



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KIN.410.003.01.2019

Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/031 Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe

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 Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., Minister Infrastruktury od 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Opracowanie strategii i programów oraz nadzór nad ich realizacją. 2. Działania w zakresie opracowania i wdrożenia przepisów uniemożliwiających dopuszczanie do ruchu drogowego pojazdów niespełniających europejskich i krajowych wymagań w zakresie emisji spalin.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2019 (I połowa)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Agnieszka Sej, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/54/2019 z 16 lipca 2019 r. 2. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/48/2019 z 17 czerwca 2019 r. 3. Szymon Tyburski, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/49/2019 z 17 czerwca 2019 r. 4. Mariusz Rzycki, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2019 z 16 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury³, z opóźnieniem rozpoczął działania mające na celu przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (dalej: Ustawa), implementującej dyrektywę 2014/45/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdadności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającą dyrektywę 2009/40/WE⁴ (dalej: dyrektywa 2014/45/UE), pomimo posiadania wiedzy o nieskuteczności systemu dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego oraz o szkodliwości niektórych składników spalin samochodowych⁵.

Funkcjonujący w Polsce system dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego, w tym prowadzenie badań technicznych pojazdów oraz obowiązujące wymogi dotyczące wyposażenia stacji kontroli pojazdów,⁶ nie zapewnia skutecznego eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających warunków określonych w art. 66 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

W obowiązującej w kontrolowanym okresie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), opracowanej przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zawarto w obszarze ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko, ogólnie sformułowane kierunki interwencji, nie wskazując konkretnych działań dotyczących eliminowania z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin. Ministerstwo nie było zobowiązane do monitorowania wskaźników emisji spalin z pojazdów silnikowych i związanego z tym zanieczyszczenia powietrza. Dopiero w przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 września 2019 r. Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., opracowanej przez Ministerstwo Infrastruktury oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, podkreślono znaczenie problematyki ograniczania emisji spalin w ruchu drogowym, wskazując ministra właściwego do spraw transportu jako podmiot odpowiedzialny za wdrożenie Strategii w powyższym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prace nad przygotowaniem projektu Ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/45/UE zostały rozpoczęte w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa w październiku 2015 r., tj. półtora roku od daty opublikowania tej dyrektywy⁷, a podjęcie przez Ministra decyzji dotyczącej kierunku i zakresu regulacji w projektowanej Ustawie nastąpiło ponad dwa lata po wejściu w życie powołanych przepisów unijnych. Projekt Ustawy został przekazany przez Ministra Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 30 grudnia 2017 r., tj. po upływie ponad sześciu miesięcy po określonej w dyrektywie dacie przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów krajowych⁸, niezbędnych do jej implementowania. Projekt Ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów 30 października 2018 r. i przekazany do Sejmu RP 2 listopada 2018 r.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W okresie od 01 stycznia 2016 r. do 09 stycznia 2018 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa, dalej: Minister.

⁴ Dz. U. UE. L. 2014. 127. 51.

⁵ Na nieskuteczność systemu dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego, NIK wskazywała w przekazywanych Ministrowi informacjach o wynikach kontroli nr P/08/063 z marca 2009 r. oraz P/16/028 z marca 2017 r.

⁶ Dalej: SKP.

⁷ W dniu 29 kwietnia 2014 r.

⁸ Zgodnie z art. 23 dyrektywy 2014/45 UE, państwa członkowskie przyjmują i publikują do dnia 20 maja 2017 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy i stosują te przepisy od dnia 20 maja 2018 r.

W projekcie Ustawy przewidziano rozwiązania służące stworzeniu kompleksowego i sprawnie funkcjonującego systemu badań technicznych pojazdów, a zakładana zmiana tego systemu powinna przyczynić się do obniżenia emisji szkodliwych substancji przez dopuszczane do ruchu pojazdy. W projektowanych przepisach uwzględniono m.in. procedurę umożliwiającą wykrycie nielegalnego usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych,⁹ stanowiącego element wyposażenia służący oczyszczaniu spalin z niebezpiecznych dla zdrowia i środowiska zanieczyszczeń¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Działania ministra w zakresie eliminacji z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin.

