



MINISTER-CZŁONEK RADY MINISTRÓW
SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Jacek Cichocki

DKN-583-1(19)/14

Warszawa, dnia 10 września 2014 r.

Pan
Maciej H. Grabowski
Minister Środowiska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: *ustawa o kontroli*), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów przeprowadziła² w Ministerstwie Środowiska (dalej: MŚ lub Ministerstwo), kontrolę w zakresie prawidłowości realizacji procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach³ oraz innych ustaw w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 17 lutego 2014 r.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1 i 3 *ustawy o kontroli*, po rozpatrzeniu zastrzeżeń do *Projektu wystąpienia pokontrolnego*, przekazuję Panu Ministrowi *Wystąpienie pokontrolne*.

Proces podejmowania przez Ministra Środowiska⁴ decyzji dotyczących proponowanych rozwiązań legislacyjnych i ich zmian w trakcie uzgadniania projektów:

- ustawy o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach⁵ (nr projektu UC54⁶),
- założeń projektu ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁷ (nr projektu ZC30),
- ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁸ (nr projektu UC38),

należy ocenić negatywnie.

¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

² Kontrolę przeprowadzili pracownicy Departamentu Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: pani Justyna Sidoruk, główny specjalista, kierownik zespołu kontrolującego, pan Kamil Surowiec, główny specjalista, członek zespołu kontrolującego. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 17 lutego 2014 r. do 7 kwietnia 2014 r. w Ministerstwie Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.

³ Dz. U. Nr 79, poz. 666 ze zm.

⁴ Ministrem Środowiska jest od 27 listopada 2013 r. pan Maciej H. Grabowski. Uprzednio, w okresie objętym kontrolą Ministrami Środowiska byli: od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r. pan Maciej Nowicki, od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r. pan Andrzej Kraszewski, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. pan Marcin Korolec, który od 27 listopada 2013 r. pełni funkcję Sekretarza Stanu, Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Klimatycznej).

⁵ Dalej: ustawa o bateriach i akumulatorach.

⁶ Numer z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

⁷ Dalej: założenia ustawy o zużytym sprzęcie.

⁸ Dalej: ustawa o recyklingu.

Działania w zakresie uzasadnienia proponowanych zmian były nierzetelne i nieprzejrzyste, a dwa z trzech dokumentów rządowych nie zostały przyjęte przez Radę Ministrów w zaplanowanym terminie (pkt 1 *Projektu wystąpienia*).

Ministerstwo nie zapewniło pełnej jawności i przejrzystości procesu stanowienia prawa przy opracowaniu wszystkich poddanych kontroli projektów dokumentów rządowych (pkt 2 *Projektu wystąpienia*), a także wielokrotnie naruszyło zasady opracowywania dokumentów rządowych, określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów⁹ oraz przepisach wewnętrznych¹⁰ (pkt 3 *Projektu wystąpienia*).

Nowelizacja badanych ustaw została podjęta w związku z transpozycją przyjętej dyrektywy UE¹¹ (w przypadku ustawy o zużytym sprzęcie) oraz w związku z wdrożeniem przez Komisję Europejską postępowań dotyczących niepełnej transpozycji przepisów prawa europejskiego (w przypadku dwóch pozostałych ustaw)¹².

1. Wszystkie badane projekty dokumentów rządowych zostały przygotowane przez Ministerstwo Środowiska w sposób nierzetelny, bowiem propozycje zmian legislacyjnych były przedstawiane przez Ministra Środowiska bez:

- przeprowadzenia i udokumentowania szczegółowych analiz możliwych rozwiązań,
- uwzględnienia stanowiska wszystkich podmiotów, na które oddziaływały projektowane zmiany przepisów,
- wiarygodnego, opartego na dokumentach uzasadnienia kluczowych decyzji,
- prawidłowej i rzetelnej oceny skutków regulacji (dalej: OSR)¹³ (a w przypadku założeń ustawy o zużytym sprzęcie – testu regulacyjnego).

W rezultacie kierowane do konsultacji i uzgodnień wyjściowe wersje projektów nie spełniały wymogów procesu stanowienia prawa, polegających na wszechstronnym i należyтым rozważeniu projektowanych regulacji przekazywanych do rozpatrzenia. Nierzetelne przygotowanie dokumentów skutkowało również przewlekłością prac nad nimi.

Odpowiedzialnymi za właściwą realizację procesu przygotowania projektów dokumentów rządowych w komórce organizacyjnej, były osoby kierujące pracą Departamentu Gospodarki Odpadami (dalej: DGO):

- pani Beata Kłopotek, Dyrektor DGO do dnia 17 kwietnia 2011 r.
- pani Małgorzata Szymborska, Zastępca Dyrektora DGO do dnia 27 marca 2014 r., następnie Dyrektor DGO.

Nadzór nad pracą DGO realizował (działający z upoważnienia Ministra Środowiska):

- pan Bernard Błaszczyk, Podsekretarz Stanu, do dnia 19 grudnia 2011 r.,

⁹ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

¹⁰ W latach 2010-2013 obowiązywały procedury przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych, które stanowiły załącznik do regulaminów organizacyjnych Ministerstwa Środowiska.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE), Dz. U. UE L 197 z 24.07.2012, str. 38.

¹² Komisja Europejska w dniu 15 maja 2009 r. wezwała władze polskie do pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. UE L 269 z 21.10.2000, str. 34). W dniu 24 listopada 2011 r. Komisja Europejska sformułowała zarzuty formalne dotyczące niewłaściwego wdrożenia przepisów dyrektywy 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, (dalej: dyrektywa w sprawie baterii i akumulatorów), Dz. U. UE L 266 z 26.09.2006, str. 1.

¹³ Wg Wytucznych do oceny skutków regulacji (przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r.), ocena skutków regulacji stanowi integralną część procesu opracowania, opiniowania, uzgadniania i rozpatrywania projektów aktów normatywnych przyjmowanych przez Radę Ministrów. Stanowi instrument, który pozwala na określenie konsekwencji wprowadzania regulacji, może stanowić ważny element w procesie stanowienia dobrej jakości prawa.

- pan Piotr Grzegorz Woźniak, Podsekretarz Stanu, od dnia 12 grudnia 2011 r. do dnia 18 grudnia 2013 r.

1.1. Zastrzeżenia budzi fakt, że Ministerstwo Środowiska nie dysponowało dowodami, które pozwalałyby na odtworzenie przebiegu procesu przygotowywania projektów dokumentów rządowych, w tym nie dokumentowano analiz, których wyniki uwzględniane były jedynie w syntetycznej formie w opracowanych OSR i teście regulacyjnym. W konsekwencji nie można odtworzyć procesu podejmowania większości decyzji dotyczących projektowanych rozwiązań legislacyjnych oraz ocenić przesłanek, którymi kierowało się Ministerstwo.

