁰. Problematyka przeciwdziałania

³⁶ Minister ds. Rozwoju wydał w dniu 18 września 2020 r. dwa zarządzenia tj. Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju w sprawie powołania zespołu ds. gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.Urz.MR. poz. 21) oraz Zarządzenie nr 18 Ministra Rozwoju w sprawie powołania zespołu ds. rozwoju biogospodarki (Dz.Urz.MR. poz. 23). Zespół powołany na podstawie Zarządzenia nr 16 nie ukonstytuował się, a zespół z zarządzenia nr 18 jako organ pomocniczy ministra ds. gospodarki miał za działanie przygotować propozycje, rekomendacje i inicjatywy służące zapewnieniu stabilności funkcjonowania przedsiębiorców działających w sektorze biogospodarki.

³⁷ Program był kontynuacją dwóch wcześniejszych programów: *Owoce i warzywa w szkole* oraz *Mleko w szkole*. Głównym celem *Programu dla szkół* było kształtowanie prawidłowych nawyków żywieniowych poprzez dostarczanie uczniom produktów mlecznych oraz owocowo-warzywnych. Działania edukacyjne poza edukacją o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności obejmowały edukację z zakresu zasad zdrowego żywienia oraz z zakresu pochodzenia i uprawy owoców i warzyw oraz produkcji produktów mlecznych.

³⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1302.

³⁹ Materiały te, to m. in filmy edukacyjne, warsztaty kulinarne on-line, poradniki dla nauczycieli i rodziców, broszury dla uczniów przekazywane do szkół biorących udział w Programie, oraz udostępniane na stronach internetowych, m.in.: <https://www.programdlaszkol.org/> oraz w mediach społecznościowych: https://www.facebook.com/programdlaszkol/?locale=pl_PL, <https://www.youtube.com/@ProgramdlaszkoPDS>.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla

namowianiu żywności poruszana mogła być również w zakresie obowiązkowej edukacji ekologicznej na każdym etapie edukacyjnym. Niemniej jednak działania te nie miały formy kampanii informacyjnej.

Aktywności podejmowane odnośnie działania 12 raportowane były do MRiT w ramach monitoringu Mapy drogowej GOZ. Ponieważ Ministerstwo nie otrzymało żadnych dodatkowych wytycznych od odpowiedzialnego za realizację działania 12 ministra ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych ani od MRiT wobec powyższego uznano, że ww. sposób realizacji tego działania jest wystarczający i prawidłowy.

NIK zauważa, że działania podejmowane przez Ministerstwo nie stanowiły nowych zadań, a jedynie kontynuację działań, które również przed przyjęciem Mapy drogowej GOZ, leżały we właściwościach Ministerstwa.

W Departamencie Innowacji i Rozwoju MEiN istniało stanowisko radcy ministra ds. europejskich w obszarze rolnictwa, zmian klimatu, bioróżnorodności oraz biogospodarki. Osoba pełniąca tę funkcję została delegowana do udziału w pracach zespołu ds. rozwoju biogospodarki⁴¹. Stanowisko to funkcjonowało także w ówczesnym MNiSW od 24 września 2018 r. W okresie wcześniejszym tj. od 21 czerwca 2017 r. za realizację zadań związanych z biogospodarką odpowiadała osoba pełniąca funkcję radcy ministra ds. polityki naukowej w obszarze rolnictwa, rybołówstwa, żywności, zmian klimatu i biogospodarki. Funkcjonujące przed 2021 r. MEN nie wyodrębniło w swojej strukturze stanowiska dedykowanego biogospodarce, ponieważ nie otrzymało pisma zapraszającego do udziału ani w pracach zespołu ds. gospodarki o obiegu zamkniętym, ani ds. rozwoju biogospodarki. Jednocześnie, ponieważ sposób realizacji powierzonego ministrowi ds. oświaty i wychowania działania 12 wpisywał się w zadania dotychczas realizowane przez Departament Wychowania i Edukacji Włączającej MEN, nie tworzone dodatkowych stanowisk czy komórek organizacyjnych.

Ministerstwo w korespondencji kierowanej do MRiT, zwracało uwagę, iż Mapa drogowa GOZ nie uwzględnia zmian w otoczeniu instytucjonalnym, jakie zaszły od momentu jej uchwalenia w 2019 r., w szczególności na szczeblu europejskim. Do życia powołano Europejskie Forum Polityki Biogospodarki⁴², uchwalono Europejski Zielony Ład⁴³, przyjęto Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy⁴⁴, Nową strategię leśną UE do 2030 r., Strategię „Od pola do stołu”⁴⁵ oraz inicjatywę Nowy Europejski Bauhaus⁴⁶. W ocenie Ministerstwa Mapa drogowa GOZ, aby zapewnić jej efektywność powinna być zgodna ze wspomnianymi wyżej dokumentami oraz pozostawać z nimi w synergii, w szczególności w zakresie zaplanowanych do realizacji działań. Mając powyższe na uwadze, Ministerstwo w korespondencji kierowanej do MRiT zwróciło się z wnioskiem o pilne podjęcie prac mających na celu nowelizację i aktualizację dokumentu.

szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra ds. rozwoju z dnia 18 września 2020 r. w sprawie powołania zespołu ds. rozwoju biogospodarki.