1.1 Opracowanie strategii i programów oraz nadzór nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

W opracowanej przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r. - dalej: SRT), przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.¹² jako średniookresowy dokument planistyczny, określono ogólne kierunki rozwoju transportu we wskazanym horyzoncie czasowym. W celu szczegółowym *ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko* podkreślono, że w większości przyjętych dokumentów europejskich transport jest zaliczany do gałęzi gospodarki znacząco przyczyniających się do zanieczyszczenia powietrza (tlenki azotu, tlenek węgla, lotne związki organiczne, pyły i cząsteczki stałe) czy też do emisji gazów cieplarnianych. Określono m.in. następujące kierunki interwencji: wspieranie rozwiązań powodujących zmniejszenie transportochłonności gospodarki, promowanie efektywności energetycznej (m.in. transport intermodalny), promowanie ekologicznie czystych środków transportu, wydzielanie stref o niskiej emisji spalin, o zaostrzonym reżimie wjazdu i parkowania pojazdów spalinowych. Nie wskazano natomiast konkretnych działań mających na celu eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Strategii Transportu w Ministerstwie Infrastruktury, są to *działania o charakterze operacyjnym, związane z rozwiązaniami prawnymi i organizacyjnymi dotyczącymi nadzoru nad wykonywaniem badań technicznych pojazdu. Takie działania to praktycznie reakcja na nieprzestrzeganie przepisów ustalających wymagania w zakresie bezpieczeństwa użytkowanych pojazdów i ich niezrzetelną kontrolę.*

W celu szczegółowym *ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko* wskazano ministra właściwego do spraw transportu jako organ odpowiedzialny za koordynację monitoringu ogólnego stanu środowiska, wynikającego z realizacji Strategii. W ramach monitorowania realizacji SRT Ministerstwo przygotowywało w cyklach rocznych za lata 2013-2016 informacje o stanie wdrażania tego

⁹ Opracowaną na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury przez Instytut Transportu Samochodowego.

¹⁰ Projekt Ustawy został zdjęty z porządku obrad Sejmu RP w dniu 14 grudnia 2018 r. Do dnia zakończenia kontroli Sejm RP nie podjął decyzji, co do dalszych prac nad ww. projektem.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Uchwała Nr 6 Rady Ministrów w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2013 r. poz. 75).

dokumentu, które zawierały dane o realizacji poszczególnych celów szczegółowych SRT, w tym celu dotyczącego ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko. Zgodnie z powołanym wyżej wyjaśnieniem Dyrektora Departamentu Strategii Transportu, monitoring nie obejmował oddzielnego raportowania o działaniach w zakresie ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko w związku z dopuszczaniem i udziałem w ruchu drogowym pojazdów niespełniających wymogów homologacyjnych w zakresie emisji spalin.

W celu szczegółowym *organizacja i zarządzanie systemem transportowym* wskazano działanie dotyczące ustanowienia i wdrożenia zaostrzonych norm technicznych dla pojazdów dopuszczonych do ruchu w celu zwiększenia bezpieczeństwa transportu drogowego oraz ograniczenia poziomów emisji zanieczyszczeń do środowiska. Jako realizację tego działania Minister wskazał, że w ramach implementowania do krajowych przepisów dyrektywy 2007/46/WE¹³, która określa m.in. wymagania dotyczące emisji zanieczyszczeń gazowych będące podstawą do prowadzenia badań homologacyjnych, wprowadzone zostało do krajowych przepisów m.in. rozporządzenie ws. homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep oraz ich przedmiotów wyposażenia lub części¹⁴. NIK zauważa, że przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie do nowych pojazdów i dotyczą wymogów dla producentów, zatem nie przyczyniają się do redukcji zanieczyszczeń emitowanych przez samochody już dopuszczone do ruchu.