Wyjaśniając przyczyny niedokumentowania analiz, w tym obciążeń kosztów dla przedsiębiorców powstałych w wyniku projektowanych regulacji, pani Małgorzata Szyborska, Dyrektor DGO wskazała¹⁴ na brak formalnego obowiązku w tym zakresie. Zdaniem Dyrektora DGO skutki wprowadzonych rozwiązań były rozważane, mimo że nie ma na to dowodów. Posiadający fachową wiedzę pracownicy DGO uczestniczyli w spotkaniach i konferencjach, gdzie mieli okazję zapoznać się z uwagami i opiniami przedsiębiorców a także brali udział pracach grup roboczych i komitetów technicznych prowadzonych na poziomie KE oraz Rady UE oraz dokonywali bieżącej analizy funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami¹⁵.

Brak dokumentów dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego oraz podejmowanych w jego trakcie decyzji wskazuje na nieprzejrzystość i nierzetelność działań, ponieważ nie pozwala na odtworzenie przesłanek, na których oparto oceny wpływu projektowanych rozwiązań. Wszystkie analizy, dokumenty, stanowiska i decyzje podejmowane w procesie legislacyjnym powinny zostać udokumentowane w sposób umożliwiający potwierdzenie ich prawidłowości i adekwatności ustalonych następstw wprowadzanych przepisów.

1.2. Nierzetelnie sporządzono OSR projektów ustawy o bateriach i akumulatorach i ustawy o recyklingu oraz test regulacyjny założeń do projektu ustawy o zużytych sprzęcie.

Wyniki prac analitycznych niezbędnych do właściwego przygotowania pierwszych wersji wszystkich trzech projektów dokumentów rządowych cechowały się wysokim stopniem ogólności i często nie odnosiły się do sygnałów zgłaszanych przez podmioty, na które oddziaływały wprowadzane zmiany.

Przedsiębiorcy¹⁶ i organizacje społeczne wskazywały na zagrożenia dla środowiska oraz sygnalizowały, że wprowadzone liberalne rozwiązania w ustawie o bateriach i akumulatorach umożliwią wywóz akumulatorów i baterii za granicę w sytuacji dysponowania „wolnymi mocami przerobowymi” przez polskie przedsiębiorstwa. Natomiast OSR przekazany do konsultacji społecznych nie odnosił się do sytuacji ekonomicznej podmiotów działających w sferze przetwarzania i recyklingu zużytych baterii i akumulatorów oraz nie poruszał kwestii związanych z zagrożeniami dla środowiska.

Ustalone przez Ministerstwo następstwa proponowanych zmian nie odnosiły się do argumentacji przedstawianej przez interesariuszy i nie uwzględniały następstw w obszarach, na które wskazywały podmioty zaangażowane w proces legislacyjny.

W toku prac nad zmianą ustawy o recyklingu napływały sygnały o potencjalnych negatywnych skutkach na zatrudnienie i sytuację finansową podmiotów działających w branży recyklingu pojazdów oraz importerów pojazdów.

¹⁴ Pisma pani Małgorzaty Szyborskiej: DGO-II-091-1-11806/14/AL z 20 marca 2014 r., DGO-II-091-1-12722/14/At. z 26 marca 2014 r., DGO-II-091-1/13292/14/BZ z 31 marca 2014 r., DGO-II-091-1/15153/14/BZ z 11 kwietnia 2014 r. i DGO-II-091-1/15158/14/AL z 11 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego, znak: DGO-II-091-1/29645/14/If z dnia 21 lipca 2014 r.

¹⁶ Np. firmy Baterpol Sp. z o. o. i Orzeł Biały S.A.

Opracowany przez członka m.in. Stowarzyszenia FORS, panią dr hab. Agnieszkę Merkiż-Guranowską, prof. nadzw. Politechniki Poznańskiej, raport *Ocena skutków regulacji prawnych wynikających z nowelizacji ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* wskazywał, że proponowane rozwiązania legislacyjne¹⁷ nie doprowadzą do całkowitej likwidacji szarej strefy oraz obniżą rentowność i konkurencyjność działających stacji demontażu. Tymczasem projekt w OSR wskazywał, że wprowadzone regulacje przyczynią się do zwiększenia zatrudnienia w legalnie działających stacjach demontażu, a dowody, na których bazowała ta ocena nie zostały udokumentowane. Dokument pomijał wpływ na zmiany zatrudnienia u producentów i importerów pojazdów, a także nie odnosił się do zmian w obszarze konkurencyjności i sytuacji finansowej przedsiębiorców.

Ministerstwo Środowiska nie odniosło się w OSR do potencjalnych negatywnych następstw wprowadzonych rozwiązań, w tym m.in. do wpływu projektowanych regulacji na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw, sektor finansów publicznych oraz środowisko, co naruszało zasady stanowienia prawa oraz zasady gospodarowania finansami publicznymi.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹⁸ w przypadku projektu ustawy, którego skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, w uzasadnieniu, poza wskazaniem wysokości przewidywanych skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, należy wskazać źródła ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji nowych celów.

Natomiast według § 1 ust. 2 pkt 5 i 6 Zasad techniki prawodawczej¹⁹ w przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy należy sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym ich wpływ na system prawa oraz określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia.

W konsekwencji Ministerstwo Środowiska uzupełniało prognozy następstw wprowadzonych regulacji dopiero w trakcie prac legislacyjnych, co negatywnie wpływało na termin przyjęcia przez Radę Ministrów opracowywanych dokumentów.

W styczniu 2011 r. Minister Środowiska występował o ustalenie liczby wprowadzanych używanych pojazdów z państw UE oraz badał w maju 2012 r. sytuację ekonomiczną przedsiębiorców działających w branży recyklingu. Ponadto w 2013 r. zwrócono się do Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) o podanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku i przestrzegania przepisów dotyczących recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, liczby przedsiębiorców wprowadzających pojazdy, podmiotów zobowiązanych do zapewnienia sieci zbierania pojazdów oraz wysokości nakładanych kar.

W przypadku projektu ustawy o bateriach i akumulatorach MŚ w związku z koniecznością uzupełnienia OSR w grudniu 2012 r. MŚ wystąpiło do urzędów marszałkowskich i GIOŚ o podanie informacji m.in. na temat liczby podmiotów wprowadzających baterie, liczby podmiotów prowadzących punkty zbierania i miejsca odbioru. Natomiast w lutym 2013 r. wystąpiło do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o wskazanie rozwiązań dotyczących zużytych baterii i akumulatorów funkcjonujących w innych krajach UE.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem²⁰ pani Małgorzaty Szymborskiej, Zastępcy Dyrektora DGO, wyrażonym w kontekście prac nad projektem ustawy o bateriach i akumulatorach, że przedstawianie przed skierowaniem projektu do uzgodnień informacji na temat podmiotów, na które wpływa projektowana regulacja nie znajduje formalnego uzasadnienia. Wskazanie bowiem w OSR wyników analizy wpływu aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje akt normatywny wynika wprost z Regulaminu pracy Rady Ministrów²¹.