⁴² European Bioeconomy Policy Forum.

⁴³ European Green Deal.

⁴⁴ Circular Economy Action Plan.

⁴⁵ From farm to Fork.

⁴⁶ New European Bauhaus.

Jako ryzyko w prawidłowym wdrażaniu Mapy drogowej GOZ Ministerstwo zidentyfikowało także zbyt krótki horyzont czasowy dla realizacji jej założeń. Ponadto w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu Mapy drogowej GOZ MNiSW wskazywało, że dokument ten wymaga precyzyjniejszego zdefiniowania założonych w nim działań co pozwoliłoby zapewnić skuteczność przedmiotowej interwencji. Jako inne ryzyka w prawidłowej realizacji Mapy drogowej GOZ Ministerstwo wskazało na błędy na etapie projektowania tego dokumentu m.in. niezapewnienie finansowania działań o charakterze analitycznym, w konsekwencji czego MNiSW nie podjęło się realizacji działania 21. Inną przeszkodą w realizacji ww. dokumentu było w ocenie Ministerstwa niepełne uwzględnienie uwag zgłaszanych przez poszczególne resorty na etapie konsultacji projektu Mapy drogowej GOZ. Problemem według Ministerstwa było również niepodjęcie prac koordynujących i monitorujących wdrażanie Mapy drogowej GOZ, co miało należeć do kompetencji międzyresortowego zespołu do spraw biogospodarki.

(akta kontroli str. 2-6, 7-8, 185-220, pliki cd: 6, 64-67)

2.2 Zgodność działań realizowanych na podstawie Mapy drogowej GOZ z innymi dokumentami strategicznymi

Mapa drogowa w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o zamknięty obiegu była jednym z projektów strategicznych ujętych w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*⁴⁷. Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. Mapa drogowa GOZ była realizacją tego projektu strategicznego. Działania, w których współuczestniczyć miało MEiN oraz za realizację których przypisano mu odpowiedzialność, nie stały w sprzeczności z pozostałymi założeniami SOR.

Realizacja przez Ministerstwo działania 12 i podejmowane w jego ramach działania edukacyjne były zgodne z kierunkiem interwencji: Edukacja ekologiczna, w tym kształtowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji określonym w *Polityce ekologicznej państwa 2030*⁴⁸. Ponadto zagadnienia dotyczące racjonalnego gospodarowania zasobami, energią, odpowiedzialnej konsumpcji oraz zielonej gospodarki były uwzględnione w podstawach programowych.⁴⁹ W szkole podstawowej uczniowie m. in. uczyli się dostrzegania potrzeby racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody, poznawali warunki przyrodnicze i poza przyrodnicze wpływające na energetykę. Omawiali odnawialne i nieodnawialne zasoby przyrody oraz wskazywali propozycje racjonalnego gospodarowania tymi zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podstawa programowa zakładała przyswajanie informacji o wadach i zaletach opakowań, w tym zagrożeń związanych ze stosowaniem tworzyw sztucznych. Tematyka ta założona była tak samo w podstawie programowej dla szkół ponadpodstawowych i odpowiednio rozwinięta. Pośrednio działania edukacyjne będące we właściwości Ministerstwa wpisywały się w działanie 1.5.14. *upowszechnianie rozwiązań GOZ i biogospodarki na obszarach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarczego*

⁴⁷ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). M.P. poz. 260.

⁴⁸ Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej przyjęta uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. (M.P. poz. 794).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej oraz Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia.

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). Działanie takie założono w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030⁵⁰. Edukacja w zakresie ochrony środowiska mogła sprzyjać wzrostowi świadomości ekologicznej i upowszechnieniu rozwiązań GOZ i biogospodarki na obszarach wiejskich.

Pozostałe założone do realizacji przez Ministerstwo działania z Mapy drogowej GOZ nie stały w sprzeczności z innymi dokumentami strategicznymi takimi jak *Krajowy plan gospodarki odpadami 2022*⁵¹, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*⁵², oraz *Polityka surowcowa Państwa do 2050 r.*⁵³

(akta kontroli str.9-10, 52-58.)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, dnia 18 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Prezes
Marian Banaś



podpis

⁵⁰ Przyjęta uchwałą nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. (M.P. poz. 1150).

⁵¹ Przyjęty uchwałą nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. (M.P. z 2022 r. poz. 1030).

⁵² Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. (M.P. poz. 264).

⁵³ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 1 marca 2022 r. (M.P. poz. 371).