(akta kontroli str. 235-240, 393-394, 398)

W SRT przyjęto cztery wskaźniki realizacji celu *ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko*, w tym wskaźnik dotyczący wielkości emisji gazów cieplarnianych (dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu).

W Strategii nie określono wskaźników dotyczących emisji spalin z pojazdów silnikowych i związanego z tym zanieczyszczenia powietrza (w tym szkodliwych dla zdrowia i środowiska, tj. NO_x, CO).

(akta kontroli str. 235-386, 387-392, 412-415)

Ministerstwo Infrastruktury nie było podmiotem odpowiedzialnym za żaden z projektów w obszarze *Środowisko naturalne*, ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r. - dalej: SOR) przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury nie zostało wskazane jako odpowiedzialne za wykonanie ani raportowanie w zakresie wskaźników dotyczących jakości powietrza, tj.: *Krajowego wskaźnika średniego natężenia na pył PM_{2,5} oraz Wskaźnika jakości powietrza (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀/46 stref, w których dokonuje się pomiaru)*100%*.

System monitorowania SOR został opisany w dokumencie *System monitorowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju* (realizujących SOR w ujęciu rocznym – w tym SRT).¹⁶ W dokumencie tym nie określono obowiązku sporządzania przez koordynatorów poszczególnych strategii rozwoju (w tym SRT) sprawozdania rocznego z realizacji danej strategii.

¹³ Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych dla tych pojazdów (Dz. U. UE L. 2007.263.1 ze zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep oraz ich przedmiotów wyposażenia lub części (Dz.U. z 2015 r. poz. 1475). Rozporządzenie zostało wydane przed okresem objętym kontrolą NIK.

¹⁵ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r. poz. 260). Strategia jest aktualizacją Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020.

¹⁶ Przyjętym uchwałą nr 78 Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju z dnia 18.12.2018 r.

W obszarze „Transport” Ministerstwo zostało wskazane jako podmiot współodpowiedzialny za projekt strategiczny *Ekologiczny transport* (resortem odpowiedzialnym za ten program było Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Strategii Transportu w Ministerstwie Infrastruktury, projekt ten został usunięty z portfela projektów strategicznych¹⁷ z uwagi na brak działań wdrożeniowych i jego realizację w ramach „Programu Rozwoju Elektromobilności”.

(akta kontroli str. 235-241, 418-420)

Ministerstwo Infrastruktury, współpracując z Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, przygotowało projekt nowej strategii horyzontalnej z zakresu transportu, tj.: Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. (dalej: SRT2030), przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 23 września 2019 r.

W SRT2030 określono kierunek interwencji „ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko”, w którym wśród działań o charakterze organizacyjno-systemowym ujęte zostało m.in. *wprowadzenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem badań technicznych pojazdów, aby wyeliminować z ruchu pojazdy niespełniające jakościowych norm emisji spalin (w tym m.in. polegających na obowiązkowym dokumentowaniu jakości spalin przez stacje kontroli pojazdów, czy też umożliwiających przeprowadzanie badań spalin w trakcie kontroli wybranych typów pojazdów)*.

W SRT2030 zaplanowano stały monitoring realizacji celów określonych w tym dokumencie, m.in. w zakresie zmian emisji zanieczyszczeń powietrza generowanych przez transport. Zgodnie z SRT2030, w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu mają zostać wzmocnione zdolności administracyjne w obszarze analitycznym i planistycznym oraz zarządzania projektowego, co pozwoli na sprawne włączenie w proces monitoringu i raportowania.