¹⁷ Dotyczy projektu z dnia 14 listopada 2012 r.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

¹⁹ Wprowadzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

²⁰ Pismo DGO-II-091-1/12722/14/JF z dnia 26 marca 2014 r.

²¹ § 10 ust. 6 pkt 3 lit. h ówczesnie obowiązującego Regulaminu – Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M.P. Nr

1.3. Prowadzone przez Ministerstwo Środowiska prace nad badanymi dokumentami rządowymi były nieskuteczne, bowiem Rada Ministrów nie przyjęła dwóch projektów w terminie przewidzianym w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (7 kwietnia 2014 r.) projekt ustawy o recyklingu nie został przyjęty przez Radę Ministrów, mimo że Polska zobowiązała się do dokonania nowelizacji w pierwotnym terminie do końca III kwartału 2011 r., który przesunięto na wrzesień 2012 r. Termin przyjęcia dokumentu był kilkakrotnie zmieniany w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Ostatniej zmiany dokonano po zakończeniu czynności kontrolnych – termin przyjęcia dokumentu przesunięto na II kwartał 2014 r.

Również terminy przyjęcia projektów ustawy o bateriach i akumulatorach oraz projektu założeń ustawy o zużyтым sprzęcie były przesuwane. Ostatecznie projekt ustawy o bateriach i akumulatorach Rada Ministrów przyjęła z 49-dniowym²² opóźnieniem²³. Natomiast założenia ustawy o zużyтым sprzęcie zostały przyjęte przez Radę Ministrów w drugim zaplanowanym terminie, tj. 17 września 2013 r.

Zasadniczą przyczyną występujących opóźnień było niedostateczne przygotowanie projektów dokumentów rządowych przez organ inicjujący, a także, jak wskazała Dyrektor DGO²⁴, rozbieżność stanowisk członków Rady Ministrów na etapie uzgodnień międzyresortowych oraz ponowne zgłaszanie tych samych poprawek.

Decyzja o odrębnej ścieżce legislacyjnej, tj. z pominięciem opracowywania założeń projektów ustaw, w odniesieniu do 2 projektów²⁵ nie przyczyniła się do terminowego zakończenia prac nad dokumentami.

Ponadto w pracach nad projektem ustawy o recyklingu wystąpiła półroczna przerwa, co należy ocenić negatywnie. Pani Małgorzata Szymborska, Dyrektor DGO podała²⁶, że wynikało to z dramatycznej sytuacji kadrowej związanej z nieobecnością pracownika, udziałem pozostałych pracowników w pracach nad innymi projektami legislacyjnymi oraz zaangażowaniem w sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE.

1.4. Szczególnym przykładem negatywnych zjawisk, które wystąpiły w trakcie prac nad opracowywaniem poddanych kontroli projektów dokumentów rządowych, był sposób, w jaki wprowadzona została zmiana art. 63 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach. Brzmienie przepisu w trakcie procedowania projektu było wielokrotnie modyfikowane. Brak należytej staranności oraz niewystarczająca analiza wszystkich istotnych okoliczności wpływających na kształt proponowanych rozwiązań naraziło organ administracji rządowej na zarzut nieprzejrzystych działań w procesie stanowienia prawa.

Obowiązujące brzmienie ustawy o bateriach i akumulatorach, która weszła w życie 12 czerwca 2009 r., dopuszczało możliwość przetwarzania baterii i akumulatorów wyłącznie w zakładzie przetwarzania prowadzącym również recykling ołowiu i jego związków oraz tworzyw sztucznych. Kształt przepisu był wynikiem poprawki wprowadzonej na etapie prac Senatu.

Opracowana przez Ministerstwo i przedstawiona do konsultacji społecznych zmiana brzmienia art. 63 ust. 2 zmniejszała wymogi wobec przedsiębiorców prowadzących przetwarzanie

13, poz. 221 ze zm.) oraz § 28 ust. 2 pkt 1 obecnie obowiązującego Regulaminu – Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (M.P. poz. 979).

²² Liczba dni kalendarzowych pomiędzy ostatnim wyznaczonym przez Radę Ministrów terminem przyjęcia dokumentu rządowego a faktycznym terminem ich przyjęcia przez Radę Ministrów.

²³ Ostateczny termin przyjęcia dokumentu zaplanowano na IV kwartał 2013 r., natomiast Rada Ministrów przyjęła dokument 18 lutego 2014 r.

²⁴ Pisma pani Małgorzaty Szymborskiej: DGO-II-091-2/13823/14/AL z dnia 2 kwietnia 2014 r., DGO-II-091-1/13292/14/BZ z dnia 31 marca 2014 r. i z dnia 4 kwietnia 2014 r.

²⁵ Dot. projektów ustawy o recyklingu oraz ustawy o bateriach i akumulatorach.

²⁶ Pismo DGO-II-091-2/13823/14/AL z dnia 2 kwietnia 2014 r.

baterii i akumulatorów, umożliwiając przekazywanie frakcji odpadów do najbliższych położonych zakładów prowadzących recykling ołowiu i jego związków lub tworzyw sztucznych.

W trakcie prowadzonych uzgodnień międzyresortowych, Ministerstwo Środowiska w dniu 4 grudnia 2012 r. poinformowało w trybie roboczym Ministerstwo Gospodarki o rezygnacji ze zmiany obowiązującego brzmienia artykułu.

W wyniku decyzji ówczesnego Ministra Środowiska, pana Marcina Korolca podjętej w dniu 10 stycznia 2013 r. ponownie zwiększono wymogi wobec przedsiębiorców przetwarzających baterie i akumulatory, ograniczając możliwość przetwarzania wyłącznie do terenu jednego zakładu przetwarzania prowadzącego również recykling ołowiu i jego związków oraz tworzyw sztucznych, a także prowadzącego *unieszkodliwianie*, z wyjątkiem składowania.

W związku z uwagami zgłoszonymi przez Ministra Gospodarki na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów w lipcu, sierpniu i wrześniu 2013 r., ograniczono zakres nowelizacji podjętej w wyniku decyzji Ministra Środowiska ze stycznia 2013 r. wprowadzając wymóg przetwarzania baterii i akumulatorów do terenu jednego zakładu przetwarzania prowadzącego również recykling ołowiu i jego związków oraz tworzyw sztucznych, a także prowadzącego *odzysk lub nieszkodliwianie*, z wyjątkiem składowania.