(akta kontroli str. 235-241, 387-388, 391, 413-415)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach kierunków interwencji, określonych postanowieniami Strategii obowiązujących w latach 2016 - I połowa 2019 (Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. i Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.) nie wskazano działań dotyczących eliminowania z ruchu pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe. Ministerstwo nie było zobowiązane do monitorowania wskaźników emisji spalin z pojazdów silnikowych i związanego z tym zanieczyszczenia powietrza. W ocenie NIK, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 zawiera regulacje podnoszące znaczenie problematyki ograniczania emisji spalin w ruchu drogowym i wskazujące wiodącą rolę ministra właściwego do spraw transportu w podejmowaniu działań stanowiących wdrożenie w tym zakresie postanowień SRT 2030.

¹⁷ Zaktualizowana lista projektów strategicznych – Załącznik nr 2 uchwały nr 1/09/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 25 września 2018 r.

1.2 Opracowanie i wdrożenie przepisów uniemożliwiających dopuszczanie do ruchu drogowego pojazdów niespełniających europejskich i krajowych wymagań w zakresie emisji spalin.

Opis stanu
faktycznego

29 kwietnia 2014 r. opublikowana została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2014/45/UE z 3 kwietnia 2014 r. Dyrektywa powinna zostać wdrożona do krajowego porządku prawnego poprzez przyjęcie i publikację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych do 20 maja 2017 r. Państwa członkowskie są zobowiązane stosować te przepisy od 20 maja 2018 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego, 17 grudnia 2012 r. została powołana grupa robocza¹⁸, której celem było sformułowanie propozycji rozwiązań strategicznych dla poprawy systemu badań technicznych pojazdów, działania SKP oraz nadzoru nad wykonywaniem badań technicznych pojazdów. Wynikiem prac tej grupy¹⁹ były 22 tezy, które zostały zawarte w dokumencie *Strategia działań w kierunku usprawnienia systemu badań technicznych pojazdów oraz poprawienia ich jakości*²⁰. Dokument ten został przekazany²¹ do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju 7 lutego 2014 r.

(akta kontroli str.156-166, 395-398)

Ministerstwo Infrastruktury²² rozpoczęło prace nad wdrożeniem dyrektywy od skierowania 8 października 2015 r. ankiety²³ do organów sprawujących nadzór nad SKP w celu uzyskania informacji o stopniu przygotowania starostw do realizacji nowych zadań wynikających z przepisów dyrektywy. Opracowany w Ministerstwie projekt Ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, wdrażającej przepisy dyrektywy został 29 kwietnia 2016 r. przesłany do uzgodnień wewnątrzresortowych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa 20 września 2016 r. zaakceptował wybór wariantu zakładającego przekazanie całości zadań związanych z nadzorem nad systemem badań technicznych pojazdów (w tym zadań realizowanych dotychczas przez starostów) Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego, przy jednoczesnym powierzeniu ministrowi właściwemu ds. transportu funkcji organu II instancji rozpatrującego odwołania od decyzji Dyrektora TDT²⁴.

Do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych projekt Ustawy wysłano za pismem Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 30 września 2016 r.²⁵ Międzyresortowa konferencja uzgodnieniowa odbyła się 20 marca 2017 r.

¹⁸ Na podstawie podjętej ad-hoc decyzji podczas forum dyskusyjnego.

¹⁹ W skład której weszli przedstawiciele środowiska związanego ze stacjami kontroli pojazdów, badaniami technicznymi: Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów, Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego, Stowarzyszenia Dystrybutorów i Producentów Części Motoryzacyjnych, Związku Powiatów Polskich, Stowarzyszenia Techniki Motoryzacyjnej, Związku Dealerów Samochodowych, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Diagnostów Samochodowych, spółki Polgas i Instytutu Transportu Samochodowego.

²⁰ Dokument ten zawierał tezy i propozycje ich wdrożenia, które dotyczyły usprawnienia i uszczelnienia systemu badań technicznych.

²¹ Za pismem Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego z dnia 6 lutego 2014 r.

²² Do 22 stycznia 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, dalej: Ministerstwo.

²³ Ankieta w sprawie systemu nadzoru rozesłano za pismem z dnia 08 października 2015 r. znak: DTD.IV.4400.2.152.2015.AK.2.

²⁴ Notatka służbowa Jerzego Szmita, Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 07 lipca 2016 r. znak: DTD.IV.4400.3.74.2016.MB.1 do Ministra Infrastruktury i Budownictwa. W notatce podkreślono, iż termin wdrożenia dyrektywy upływa 20 maja 2017 r.

²⁵ Ewentualne uwagi miały zostać zgłoszone przez podmioty uczestniczące w uzgodnieniach/konsultacjach w terminie 30 dni od dnia otrzymania pisma z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Projekt został skierowany do konsultacji z urzędami i resortami oraz innymi 46 podmiotami.

12 lipca 2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przekazał²⁶ projekt Ustawy do Sekretarza Komitetu do Spraw Europejskich²⁷ Ministerstwa Spraw Zagranicznych. KSE na posiedzeniu 20 lipca 2017 r. przyjął projekt Ustawy i rekomendował jego rozpatrzenie Stałemu Komitetowi Rady Ministrów.

Minister Infrastruktury i Budownictwa przekazał projekt Ustawy Stałemu Komitetowi Rady Ministrów za pismem z 30 grudnia 2017 r. (data wpływu do Sekretariatu KPRM 03 stycznia 2018 r.)

(akta kontroli str. 11-17, 55-56, 156-168)

Projekt Ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów 30 października 2018 r. i przekazany do Sejmu RP 2 listopada 2018 r. Projekt Ustawy został zdjęty z porządku obrad Sejmu RP w dniu 14 grudnia 2018 r., na etapie trzeciego czytania.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował, że *ostateczna decyzja dotycząca dalszego procedowania projektu należy wyłącznie do Sejmu.*

(akta kontroli str. 11-17)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie została dokonana transpozycja²⁸ przepisów dyrektywy 2014/45/UE, co jest niezgodne z art. 23 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, obligującym państwa członkowskie do przyjęcia i publikacji do 20 maja 2017 r. przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy i ich stosowania od 20 maja 2018 r.

12 czerwca 2017 r. odbyło się posiedzenie Komitetu Sterującego Krajowym Programem Ochrony Powietrza²⁹, w trakcie którego wystąpiono do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z wnioskiem dotyczącym poprawy kontroli jakości ekologicznej pojazdów. Komitet powoływał się na negatywną ocenę NIK (...) *jakości nadzoru samorządów nad SKP, przekładającego się na brak rzetelności przeprowadzanych kontroli (...).* Zasugerowano Ministerstwu podjęcie inicjatywy rozpoznania możliwości i opracowania, w trybie pracy badawczej, propozycji procedury dla kontrolujących stan techniczny pojazdów, wykrywającej usunięcie z pojazdu filtra sadzowego, ponieważ (...) *powszechnie występujący proceder usuwania filtrów sadzowych z pojazdów diesla nie jest wykrywalny w trakcie „standardowej” kontroli technicznej (...).*

(akta kontroli str. 423-427)

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zawarło z Instytutem Transportu Samochodowego³⁰ umowę z 22 listopada 2017 r. znak: DTD-U-206/17 na opracowanie, w trybie pracy badawczej, propozycji procedury umożliwiającej wykrycie usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych, możliwej do zastosowania podczas badań technicznych pojazdów w SKP³¹.

W Sprawozdaniu ITS, określając cel pracy zapisano, że (...) *problem usuwania filtrów cząstek stałych dotyczy całej Europy, ale w Polsce, ze względu na największy w Unii Europejskiej import samochodów używanych, występuje w bardzo szerokiej skali. (...) Z punktu widzenia ochrony środowiska oraz w trosce o zdrowie obywateli, bardzo ważne jest opracowanie metodyki: jak w prosty sposób sprawdzić podczas*

²⁶ Za pismem z dnia 12 lipca 2017 r. znak: DSW.3.003.47.2017.EB.