Na posiedzeniu Rady Ministrów 4 lutego 2014 r. Minister Środowiska został zobowiązany do dokonania autopoprawki liberalizującej art. 63 ust. 2, poprzez rezygnację z wymogu przetwarzania oraz recyklingu zużytych baterii i akumulatorów na terenie jednego zakładu.

Rozpoczęcie prac nad nowelizacją art. 63 ust. 2 ustawy o bateriach i akumulatorach nie było wymogiem implementacji przepisów prawa europejskiego. Podjęcie prac Ministerstwo uzasadniało²⁷ uproszczeniem tego przepisu oraz dążeniem do unikania formułowania w przepisach wyższych wymagań niż wymagania określone w prawie UE.

Dyrektywa w sprawie baterii i akumulatorów ma charakter ramowy i nie formułowała precyzyjnych wymogów w odniesieniu do sposobu jej wdrożenia, tj. kształtu systemu zbierania zużytych baterii i akumulatorów, tym samym forma implementacji uzależniona była od Ministra Środowiska.

Dyrektywa określa, że Państwa Członkowskie mają zapewnić możliwość uczestniczenia w systemach zbierania, przetwarzania i recyklingu wszystkim zaangażowanym podmiotom. Kształt systemu powinien umożliwiać dostęp do rynku baterii i akumulatorów przewożonych z państw trzecich na zasadach niedyskryminacji oraz tak, aby unikać ograniczeń w handlu i zniekształcenia konkurencji.

Decyzję o podjęciu prac nad nowelizacją ustawy o bateriach i akumulatorach podjął Minister Środowiska, pan Andrzej Kraszewski w dniu 18 maja 2011 r. Jednak prace nad opracowaniem nowelizacji art. 63 ust. 2 ustawy prowadzone były w Ministerstwie Środowiska co najmniej od lipca 2010 r., tj. 10 miesięcy przed podjęciem przez Ministra Środowiska decyzji o nowelizacji ustawy.

Prowadzone w tym okresie działania miały związek z inicjatywami parlamentarnymi dotyczącymi nowelizacji brzmienia przepisu oraz skutków wejścia w życie regulacji bez okresu przejściowego.

Negatywnie należało ocenić to, że pierwsze 2 projekty²⁸ ustawy o bateriach i akumulatorach nie zawierały uzasadnienia zmiany art. 63 ust. 2. Projekt był uzgadniany wewnątrzresortowo, podlegał zaopiniowaniu pod względem prawnym i redakcyjnym, a także został przyjęty przez kierownictwo resortu w trybie obiegowym. Uzasadnienie uzupełniono dopiero w kolejnym, skierowanym do uzgodnień międzyresortowych, projekcie. Za przygotowanie projektu i nadzór pod względem merytorycznym odpowiadał ówczesny Zastępca Dyrektora DGO, pani Małgorzata Szymborska. Projekt został zaakceptowany przez ówczesnego Podsekretarza Stanu, pana Piotra Woźniaka oraz Kierownictwo resortu. Zastępca Dyrektora DGO nie wskazała przyczyn braku uzasadnień²⁹.

Minister Środowiska w uzasadnieniu, które zostało uzupełnione w toku prac legislacyjnych, wyjaśniał, że propozycja zmiany art. 63 ust. 2, polegająca na ograniczeniu wymogów wobec przedsiębiorców prowadzących przetwarzanie baterii i akumulatorów, miała na celu przyjęcie

²⁷ Pismo DGO-II-091-1/11806/14/AŁ. pani Małgorzaty Szymborskiej, Zastępcy Dyrektora DGO z dnia 20 marca 2014 r.

²⁸ Projekty z dnia 16 kwietnia 2012 r. oraz 2 lipca 2012 r. nie zawierały uzasadnienia zmiany art. 63 ust. 2. Uzasadnienie uzupełniono w projekcie z dnia 8 października 2012 r.

²⁹ Pismo DGO-II-091-1/11806/14/AŁ z dnia 20 marca 2014 r.

analogicznych rozwiązań wynikających z dyrektywy oraz wychodziła naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, którzy zamierzają przetwarzać zużyte baterie i akumulatory bez konieczności doposażenia zakładu w hutę oraz instalację do recyklingu tworzyw sztucznych. Ponadto zmiana miała umożliwić polskim przedsiębiorcom funkcjonowanie na takich samych zasadach, jakie obowiązują w innych krajach UE.

Należy wskazać, że dyrektywa nie nakładała w powyższym zakresie propozycji konkretnych rozwiązań ustawowych. Przyjęte przez MŚ stanowisko potwierdzają wydawane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych opinie, które wskazywały, że obowiązujące brzmienie przepisów art. 63 ust. 2 ustawy wykracza poza wymogi określone w prawie europejskim.

Za nieuzasadnioną należy uznać również decyzję ówczesnego Ministra Środowiska, pana Marcina Korolca podjętą w dniu 10 stycznia 2013 r. o zwiększeniu wymogów wobec przedsiębiorców w zakresie zasad przetwarzania zużytych akumulatorów i baterii. Tym samym Minister Środowiska wycofał się z pierwotnej propozycji rozszerzającej krąg tych podmiotów. Wprowadzenie zmiany art. 63 ust. 2 projektu ustawy o bateriach i akumulatorach³⁰, polegającej na zwiększeniu wymogów w odniesieniu do przedsiębiorców przetwarzających baterie i akumulatory, nie zostało poparte udokumentowanymi analizami uzasadniającymi kierunek proponowanej nowelizacji i nastąpiło wbrew prezentowanemu wcześniej stanowisku³¹ Ministerstwa Środowiska, że obowiązujące regulacje gwarantują bezpieczeństwo przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów. Należy przy tym zauważyć, że proponowana zmiana zwiększała wymogi również w odniesieniu do dotychczas obowiązujących przepisów.

Decyzja Ministra została podjęta po spotkaniu w dniu 10 stycznia 2013 r. z udziałem Senatora RP pana Bogusława Śmigielskiego, przedstawiciela przedsiębiorstwa Orzeł Biały S.A. oraz pana Pawła Sosnowskiego – Naczelnika Wydziału w DGO. Ze spotkania nie został sporządzony dokument zawierający wyniki ustaleń, w związku z czym nie można określić, czy i jaki wpływ na podjęcie decyzji miały osoby uczestniczące w spotkaniu.

Pan Marcin Korolec, ówczesny Minister Środowiska wyjaśnił³², że na spotkaniu nie podejmowano żadnych ustaleń z przedstawicielem Senatu RP. Przedsiębiorstwo Orzeł Biały S.A. w toku prac legislacyjnych opowiadało się za wycofaniem się z nowelizacji przepisu art. 63 ust. 2 i pozostawieniem go w niezmienionym brzmieniu.

Należy zauważyć, że zanim Minister Środowiska podjął powyższą decyzję, w dniu 4 grudnia 2012 r. pracownik DGO przekazał do Ministerstwa Gospodarki (dalej: MG) w trybie roboczym informację, że Ministerstwo Środowiska uwzględni uwagi o pozostawieniu art. 63 ust. 2 w dotychczasowym brzmieniu.

Według byłego Ministra Środowiska, pana Marcina Korolca³³ uzasadnieniem zmiany proponowanych rozwiązań były liczne negatywne opinie formułowane przez Ministra Gospodarki oraz stronę społeczną, w których podnosili, że obecne rozwiązania nie gwarantują bezpiecznego przetwarzania odpadów. Powyższa okoliczność znajduje potwierdzenie, bowiem do MŚ napływały liczne zastrzeżenia ze strony podmiotów zainteresowanych brzmieniem projektowanych przepisów.

³⁰ Brzmienie art. 63 ust. 2 w projekcie roboczym z 31 stycznia 2013 r. i projektach z: 4 marca 2013 r., 9 maja 2013 r. i 24 czerwca 2013 r.: „Zużyte baterie samochodowe kwasowo-olowiowe, zużyte akumulatory samochodowe kwasowo-olowiowe, zużyte baterie przemysłowe kwasowo-olowiowe lub zużyte akumulatory przemysłowe kwasowo-olowiowe poddawane są przetwarzaniu wyłącznie na terenie jednego zakładu przetwarzania prowadzącego również recykling ołowiu i jego związków oraz tworzyw sztucznych, a także prowadzącego unieszkodliwianie, z wyjątkiem składowania, odpadów niebezpiecznych powstałych w wyniku przetworzenia zużytych baterii samochodowych kwasowo-olowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-olowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-olowiowych lub zużytych akumulatorów.”

³¹ Np. uzasadnienie wprowadzenia zmiany art. 63 ust. 2 w projekcie z dnia 8 października 2012 r.

³² Pismo SS.MK-072-1/13979/14/E:W z dnia 4 kwietnia 2014 r.

³³ Pismo SS.MK-072-1/13979/14/EW z dnia 4 kwietnia 2014 r.

Wpływ na decyzję Ministra Środowiska miał również *Raport w sprawie nieprawidłowości na rynku recyklingu baterii i akumulatorów w Polsce*³⁴ (dalej: Raport), który zawierał informacje o możliwych negatywnych następstwach dla zdrowia i środowiska proponowanych przez MŚ regulacji rozszerzających krąg podmiotów uprawnionych do przetwarzania baterii i akumulatorów.

Raport został sporządzony we współpracy z podmiotami zainteresowanymi brzmieniem projektowanej regulacji, tj. Izbą Gospodarczą Metali Nieżelaznych i Recyklingu oraz Polską Izbą Gospodarczą EKOROZWÓJ. Raport został przekazany do Ministerstwa Środowiska za pośrednictwem organów administracji rządowej biorących udział w procesie uzgodnień³⁵.

Należy również zauważyć, że Minister Środowiska podjął decyzję nie korzystając ze wsparcia departamentu merytorycznego. Prowadzący prace nad projektem ustawy DGO nie opracował własnych analiz, uzasadniających zmianę pierwotnie proponowanych rozwiązań oraz potwierdzających przyjęte założenie, że dotychczas obowiązujące przepisy nie gwarantują bezpiecznego przetwarzania baterii i akumulatorów. Jednocześnie w grudniu 2012 r. DGO, odnosząc się do uwag MG, wyraził stanowisko³⁶, że zasadnym wydaje się pozostawienie pierwotnej zmiany przepisu art. 63 ust. 2, która wg DGO w wystarczającym stopniu zapewnia bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzanie zużytych baterii i akumulatorów.

W pracach legislacyjnych dotyczących zmiany przepisu art. 63 ust. 2 ustawy stanowisko prezentował Minister Gospodarki. Było ono zbieżne z uwagami zgłaszanymi przez organizacje zrzeszające przedsiębiorców prowadzących zakłady przetwarzania baterii i akumulatorów, opowiadające się za pozostawieniem przepisu art. 63 ust. 2 w niezmienionym brzmieniu, które dawało możliwość przetwarzania zużytych baterii i akumulatorów wyłącznie w zakładzie przetwarzania prowadzącym również recykling ołowiu i jego związków oraz tworzyw sztucznych. Stanowisko to było wynikiem roboczych konsultacji prowadzonych z przedsiębiorcami. Minister Gospodarki uzasadniał swoje zaangażowanie w prace prerogatywami jako organu właściwego w sprawach gospodarczych i przedsiębiorczości. Opinia MG nie została ostatecznie uwzględniona przez MŚ w toku prac legislacyjnych.

Zarówno MG, jak i podmioty zainteresowane wskazywały, że pierwotne propozycje brzmienia art. 63 ust. 2 dopuszczają możliwość tworzenia nieprofesjonalnych punktów przetwarzania odpadów, których działalność będzie zagrożeniem dla środowiska, a wprowadzone rozwiązania postawią w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorców, którzy zainwestowali znaczne nakłady w modernizację instalacji wobec podmiotów, które nie unowocześniły swych zakładów licząc na korzystne zmiany w prawie.

Negatywne stanowisko do zmiany rozszerzającej możliwość przetwarzania baterii i akumulatorów prezentowały: Baterpol Sp. z o.o., Orzeł Biały S.A., Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu, Polska Izba Gospodarcza EKOROZWÓJ oraz Instytut Metali Nieżelaznych w Gliwicach. Natomiast negatywne stanowisko do zmiany zwiększającej wymogi dotyczące zasad przetwarzania baterii i akumulatorów przedstawiły podmioty, z którymi Minister Gospodarki konsultował w lipcu i sierpniu 2013 r. propozycje zmiany przepisu: Orzeł Biały S. A. reprezentujący również Izbę Gospodarczą Metali Nieżelaznych i Recyklingu, ZAP Sznajder Batterien S.A., LOXA Sp. z o. o.

Na posiedzeniu Rady Ministrów 4 lutego 2014 r. Minister Środowiska został zobowiązany do dokonania autopoprawki liberalizującej art. 63 ust. 2³⁷, poprzez rezygnację z wymogu przetwarzania oraz recyklingu zużytych baterii i akumulatorów na terenie jednego zakładu.

³⁴ Raport sporządzony przez Kancelarię Bezpieczeństwa Rapacki i Wspólnicy.

³⁵ Materiał przekażal w dniu 20 listopada 2012 r. Zastępca Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów natomiast w dniu 26 listopada 2012 r. raport wpłynął za pośrednictwem Ministerstwa Zdrowia.

³⁶ Notatka służbowa adresowana do Podsekretarza Stanu w MŚ, Głównego Geologa Kraju, pana Piotra Woźniaka z grudnia 2012 r. (brak daty dziennej).