²⁷ Dalej: KSE.

²⁸ W zakresie objętym projektem Ustawy.

²⁹ Notatkę służbową z dnia 19 czerwca 2017 r. ze spotkania Komitetu Sterującego skierowaną do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa podpisał Dyrektor Departamentu Strategii Transportu i Współpracy Międzynarodowej.

³⁰ Dalej: ITS.

³¹ 21 marca 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury dokonało odbioru II etapu opracowania, tj. procedury umożliwiającej wykrycie usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych, dalej Sprawozdanie ITS.

eksploatacji samochodu, czy filtr cząstek stałych został usunięty. (...) emitowane przez transport zanieczyszczenia są w przypadku usunięcia DPF³² ekstremalnie niebezpieczne dla zdrowia.

(akta kontroli str. 18-52, 428-435)

Opracowana przez ITS Procedura umożliwiająca wykrycie usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych stanowiła jedyną uzyskaną przez Ministerstwo analizę, której wyniki mogły zostać wykorzystane do opracowania projektów zmian obowiązujących przepisów w celu ograniczenia nadmiernej emisji związków szkodliwych przez pojazdy uczestniczące w ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 55-56, 59-61)

Przygotowany projekt Ustawy zawierał upoważnienie dla ministra właściwego ds. transportu do wydania przepisów wykonawczych określających przedmiot, zakres i sposób przeprowadzania badań technicznych.

Projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla funkcjonowania projektowanej Ustawy³³ przewidywały regulacje mające na celu poprawę skuteczności kontroli sprawdzania prawidłowości pracy układów pojazdu odpowiedzialnych za redukcję emisji substancji toksycznych. Opracowana przez Instytut Transportu Samochodowego w ramach Sprawozdania ITS³⁴ procedura badania spalin w pojeździe z silnikiem o zapłonie samoczynnym, zaproponowana w projekcie rozporządzenia w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzenia badań technicznych pojazdów³⁵ jest zmodyfikowaną procedurą obowiązującą dotychczas podczas badań okresowych w SKP³⁶.

Regulacje zawarte w projekcie rozporządzenia dotyczyły wprowadzenia obowiązku kalibracji wyposażenia SKP, w tym dymomierzy. Propozycja okresowej kalibracji analizatorów spalin i dymomierzy związana jest z wprowadzeniem w dyrektywie 2014/45/UE wymogów³⁷ w zakresie wyposażenia i przyrządów kontrolno – pomiarowych oraz kalibracji wyposażenia stosowanego do pomiarów. Do projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla stacji kontroli oraz infrastruktury innej niż stacja kontroli pojazdów, w których są przeprowadzane badania techniczne zostały zaimplementowane rozwiązania również zaproponowane w Sprawozdaniu ITS dotyczące wymagań dla urządzeń do pomiaru zadymienia spalin (dymomierza).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił, że (...) obecnie dostępne technologie dające jednoznaczne wyniki kontroli emisji spalin są kosztowne, bo wykonywane przy użyciu specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego do badań homologacyjnych (tzw. hamownie). Polska od pewnego czasu stara się aktywnie uczestniczyć w spotkaniach europejskich i międzynarodowych, które poświęcone są tej problematyce. Pojawiające się obecnie propozycje różnych grup eksperckich, nie

³² Diesel particulate filters.

³³ Rozporządzenia w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzenia badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach i rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla stacji kontroli oraz infrastruktury innej niż stacja kontroli pojazdów, w których są przeprowadzane badania techniczne, które przygotowano w związku z przepisem § 13 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

³⁴ Sprawozdania z badań nr 1080/ZDO/2018.

³⁵ Wdrażającego przepisy dyrektywy 2014/45/UE. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.).

³⁶ Na podstawie obowiązującego rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.).