³⁷ Brzmienie art. 63 ust. 2 po dokonaniu autopoprawki: „Prowadzący zakład przetwarzania, w którym przetwarza się zużyte baterie samochodowe kwasowo-olowiowe, zużyte akumulatory samochodowe kwasowo-olowiowe, zużyte baterie przemysłowe kwasowo-olowiowe lub zużyte akumulatory przemysłowe kwasowo-olowiowe zapewnia co najmniej przekazanie powstałych w wyniku

Przedstawiony Radzie Ministrów wariant brzmienia art. 63 ust. 2 ustawy został wybrany i zaakceptowany przez pana Janusza Ostapiuka, Podsekretarza Stanu.

Przyjęty przez Radę Ministrów³⁸ projekt ustawy o bateriach i akumulatorach, rozszerza krąg podmiotów, które mogą prowadzić przetwarzanie zużytych baterii i akumulatorów. Minister Środowiska powrócił do stanowiska, według którego obecne regulacje chronią przed ewentualnymi zagrożeniami dla zdrowia i środowiska. Ponadto w projekcie zostały wprowadzone dodatkowe mechanizmy minimalizujące możliwość wystąpienia zagrożeń dla zdrowia i środowiska.

2. Negatywnie należy ocenić to, że Ministerstwo Środowiska nie zapewniło pełnej jawności procesu legislacyjnego badanych dokumentów rządowych, naruszając podstawowe zasady stanowienia prawa. Do publicznej wiadomości nie podano części dokumentów wytworzonych w trakcie prowadzonych prac legislacyjnych.

Zgodnie z § 11a ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów obowiązkiem organu wnioskującego jest udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów normatywnych oraz wszelkich dokumentów dotyczących prac nad tymi projektami.

Ponadto, na mocy Porozumienia zawartego w dniu 1 lutego 2010 r. pomiędzy RCL a MŚ, wyznaczeni pracownicy MŚ mieli dostęp do umieszczania projektów dokumentów rządowych w systemie o Rządowym Procesie Legislacyjnym. Obowiązek ten nie dotyczył etapu kierowania projektów na Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, stały Komitet Rady Ministrów, Komitet do Spraw Europejskich, Komisję Prawniczą i Radę Ministrów.

Ponadto przebieg i wyniki spotkań z podmiotami zainteresowanymi nowelizowanymi regulacjami były nierzetelnie dokumentowane. Nie wszystkie podmioty, które zgłosiły swoje zainteresowanie pracami, zostały wykazane w Rejestrze wystąpień podmiotów³⁹.

2.1. Należy również zauważyć, że projekty regulacji przekazywane były do konsultacji społecznych tylko na początkowym etapie ich opracowywania, mimo wprowadzania do nich istotnych zmian w toku dalszych prac, co nie sprzyja zachowaniu zasady jawności i przejrzystości procesu. W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) na stronach Ministerstwa oraz Rządowego Centrum Legislacji nie opublikowano części dokumentów z prac legislacyjnych. Tym samym naruszono art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁰ (dalej: ustawa lobbingsowa), § 11a ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów⁴¹, a także § 2 ust. 8 Procedury przygotowywania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych⁴².

Przykładowo: w BIP MŚ nie opublikowano wszystkich dokumentów z etapu uzgodnień międzyresortowych oraz wszystkich dokumentów (poza projektem i testem regulacyjnym) dotyczących projektu założeń ustawy o zużytych sprzęcie z etapu prac stałego Komitetu Rady Ministrów. W BIP RCL nie zamieszczono wszystkich dokumentów z etapu konsultacji

przetwarzania frakcji zawierających ołów i jego związki oraz frakcji tworzyw sztucznych do instalacji prowadzących recykling ołowiu i jego związków lub recykling tworzyw sztucznych spełniających wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 7⁷.

³⁸ 18 lutego 2014 r.

³⁹ Rejestr wystąpień podmiotów, był prowadzony przez komórkę koordynującą na podstawie § 12 ust. 1 i 2 Zarządzenia nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Środowiska wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową, powinien zawierać w szczególności: imię i nazwisko albo firmę podmiotu; wzmiankę o zaświadczeniu o wpisie do rejestru oraz pisemnym oświadczeniu zawierającym wskazanie podmiotów, na rzecz których wykonuje działalność; termin i formę wystąpienia; informację, jakiego projektu aktu normatywnego dotyczyło wystąpienie; informację, jaki jest oczekiwany przez podmiot sposób rozstrzygnięcia sprawy; rodzaj dokumentacji, dotyczącej sprawy, złożonej przez podmiot; sposób załatwienia sprawy; określenie wpływu, jaki wywarł podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową w procesie stanowienia prawa w danej sprawie.

⁴⁰ Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁴¹ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (MP. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

⁴² Załącznik do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, wprowadzonego zarządzeniem Nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. (dalej: Procedura przygotowywania projektów aktów normatywnych).

społecznych⁴³ oraz z etapu uzgodnień międzyresortowych tego procesu legislacyjnego. Dokumenty opublikowano dopiero w trakcie kontroli KPRM.

Odnosnie do projektu ustawy o bateriach i akumulatorach w BIP MŚ nie opublikowano wszystkich pism z uwagami resortów z etapu posiedzeń Rady Ministrów oraz uwag wniesionych przez resorty na etapie prac Komisji Prawniczej. Natomiast w BIP RCL nie opublikowano informacji nt. konferencji uzgodnieniowej, pism z uwagami podmiotów złożonych na etapie konsultacji społecznych.

W toku prac nad projektem ustawy o recyklingu w BIP MŚ nie opublikowano wszystkich pism z uwagami resortów z etapu drugich i trzecich uzgodnień międzyresortowych oraz z etapu prac Komitetu ds. Europejskich. Natomiast w BIP RCL nie opublikowano niektórych pism z etapu konsultacji społecznych i etapu uzgodnień międzyresortowych.

Pani Małgorzata Szymborska, Dyrektor DGO wyjaśniła⁴⁴, że nieopublikowanie tych materiałów spowodowane było m.in. realizacją dużej liczby innych zadań przez pracowników komórki merytorycznej, prowadzeniem sprawy w systemie doraźnych zastępstw w związku z nieobecnością pracownika, roboczym charakterem niektórych dokumentów oraz pomyłką pracownika. Zdaniem Ministra Środowiska Macieja H. Grabowskiego dodatkowe konsultacje społeczne znacznie wydłużyłyby proces legislacyjny⁴⁵.

Skala i formalny charakter nieprawidłowości wskazuje na brak prawidłowego nadzoru Dyrektora DGO nad realizacją zadań dotyczących procesu legislacyjnego. Stanowi to naruszenie § 2 ust. 2 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DGO⁴⁶, w którym wskazano, że dyrektor odpowiada za właściwą realizację zadań, określonych w Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Środowiska.