³⁷ W załączniku III do dyrektywy 2014/45/UE zostały określone minimalne wymogi w zakresie wyposażenia i przyrządów kontrolno-pomiarowych oraz minimalnych okresów pomiędzy kalibracjami poszczególnych elementów wyposażenia SKP.

znajdują jednak pełnego uznania Komisji Europejskiej, która szuka skutecznych narzędzi w walce z nadmierną emisją spalin (...). W odniesieniu do spotkania w ramach Komitetu Dostosowania Technicznego ds. Badań Przydatności do Ruchu Drogowego³⁸, które odbyło się w Brukseli 24 czerwca 2019 r. z udziałem przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury, Sekretarz Stanu poinformował, że (...) wnioski z tego spotkania skłaniają jednak do refleksji, że skuteczna kontrola emisji spalin wymaga jednak zastosowania nowych urządzeń, co pociąga za sobą dodatkowe koszty. Dla przykładu obecne „dymomierze” będące na wyposażeniu SKP nie są wystarczającym narzędziem do badania emisji spalin (diesel) (...).

(akta kontroli str. 11-17)

Z inicjatywy Ministra, w okresie objętym kontrolą, doszło do implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/47/UE³⁹ z 3 kwietnia 2014 r. Ustawą z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym⁴⁰ zostały wprowadzone przepisy o drogowej kontroli technicznej pojazdów wytypowanych do sprawdzenia stanu technicznego w ramach kontroli ruchu drogowego.

Sekretarz Stanu wyjaśnił, że ustawa z 13 czerwca 2019 r. *przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zmniejszenia emisji zanieczyszczeń przez podniesienie poziomu zdadności do ruchu pojazdów w całym okresie ich użytkowania. Drogowe kontrole techniczne są bowiem elementem niezbędnym do osiągnięcia wysokiego poziomu stanu technicznego pojazdów użytkowych, przyczyniając się także do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń z pojazdów (...).*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy niezbędne do wykonania dyrektywy 2014/47/UE powinny być opublikowane przez kraje członkowskie do 20 maja 2017 r. Natomiast projekty tych dokumentów zostały wysłane przez Ministerstwo do uzgodnień wewnątrzresortowych oraz konsultacji publicznych dopiero po ponad czterech latach od daty opublikowania przepisów ww. dyrektywy, tj. 29 maja 2018 r., co uniemożliwiało jej stosowanie od terminu określonego w dyrektywie, tj. od 20 maja 2018 r.⁴¹

(akta kontroli str. 11-17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo z opóźnieniem wszczęło prace w celu przygotowania projektu Ustawy wdrażającej dyrektywę 2014/45/UE do krajowego porządku prawnego.

Decyzja kierunkowa Ministra w zakresie wdrożenia przepisów dyrektywy i zmian w systemie nadzoru nad SKP została podjęta w III kwartale 2016 r., tj. ponad 2 lata po opublikowaniu dyrektywy. Projekt Ustawy został przekazany przez Ministra Stałemu Komitetowi Rady Ministrów pismem z 30 grudnia 2017 r., tj. po upływie ponad 6 miesięcy po określonej w dyrektywie dacie przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów krajowych, niezbędnych do jej implementowania (20 maja

³⁸ The Roadworthiness Committee – Komitet Komisji Europejskiej, dział Mobilność i Transport.

³⁹ W sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdadności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii Europejskiej oraz uchylającej dyrektywę 2000/30/WE (Dz.U. UE.L.2014.127.134. ze zm., dalej: dyrektywa 2014/47/UE). Dyrektywa 2014/47/UE reguluje kwestie związane z drogową kontrolą techniczną pojazdów wykonujących przewóz drogowy rzeczy i osób, tj. pojazdów zaprojektowanych i wykonanych do przewozu powyżej 9 osób łącznie z kierowcą, do przewozu ładunków i mających maksymalną masę całkowitą przekraczającą 3,5 t., przyczep o maksymalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t. oraz ciągników kołowych do komercyjnego drogowego transportu towarów o maksymalnej prędkości konstrukcyjnej przekraczającej 40 km/h.