Należy zauważyć, że do konsultacji społecznych przekazywano projekty dokumentów rządowych tylko na początkowym etapie ich opracowywania, pomimo późniejszego wprowadzania istotnych zmian proponowanych rozwiązań legislacyjnych. Ministerstwo nie uwzględniło również sygnałów o konieczności poddania projektu ponownym konsultacjom, napływających od Ministra Gospodarki oraz podmiotów zainteresowanych przebiegiem prac legislacyjnych. W przypadku tak istotnych zmian w projekcie należałoby rozważyć poddanie projektów do ponownych konsultacji społecznych, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia przejrzystości prac legislacyjnych.

Odnosnie do projektu ustawy o bateriach i akumulatorach pani Małgorzata Szymborska, Dyrektor DGO wyjaśniła⁴⁷, że postanowienia Regulaminu pracy Rady Ministrów nie wskazują na konieczność przeprowadzenia ponownych konsultacji społecznych nawet w przypadku istotnych zmian projektowanych przepisów. Tym samym nie rozważano ponownego skierowania projektu ustawy do konsultacji społecznych. W przypadku projektu ustawy o recyklingu Dyrektor DGO wyjaśniła⁴⁸, że DGO nie posiada dokumentacji wskazującej na to, że rozważano ponowne skierowanie projektu ustawy do konsultacji społecznych. Kolejne wersje projektów ustawy były publikowane w BIP. Podmioty, na które oddziałuje przedmiotowy projekt oraz stowarzyszenia tych podmiotów, przekazywały swoje stanowisko do poszczególnych wersji projektu zarówno do MŚ, jak i innych resortów. Zatem ich stanowisko wobec zmian w ustawie było znane.

Zastrzeżenia budzi niewłaściwe dokumentowanie przebiegu i wyników spotkań z przedstawicielami podmiotów zainteresowanych pracami nad badanymi dokumentami rządowymi. Mimo że przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów ani przepisy wewnętrzne takiego obowiązku nie nakładały, to

⁴³ W BIP RCL opublikowano z etapu konsultacji społecznych tylko projekt założeń i test regulacyjny.

⁴⁴ Pismo DGO-II-091-1/12257/14/JF z dnia 24 marca 2014 r., pismo DGO-II-091-1/13292/14/BZ z dnia 31 marca 2014 r.

⁴⁵ Zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego, znak: DGO-II-091-1/29645/14/JF z dnia 21 lipca 2014 r.

⁴⁶ Z dnia: 25 września 2009 r., 29 listopada 2010 r., 31 stycznia 2012 r., 29 maja 2012 r., 29 sierpnia 2013 r., 20 stycznia 2014 r.

⁴⁷ Pismo DGO-II-091-1/13292/14/BZ z dnia 4 kwietnia 2014 r.

⁴⁸ Pismo DGO-II-091-2/13823/14/Al. z dnia 2 kwietnia 2014 r.

celowym z punktu widzenia przejrzystości procesu legislacyjnego byłoby sporządzenie dokumentu potwierdzającego przebieg i wyniki tych spotkań.

Niewłaściwie udokumentowano 5 spotkań z podmiotami zainteresowanymi pracami. W zależności od spotkania sporządzano robocze zestawienie uwag zgłoszonych wraz ze stanowiskiem MŚ, odrębne zapiski, które uniemożliwiają odczytanie jakie podjęto ustalenia.

2.2. W wewnętrznym Rejestrze wystąpień podmiotów⁴⁹ nie wykazano większości podmiotów, które zgłosiły swoje zainteresowanie pracami, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 3 zarządzenia w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Środowiska wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową⁵⁰.

Zgodnie z zarządzeniem, rejestracji powinny podlegać m.in. pisemne wnioski o podjęcie określonej inicjatywy legislacyjnej, pisemne opinie na temat proponowanych rozwiązań prawnych oraz propozycje spotkań w celu omówienia określonej kwestii uregulowanej prawnie lub wymagającej takiej regulacji.

Przykładowo: w Rejestrze wystąpień nie wykazano 7 podmiotów (100%), które przekazały postulaty zmian w ustawie o bateriach i akumulatorach na formularzu innym niż urzędowy oraz żadnych podmiotów, które były zainteresowane pracami nad projektem założeń ustawy o zużytym sprzęcie, (w tym również zgłoszenia złożonego na urzędowym formularzu z dnia 10 kwietnia 2013 r. Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego).

Pani Małgorzata Szymborska, Dyrektor DGO wyjaśniła⁵¹, że w Rejestrze nie wykazano wystąpień podmiotów z uwagi na to, że żaden z tych podmiotów nie prowadził zawodowej działalności lobbingowej oraz że pracownicy nie mieli obowiązku przekazywania wystąpień od tych podmiotów do komórki koordynującej. Jednakże należy zauważyć, że ani ustawa lobbingowa, ani wewnętrzne przepisy nie uzależniają uznania danej działalności za lobbingową od statusu prawnego podmiotu. Ilekroć jest to działanie wypełniające znamiona działalności lobbingowej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej⁵², jest w świetle prawa lobbingiem i powinno być prowadzone zgodnie z przepisami ustawy lobbingowej.

3. Wielokrotnie występujące naruszenia obowiązków wynikających z Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz przepisów wewnętrznych miały istotny wpływ na przebieg prac legislacyjnych kontrolowanych projektów. Ponadto stwierdzono naruszenie w 1⁵³ z 3 kontrolowanych dokumentów rządowych zasady współdziałania z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Skutkiem tego było zwiększenie zaangażowania organów rządowych, które wielokrotnie wносиły uwagi do przedkładanych projektów dokumentów oraz utrudnienie całościowej oceny przedstawionych rozwiązań.

3.1. Ministerstwo Środowiska nie przestrzegało § 11 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz § 10 ust. 1⁵⁴ Procedury przygotowywania projektów aktów normatywnych⁵⁵, które stanowią, że

⁴⁹ Do prowadzenia którego zobowiązane było Ministerstwo na podstawie § 12 ust. 3 zarządzenia Nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Środowiska wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową.

⁵⁰ Zarządzenie nr 5 Dyrektora Generalnego MŚ z dnia 18 stycznia 2008 r. Zarządzenie określa m.in. sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów przez podmioty wykonujące bez wpisu do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową (prowadzonego przez ministra właściwego ds. administracji publicznej) czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej.

⁵¹ Pismo DGO-II-091-1/13292/14/BZ z dnia 4 kwietnia 2014 r.

⁵² W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

⁵³ Dotyczy projektu ustawy o recyklingu.

⁵⁴ W przypadku projektu ustawy o recyklingu naruszono § 8 ust.1 Procedury przygotowywania projektów aktów normatywnych wprowadzona zarządzeniem nr 54 Ministra Środowiska z dnia 21 września 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

⁵⁵ Wprowadzona Zarządzeniem Nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego

przed skierowaniem do uzgodnień organ wnioskujący przesyła Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem w celu przedstawienia stanowiska KPRM do OSR.

Niezachowanie właściwej kolejności przekazywania dokumentów wpłynęło negatywnie na przebieg całego procesu legislacyjnego, bowiem na wczesnym etapie prac legislacyjnych MŚ nie otrzymało rzetelnej oceny organu, który jest merytorycznie przygotowany do dokonywania analizy następstw wprowadzonych rozwiązań.

Projekt ustawy o recyklingu został przekazany do KPRM w celu wydania opinii o OSR 122 dni kalendarzowych⁵⁶ po skierowaniu projektu aktu normatywnego do konsultacji społecznych, natomiast projekt ustawy o bateriach i akumulatorach został przekazany do KPRM 143 dni kalendarzowych po skierowaniu projektu do konsultacji społecznych. W obu przypadkach skierowano do uzgodnień dokumenty, które nie posiadały opinii KPRM dotyczącej OSR. Ponadto ustawę o recyklingu skierowano do uzgodnień oraz do zaopiniowania OSR w tym samym dniu.

Pani Małgorzata Szymborska, Zastępca Dyrektora DGO wyjaśniła⁵⁷, że przyczyną nieprzekazania projektu ustawy o bateriach i akumulatorach było „niedopatrzenie przepisów nowowprowadzonej wcześniej procedury”. Natomiast Zastępca Dyrektora DGO nie wskazała⁵⁸ przyczyn nieprzekazania projektu ustawy o recyklingu do oceny OSR.

Nieprawidłowym działaniem MŚ, naruszającym § 10 ust. 7a Regulaminu pracy Rady Ministrów, było niedołączenie projektów aktów wykonawczych do 2 kontrolowanych projektów aktów normatywnych na etapie uzgodnień międzyresortowych. Powyższe działanie uniemożliwiło zapoznanie się przez resorty oraz stronę społeczną ze szczegółami technicznymi proponowanych rozwiązań na początkowym etapie prac.

Dopiero na etapie prac Komisji Prawniczej przekazano projekty aktów wykonawczych do ustawy o bateriach i akumulatorach oraz ustawy o recyklingu. Uwagi w sprawie braku projektów aktów wykonawczych do projektu ustawy o bateriach i akumulatorach wnieśli RCL⁵⁹ oraz REBA Organizacja Odzysku S.A.⁶⁰

Zastępca Dyrektora DGO wskazała⁶¹, że dołączanie projektów aktów wykonawczych na wczesnych etapach prac wydaje się nieracjonalne i powszechnie nie jest praktykowane, bowiem w toku konsultacji, uzgodnień, a nawet prac komitetów projekty ustaw podlegają nierzadko istotnym zmianom, które często mają wpływ również na treść projektów aktów wykonawczych.

3.2. W projekcie ustawy o recyklingu nie zawarto pełnych informacji na temat prognozy skutków finansowych projektowanej regulacji, co było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁶².

Zakres informacji o skutkach finansowych z punktu widzenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego był ograniczony, bowiem wskazywał jedynie, że wpływy z tytułu opłaty produktowej w 5% stanowiąc będą dochody budżetu samorządów województwa bez oszacowania ich wysokości.

Ministerstwa Środowiska. Przywołany przepis dotyczy projektu ustawy o bateriach i akumulatorach.

⁵⁶ Różnica między datą sporządzenia pisma przekazującego projekt do konsultacji społecznych a pismem przekazującym projekt do KPRM w celu oceny OSR.

⁵⁷ Pismo Zastępcy Dyrektora DGO znak: DGO-II-091-1/11806/14/AL z dnia 20 marca 2014 r.

⁵⁸ Pismo DGO-II-091-1/13272/14/AL z dnia 31 marca 2014 r.

⁵⁹ Pismo RCL..D PŚiL.50-129/12 z dnia 23 lipca 2013 r.

⁶⁰ Pismo L. Dz. 4/8/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r.

⁶¹ Pismo DGO-II-091-1/11806/14/AL z dnia 20 marca 2014 r., pismo DGO-II-091-1/13272/14/AL z dnia 31 marca 2014 r.

⁶² Dz. U. Nr 90, poz. 759.

Dyrektor DGO wskazała⁶³, że projekt pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zawierał informację o skutkach finansowych ustawy, między innymi informację o skutkach dla budżetu państwa.

Należy wskazać, że pomimo zawarcia informacji o skutkach finansowych ustawy, informacje te były ogólne. Ponadto na nieuwzględnienie wpływu regulacji na budżety urzędów marszałkowskich wskazywano w toku konsultacji społecznych⁶⁴.


Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski, na podstawie art. 46 ust. 3 *ustawy o kontroli*, uprzejmie proszę Pana Ministra o uwzględnienie następujących zaleceń:

1. Wzmocnienie nadzoru procesu stanowienia prawa w celu zapewnienia pełnej przejrzystości procesu legislacyjnego, rzetelnej analizy wszystkich istotnych okoliczności, wpływających na kształt proponowanych rozwiązań oraz rzetelnego udokumentowania procesu decyzyjnego w Ministerstwie.
2. Zapewnienie jawności prowadzonych prac legislacyjnych, w tym w szczególności upowszechnianie dokumentów powstałych w związku z pracami legislacyjnymi oraz informacji o spotkaniach z przedstawicielami podmiotów zainteresowanych projektowanymi regulacjami.
3. Wprowadzenie rozwiązań eliminujących wskazane w *Wystąpieniu pokontrolnym* nieprawidłowości dotyczące naruszenia zasad opracowywania dokumentów rządowych i podjęcie działań gwarantujących przyjmowanie projektów aktów prawnych w planowanych terminach.
4. Wyciągnięcie konsekwencji służbowych wobec osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości opisane w *Wystąpieniu pokontrolnym*.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków, podjętych działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia, lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.

Na podstawie art. 39 ust. 1 *ustawy o kontroli* Projekt *wystąpienia pokontrolnego* został przekazany byłym kierownikom jednostki kontrolowanej: panu Andrzejowi Kraszewskiemu oraz panu Marcinowi Korolcowi. Pan Marcin Korolec⁶⁵ złożył oświadczenie, które stanowi załącznik do *Wystąpienia pokontrolnego*. Pan Andrzej Kraszewski nie odniósł się do treści *Projektu wystąpienia pokontrolnego*.



⁶³ Pismo DGO-II-091-2/13823/14/AL z dnia 2 kwietnia 2014 r.

⁶⁴ Pismo OSBD.0722-00010/10 z dnia 9 listopada 2010 r., pana Adama Stacha, Wicemarszałka Województwa Śląskiego.

⁶⁵ Pismo znak: SS. MK-091-1-1/30544/14/EW z dnia 25 lipca 2014 r.