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 1466. Ustawa wejdzie w życie z dniem 7 listopada 2019 r.

⁴¹ Art. 26: Transpozycja.

2017 r.) i 5 miesięcy po rekomendowaniu projektu przez Komitet do Spraw Europejskich.

Dyrektor DTD wyjaśnił, że *pierwszą przyczyną, która była powodem kilkukrotnego przełożenia projektu Ustawy (na II kwartał 2017 r., na IV kwartał 2017 r., na I kwartał 2018 r.) była bardzo duża liczba i zakres uwag przesłanych w ramach konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Drugą przyczyną zmiany terminu zakończenia prac nad projektem był brak porozumienia z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która negowała projektowane zapisy przekazujące nadzór nad SKP na rzecz Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego. Ponadto Dyrektor DTD wyjaśnił, że na tempo prac prowadzonych przez Ministerstwo miały wpływ równolegle prowadzone przez Ministerstwo Cyfryzacji uzgodnienia do innych projektów ustaw o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym (projekty UD 243 i UD 322), które były związane z wprowadzaniem przez Ministerstwo Cyfryzacji nowych funkcjonalności w systemie informatycznym CEPIK 2.0 w zakresie kompleksowych rozwiązań w systemie badań technicznych.*

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają późnego podjęcia przez Ministra decyzji określającej kierunek regulacji, wprowadzanych w projektowanej Ustawie. Opóźnienie wszczęcia procesu legislacyjnego przyczyniło się do przedstawienia stanowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁴² w sprawie projektu Ustawy przez Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dopiero 19 czerwca 2017 r., tj. po określonym w dyrektywie terminie przyjęcia przepisów niezbędnych do jej wykonania przez państwa członkowskie (20 maja 2017 r.) oraz ponad 3 lata po opublikowaniu tej dyrektywy.

(akta kontroli str. 55-56, 156-201, 203-234)

OCENA CZĄSTKOWA

Prace nad przygotowaniem projektu Ustawy mającej na celu wdrożenie do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2014/45/UE zostały w Ministerstwie podjęte z dużym opóźnieniem i nie doprowadziły do wdrożenia niezbędnych regulacji, w terminie określonym w dyrektywie. Brak skuteczności w identyfikacji pojazdów niespełniających wymogów homologacyjnych, a tym samym nadmiernie emitujących substancje szkodliwe ma negatywny wpływ na stan zdrowia społeczeństwa oraz ochronę środowiska. Mimo powszechnej wiedzy w tym zakresie, pojazdy z usuniętymi elementami wyposażenia odpowiedzialnymi za oczyszczanie spalin nadal są dopuszczane do ruchu drogowego.

IV. Wnioski.

Wniosek pokontrolny

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, a także mając na uwadze fakt niewdrożenia do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2014/45/UE pomimo upływu ponad dwóch lat od nałożenia na państwa członkowskie obowiązku jej implementacji, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwłoczne podjęcie dalszych działań mających na celu wprowadzenie regulacji w zakresie przeprowadzania badań technicznych pojazdów, eliminujących ryzyko dopuszczania do uczestniczenia w ruchu drogowym pojazdów emitujących szkodliwe substancje w stopniu przekraczającym wielkości emisji spalin

⁴² Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. KWRiST wyraża opinię na zasadzie jej uzgodnienia przez obie strony Komisji. Opinia może zawierać odrębne stanowiska w kwestiach szczegółowych. W przypadku braku takiego uzgodnienia każda ze stron przyjmuje własne stanowisko w sprawie będącej przedmiotem obrad, co oznacza możliwość pozostawienia danej sprawy bez uzgodnienia wspólnego stanowiska.

określone w przepisach szczegółowych, w tym z usuniętymi elementami wyposażenia odpowiedzialnymi za oczyszczanie spalin.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 października 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis