



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

LWA – 4101-20-01/2012
P/12/180

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/180 – Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji Kontrolą objęto lata 2010–2012
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadziła Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84257 z 26 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwane dalej MŚ lub Ministerstwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Korolec, Minister Środowiska Za działalność objętą kontrolą odpowiada Piotr Grzegorz Woźniak – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska ² , Główny Geolog Kraju. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działania Ministra Środowiska związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają prawidłowe działania edukacyjne i informacyjne oraz legislacyjne dotyczące badanego obszaru; rzetelne sporządzanie raportów dotyczących osiąganych poziomów odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz terminowe ich przekazywanie Komisji Europejskiej; prawidłowy nadzór Ministra Środowiska nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w obszarze recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Podejmowane przez Ministra Środowiska działania zmierzające do uszczelnienia systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie doprowadziły do likwidacji szarej strefy w tym obszarze.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym prowadzeniu rejestru skarg i wniosków dotyczących badanego obszaru,
- nieprzestrzeganiu terminów rozpatrywania skarg i wniosków,
- niepełnym zrealizowaniu jednego wniosku po kontroli NIK przeprowadzonej w 2008 r. dotyczącego wzmożonego nadzoru nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.

¹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Za działalność objętą kontrolą od sierpnia 2008 r. do grudnia 2011 r. odpowiadał Bernard Błaszczyk – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji

1.1. Rozwiązania organizacyjne dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴ do zadań Ministra Środowiska należy między innymi ochrona i kształtowanie środowiska oraz racjonalne wykorzystywanie jego zasobów.

Minister Środowiska sprawuje również nadzór nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska oraz działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 28 ust. 3).

Zadania związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji wykonywały:

- Departament Gospodarki Odpadami (DGO)⁵, który między innymi: zajmował się kreowaniem polityki w zakresie gospodarowania odpadami; przygotowywał sprawozdania do Komisji Europejskiej; rozpatrywał skargi i wnioski dotyczące recyklingu pojazdów,
- Departament Informacji o Środowisku (DIŚ)⁶ realizował ogólnopolskie medialne kampanie społeczne, których celem było podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców Polski oraz prowadził działania informacyjne dotyczące środowiska i jego ochrony,
- Departament Zrównoważonego Rozwoju (DZR)⁷, który w imieniu Ministra sprawował nadzór nad GIOŚ,
- Departament Funduszy Europejskich (DFE)⁸, który w imieniu Ministra sprawował nadzór nad Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z wyłączeniem zadań Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji oraz badania zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 8-149)

W ocenie NIK, zadania Ministra Środowiska dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji zostały określone i przypisane dla poszczególnych departamentów MŚ. Kompetencje tych departamentów nie nakładają się, co umożliwia prawidłową realizację zadań w tym obszarze.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Środowiska w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Informowanie społeczeństwa o postępowaniu z pojazdami wycofanymi z eksploatacji

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. Ministerstwo Środowiska przeprowadziło w prasie i telewizji ogólnopolską kampanię informacyjną, dofinansowaną ze środków NFOŚiGW, dotyczącą właściwego postępowania z odpadami komunalnymi. Zakres merytoryczny kampanii obejmował między innymi zagadnienia dotyczące postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji. Według danych Ministerstwa Środowiska, z komunikatem prasowym kampania dotarła do ponad 9 mln odbiorców, natomiast

⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 97 Ministra Środowiska z 19 grudnia 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, z późn. zm.; zarządzenie nr 54 Ministra Środowiska z 21 września 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, z późn. zm.; zarządzenie nr 16 Ministra Środowiska z 23 marca 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska; zarządzenie nr 17 Ministra Środowiska z 16 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

⁶ Do 6 kwietnia 2012 r. Departament Edukacji Ekologicznej (DEE).

⁷ Do 6 kwietnia 2012 r. Departament Instrumentów Środowiskowych (DIŚ).

⁸ Do 6 kwietnia 2012 r. Departament Instrumentów Finansowych (DIF).

z komunikatem telewizyjnym do 6 mln odbiorców. Łączny koszt kampanii wyniósł 1 512,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 171-194, 196)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Środowiska w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹ Minister Środowiska opracował projekt dokumentu pn. „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do 2016 r.”¹⁰, który uchwałą z dnia 22 maja 2009 r. został przyjęty przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z celów do osiągnięcia, określonym w tym dokumencie, jest pełne zorganizowanie krajowego systemu zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Uchwałą nr 217 z dnia 24 grudnia 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. „Krajowy plan gospodarki odpadami 2014”¹¹, z którego wynika, że dla osiągnięcia założonych celów związanych z gospodarowaniem pojazdami wycofanymi z eksploatacji wymagana jest realizacja działań polegających na:

- ograniczeniu szarej strefy w obszarze recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji poprzez prowadzenie prac legislacyjnych i kontrolnych,
- utrzymaniu krajowej sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji, zapewniającej możliwość oddania pojazdu do stacji demontażu lub punktu zbierania pojazdów,
- uzupełnianiu i weryfikacji danych w bazie centralnej ewidencji pojazdów.

W celu ujednolicenia postępowania w zakresie recyklingu pojazdów przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu i punkty zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz zajmujących się strzępieniem odpadów powstałych w wyniku demontażu pojazdów, w Ministerstwie Środowiska w listopadzie 2011 r. opracowano „Wytyczne dotyczące prowadzenia ewidencji pojazdów przez przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu”, a w marcu 2012 r. „Wytyczne dotyczące kodów odpadów przyjmowanych do stacji demontażu i punktów zbierania pojazdów oraz powstających w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w instalacji do rozdrabniania odpadów powstałych w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji”¹².

(dowód: akta kontroli str. 154-170)

W okresie objętym kontrolą, realizując zadania związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji, Minister Środowiska wystąpił do:

- Głównego Komendanta Policji¹³ o podjęcie działań rozpoznawczo-operacyjnych w zakresie walki z szarą strefą w systemie gospodarowania odpadami w tym pojazdami wycofanymi z eksploatacji oraz wsparcie działań kontrolnych podejmowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska,

(dowód: akta kontroli str. 199-203)

- Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego¹⁴ o informację dotyczącą sposobu kontroli obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC oraz o informację w sprawie postępowania przez firmy ubezpieczeniowe

⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹⁰ M.P. Nr 34, poz. 501

¹¹ M.P. Nr 101, poz. 1183

¹² Instalacja do rozdrabniania odpadów powstałych w wyniku demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji – zwana dalej „strzępiarką”.

¹³ Pismo z dnia 25 marca 2010 r.

¹⁴ Pismo z 27 kwietnia 2010 r.

z samochodami powypadkowymi, dla których orzeczono szkodę całkowitą lub dla których podjęto decyzję o ich nienaprawianiu,

(dowód: akta kontroli str. 204-207)

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁵ o podjęcie działań mających na celu skuteczne funkcjonowanie systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP), poprzez zapewnienie prawidłowego przetwarzania danych dotyczących pojazdów wycofanych z eksploatacji,

(dowód: akta kontroli str. 247-249)

- Ministra Finansów¹⁶ (sprawującego nadzór nad Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym) o podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznego egzekwowania opłat ubezpieczenia OC dla pojazdów mechanicznych oraz właściwe funkcjonowanie systemu ubezpieczeń w przypadku pojazdów, które stały się pojazdami wycofanymi z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 250-255)

Ponadto Ministerstwo Środowiska w październiku i listopadzie 2010 r. zorganizowało dla przedstawicieli urzędów marszałkowskich, urzędów skarbowych, urzędów celnych, policji i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska szkolenia dotyczące stosowania przepisów prawa z zakresu gospodarki odpadami, które obejmowały również zagadnienia związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji i koordynację działań właściwych instytucji w walce z szarą strefą. W 2010 i 2011 r. Ministerstwo Środowiska, w związku z zaobserwowanym częstym umarzaniem przez jednostki prokuratury spraw dotyczących naruszeń przepisów gospodarki odpadami (w tym pojazdów wycofanych z eksploatacji), informowało na piśmie Prokuraturę Generalną o tych faktach. Ujawnione naruszenia norm prawnych obowiązujących w obszarach ochrony środowiska skutkowały skierowaniem przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska 80 zawiadomień do właściwego prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z zakresu gospodarki odpadami. Z treści pism, przekazywanych pomiędzy Ministerstwem Środowiska a Prokuraturą Generalną wynika, że w latach 2006-2009 spośród 80 zawiadomień trzy postępowania zakończyły się aktem oskarżenia, w dziewięciu przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania, 26 postępowań umorzono, pięć zawieszono, a 37 postępowań przygotowawczych było w toku.

(dowód: akta kontroli str. 208-246 i 782-791)

W celu ograniczenia szarej strefy w obszarze demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Ministerstwo Środowiska na spotkaniach roboczych z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz GIOŚ zaproponowało zmiany legislacyjne w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹⁷ w zakresie przepisów dotyczących wystąpienia „szkody całkowitej” pojazdu oraz złożyło propozycję włączenia zakładów ubezpieczeniowych w działalność systemu zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji i współpracy z systemem CEP. Ministerstwo Finansów negatywnie oceniło zaproponowane zmiany, w związku z tym odstąpiono od dalszych prac legislacyjnych.

Od maja 2012 r. działania zmierzające do ograniczenia szarej strefy obejmowały również prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o pojazdach wycofanych z eksploatacji. Projekt ten został przyjęty przez stały Komitet Rady Ministrów w dniu 9 sierpnia 2012 r. W zakresie walki z szarą strefą projekt zawierał nowy artykuł (53a)

¹⁵ Pismo z marca 2011 r. (znak: DGOop-022-9/12839/11/MP).

¹⁶ Pismo z dnia 20 kwietnia 2011 r.

¹⁷ Dz.U. Nr 124, poz. 1152 ze zm.

przewidujący wysokie kary pieniężne za zbieranie pojazdów wycofanych z eksploatacji przez podmioty nieposiadające zezwolenia na prowadzenie punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu. Ponadto w celu usprawnienia funkcjonowania systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w przedłożonym projekcie wprowadzono przepisy o tym, że wydanie zezwolenia na prowadzenie punktu zbierania pojazdów oraz wydanie pozwolenia na prowadzenie instalacji służącej do rozdrabniania odpadów powstałych w wyniku demontażu pojazdów, nastąpi wyłącznie po sprawdzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska czy punkty te spełniają minimalne wymagania (art. 39 ust.1 i art. 41 ust. 1a).

Ministerstwo Środowiska zaproponowało również zmiany w przepisach ustawy Kodeks wykroczeń poprzez wprowadzenie sankcji dla właściciela pojazdu za niedopełnienie obowiązków określonych w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁸. Propozycja wprowadzenia tego przepisu wynikała z potrzeby zapobiegania procederowi polegającemu na nabywaniu pojazdów (zużytych czy uszkodzonych w wyniku kolizji drogowych) przez podmioty, które nie zgłaszają faktu nabycia tego pojazdu, a demontują go na części. Do powyższego przepisu, na etapie uzgodnień resortowych, zastrzeżenia zgłosiło Ministerstwo Sprawiedliwości, argumentując tym, że sankcja za nieprzestrzeganie art. 78 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym powinna mieć formę kary administracyjnej, a nie wykroczenia. W związku z powyższym, na etapie stałego Komitetu Rady Ministrów zaproponowano w ustawie sankcję w postaci kary administracyjnej. Do takiego rozwiązania zastrzeżenia lub sprzeciw zgłosili: Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Wobec powyższego Ministerstwo Środowiska odstąpiło od proponowanych zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 716-724)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na Ministrze Środowiska, jako organie odpowiedzialnym za ochronę i kształtowanie środowiska oraz racjonalne wykorzystanie jego zasobów – zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej – ciąży obowiązek kreowania polityki i działań zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Minister Środowiska podejmował działania zmierzające do uszczelnienia systemu recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Jednak działanie te nie doprowadziły do likwidacji szarej strefy¹⁹ w tym obszarze. W celu likwidacji szarej strefy wskazane jest aktywne współdziałanie Ministra Środowiska z organami administracji rządowej²⁰, organami jednostek samorządu terytorialnego²¹ oraz innymi podmiotami²².

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, konieczne są dalsze działania Ministra Środowiska mobilizujące wszystkie podmioty uczestniczące w systemie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji do skuteczniejszej walki z szarą strefą w tym obszarze.

¹⁸ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

¹⁹ Szara strefa jest to nielegalny demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji. Punkty nielegalnego złomowania samochodów nie muszą prowadzić oficjalnej dokumentacji, ani spełniać wymaganych prawem norm ekologicznych, często prowadzone są przez przypadkowe osoby, a skutki jej działalności są szkodliwe dla środowiska oraz dla zdrowia ludzi i zwierząt.

²⁰ NFOŚiGW, inspekcje ochrony środowiska, administracja celna, kontrola skarbową, policja.

²¹ Marszałkowie województw, starostowie powiatów, wójtowie gmin (burmistrzowie, prezydenci miast).

²² Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, prokuratura, firmy ubezpieczeniowe.

2. Poziomy odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

2.1. Weryfikacja rocznych sprawozdań dotyczących pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 400k ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, NFOŚiGW przekazywał do Ministerstwa Środowiska zbiorcze informacje, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu przekazywania i wzorów informacji o pojazdach wycofanych z eksploatacji oraz zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²³.

W 2008 r. do stacji demontażu trafiły łącznie 170 482 pojazdy²⁴ (w tym 34 516 niekompletnych), a w 2009 r. 192 094 pojazdy²⁵ (w tym 18 894 niekompletne). Poziom odzysku²⁶ dla samochodów wyprodukowanych do 31 grudnia 1979 r. wyniósł 81,0% w 2008 r. i 84,6% w 2009 r., zaś dla samochodów wyprodukowanych po 1 stycznia 1980 r. poziom ten wyniósł 88,0% w 2008 r. i 91,2% w 2009 r. Natomiast poziom recyklingu²⁷ dla pojazdów wyprodukowanych do 31 grudnia 1979 r. wyniósł 79,0% w 2008 r. i 82,6% w 2009 r., natomiast dla samochodów wyprodukowanych po 1 stycznia 1980 r. poziom recyklingu wyniósł 86,0% w 2008 r. i 89,6% w 2009 r.

Ze zbiorczej informacji przekazanej przez Zarząd NFOŚiGW wynika, że w 2010 r. do stacji demontażu trafiło łącznie 230 471 pojazdów (w tym 29 105 niekompletnych). Poziom odzysku dla samochodów wyprodukowanych do 31 grudnia 1979 r. wyniósł 85,1%, a poziom recyklingu 82,9%, natomiast dla samochodów wyprodukowanych po 1 stycznia 1980 r. poziom odzysku wyniósł 91,4%, a recyklingu 89,5%.

W 2010 r. do stacji demontażu przyjęto o 26,0% pojazdów więcej niż w 2008 r. i o 16,7% więcej niż w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-286)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Środowiska w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Rzetelność i terminowość przekazywania rocznych raportów dotyczących pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat osiągniętych poziomów ponownego użycia i odzysku oraz ponownego użycia i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji za okresy:

- od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2008 r.,
- od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.,
- od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r.,

zostały przekazane Komisji Europejskiej odpowiednio: 15 czerwca 2010 r., 20 czerwca 2011 r. i 15 czerwca 2012 r., tj. z zachowaniem terminu wynikającego z postanowień decyzji 2005/293/WE²⁸.

²³ Dz.U. Nr 257, poz. 1746.

²⁴ Zbiorcze dane za 2008 r. NFOŚiGW przekazał do Ministerstwa przy piśmie NF/DZO/AL/4937/2010.

²⁵ Zbiorcze dane za 2009 r. NFOŚiGW przekazał do Ministerstwa przy piśmie NF/DZO/KM/5715/2011.

²⁶ Odzysk to wszelkie działania, niestwarzające zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub w części, lub prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystania, określone w załączniku nr 5 do ustawy o odpadach.

²⁷ Recykling to taki odzysk, który polega na powtórnym przetwarzaniu substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym też recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii.

²⁸ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 1 kwietnia 2005 r. określająca szczegółowe zasady dotyczące kontroli celów ponownego użycia/odzyskiwania i ponownego użycia/recyklingu określonych w dyrektywie 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.Urz. UE L 94 z 13 kwietnia 2005 r.).

Ze sprawozdań przekazanych Komisji Europejskiej wynika, że w 2008 r. Polska osiągnęła poziom odzysku w wysokości 80,1%, a recyklingu 79,5%, w 2009 r. poziom odzysku wyniósł 88,0%, a recyklingu 87,1%, natomiast w 2010 r. osiągnięty poziom odzysku wyniósł 89,8%, a recyklingu 88,8%²⁹.

W latach 2009–2010 osiągnięte zostały poziomy odzysku i recyklingu wynikające z art. 7 ust. 2 pkt a dyrektywy nr 2000/53/WE³⁰, nałożone na państwa członkowskie do wykonania do 31 grudnia 2014 r. (odzysk 85% i recykling 80%).

Sprawozdanie za 2010 r. zostało sporządzone na podstawie danych uzyskanych z NFOŚiGW, Izby Celnej w Warszawie, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz przedsiębiorców posiadających strzępiarki. Przed przekazaniem sprawozdania Komisji Europejskiej zostało ono zaopiniowane przez właściwe merytorycznie Departamenty w MŚ, GIOŚ i Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska. Sprawozdanie nie zostało przekazane do uzgodnienia i zaopiniowania przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 287-299, 766-781)

Ustalone
nieprawidłowości

Ze sprawozdania za 2008 r. przekazanego Komisji Europejskiej w 2010 r. wynika, że Polska nie osiągnęła ustawowego poziomu odzysku (85%) i recyklingu (80%). Nieosiągnięcie wymaganych poziomów odzysku i recyklingu w 2008 r., zdaniem NIK wskazuje, że działania Ministra Środowiska w tym obszarze nie były w pełni efektywne.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Ministra Środowiska w badanym obszarze.

3. Nadzór Ministra Środowiska nad wywiązywaniem się przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i Zarząd NFOŚiGW z obowiązków wynikających z przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym DZR nie wskazano szczegółowo zakresów i form nadzoru nad GIOŚ, natomiast w Regulaminie Organizacyjnym DFE zapisano, że nadzór nad NFOŚiGW będzie sprawowany między innymi poprzez: prowadzenie spraw związanych z wyrażeniem przez Ministra zgody na objęcie, nabycie lub zbycie udziałów albo akcji przez Fundusz w spółkach prawa handlowego lub obligacji, dla których emitentem jest podmiot inny niż Skarb Państwa; przygotowanie stanowisk i opinii dotyczących bieżącej działalności NFOŚiGW; opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów; współpracę przy tworzeniu dokumentów strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-105 i 300-323)

W lipcu 2012 r. przyjęło „Wytoczne w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne MŚ nad jednostkami organizacyjnymi, podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska.” W wytocznych przedstawiono zbiór ogólnych zasad i standardów nadzoru, stanowiących podstawę do stworzenia przez właściwe komórki organizacyjne MŚ kompleksowych i systemowych wytocznych

²⁹ Rozbieżności pomiędzy poziomami odzysku i recyklingu wykazanymi do Komisji Europejskiej, a przekazanymi przez NFOŚiGW, wynikają przede wszystkim z faktu, że do 2010 r. w Polsce poziomy te oddzielnie liczono dla pojazdów wyprodukowanych do 31 grudnia 1979 r. oraz wyprodukowanych po 1 stycznia 1980 r. W sprawozdaniu przekazanym Komisji Europejskiej podane są zbiorcze dane dla obu tych grup pojazdów. Ze względu na metodologię liczenia tych poziomów, nie można w tym przypadku przedstawić osiągniętych poziomów odzysku i recyklingu, jako średniej arytmetycznej z wartości dla obu tych grup pojazdów. Wobec tego dokonano agregacji danych i ponownego przeliczenia poziomów.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. UE L 269 z 21.10.2000)

w poszczególnych obszarach działalności według właściwości. Dokument pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Głównego Inspektora Ochrony Środowiska” został zaakceptowany w dniu 10 grudnia 2012 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska. Projekt dokumentu pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Zarządu NFOŚiGW, na dzień zakończenia kontroli, był w trakcie uzgodnień pomiędzy DFE, a właściwym Podsekretarzem Stanu w MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 324-350 i 738-763)

Nadzór Ministra Środowiska nad działalnością NFOŚiGW sprawowany był poprzez:

- udział przedstawicieli MŚ w Radzie Nadzorczej,
- dokonywanie oceny przez Departament Prawny Ministerstwa Środowiska, zgodności z prawem uchwał Rady Nadzorczej Funduszu,
- prowadzenie kontroli tematycznych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego³¹,
- przygotowywanie przez DGO stanowisk, opinii i rozstrzygnięć dotyczących bieżącej działalności NFOŚiGW oraz rozpatrywanie skarg i wniosków, w tym dotyczących udzielania dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 355-370)

W listopadzie 2010 r. BKiAW przeprowadziło w NFOŚiGW kontrolę pn. „Działania NFOŚiGW w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z opłat wnoszonych na podstawie ustawy o recyklingu pojazdów”. Kontrola została podjęta w związku zaleceniami pokontrolnymi NIK i wykazała poprawę działań w zakresie poziomu wykorzystania środków finansowych w latach 2008–2010 (do 30 września) pochodzących z opłat na podstawie ustawy o recyklingu pojazdów oraz dochodzenia opłat za wprowadzenie pojazdu na terytorium kraju w niewłaściwej wysokości. BKiAW nie sformułowało wniosków pokontrolnych do realizacji przez NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 371-436)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie w pełni wywiązywał się z obowiązku nadzoru nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, wynikającego z art. 28 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej.

W latach 2010–2012 (do 30 września) Ministerstwo Środowiska nie przeprowadzało w GIOŚ kontroli związanej z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 351-354, 371-421)

W GIOŚ nie przeprowadzono kontroli dotyczącej realizacji zaleceń z kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2008 r., z uwagi - jak wyjaśnił Dyrektor BKiAW „(...) na brak zlecenia przeprowadzenia kontroli w tym zakresie przez zlecających kontrole doraźne”.

(dowód: akta kontroli str. 514)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Ministra Środowiska w badanym obszarze.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 20 listopada 2008 r. (nr P/08/156 LWA-41017-5-2008) skierowanym do Ministra Środowiska po kontroli, w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, wniosła o:

- 1) podjęcie działań mających na celu prawidłowe funkcjonowanie systemu postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji,

³¹ Dalej także BKiAW.

- 2) wzmoczenie nadzoru nad NFOŚiGW i GIOŚ w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 3) sporządzanie sprawozdań dotyczących osiągniętych poziomów ponownego użycia i odzysku oraz ponownego użycia i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji na podstawie zweryfikowanych danych, obejmujących rok sprawozdawczy,
- 4) opracowanie i wdrożenie skutecznego modelu działań edukacyjnych skierowanych do społeczeństwa odnośnie postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji,
- 5) rozważenie wprowadzenia zmiany w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. polegającej na obowiązku przekazywania kwartalnych informacji o podmiotach dokonujących opłat za wprowadzenie pojazdów na terytorium kraju oraz za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji wyłącznie w formie elektronicznej.

Minister Środowiska w pełni zrealizował wnioski nr 3 i 5, co wynika z ustaleń opisanych w niniejszym wystąpieniu.

Wniosek nr 1 jest w trakcie realizacji. Szczegółowy opis podejmowanych działań przedstawiono w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. Ponadto do ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji wprowadzono zmiany:

- dodano art. 3a określający kryteria, według których pojazd wycofany z eksploatacji będzie uznany za odpad. W art. 3a zawarto delegację do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać pojazd wycofany z eksploatacji. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie zostało wydane rozporządzenie w tej sprawie, ponieważ, jak wyjaśniła M. Szymborska Zastępca Dyrektora DGO „(...) podczas prac Komisji Prawniczej nad projektem rozporządzenia, Rządowe Centrum Legislacji wskazało, iż przepis art. 3a ustawy o recyklingu pojazdów nie określa organu właściwego do wydania decyzji uznającej pojazd za pojazd wycofany z eksploatacji i wstrzymano prace nad rozporządzeniem do czasu zmiany artykułu 3a”.

(dowód: akta kontroli str. 714-715)

- w art. 28 dodano ust. 5a ustalający okres rozliczeniowy przy obliczaniu (przez przedsiębiorcę prowadzącego stacje demontażu) uzyskiwanych poziomów odzysku i recyklingu mas odpadów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji. Kolejny projekt ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (19 listopada 2012 r. został przekazany do akceptacji przez Rządowe Centrum Legislacji) przewiduje zniesienie opłaty recyklingowej oraz dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. W projekcie nowelizacji ustawy o odpadach (4 grudnia 2012 r. został rozpatrzony przez Komisję Senacką) ustalono, że wszystkie sprawozdania będą przekazywane do marszałków województw oraz przez nich weryfikowane (art. 73-77 projektu ustawy). Zgodnie z art. 231 projektu pierwsze sprawozdania w tym trybie będą przekazywane do Marszałków za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 437-449)

W trakcie realizacji jest wniosek nr 4, co zostało opisane w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia, natomiast wniosek nr 2 został zrealizowany w części dotyczącej nadzoru nad NFOŚiGW, zaś nie został zrealizowany w odniesieniu do GIOŚ.

Ustalono
nieprawidłowości

Wniosek nr 2 nie został zrealizowany w części dotyczącej nadzoru Ministra Środowiska nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska. Minister Środowiska nie sprawował wystarczającego nadzoru nad GIOŚ w obszarze recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Ministra Środowiska w badanym obszarze.

5. Skargi i wnioski dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

Zasady przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków określono w „Instrukcji w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Środowiska”³² (zwanej dalej instrukcją w sprawie skarg). Zgodnie z tą instrukcją skargi i wnioski wpływające do MŚ ewidencjonowane były w centralnym rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez BKiAW.

(dowód: akta kontroli str. 451-455)

Centralny rejestr skarg i wniosków, zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego³³ (zwany dalej Kpa), umożliwiał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw oraz zawierał informacje pozwalające na udokumentowanie między innymi daty wpływu skargi, jej przedmiotu oraz sposobu rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 456)

Na podstawie centralnego rejestru skarg i wniosków oraz dokumentacji przedłożonej przez DGO ustalono, że w okresie objętym kontrolą do MŚ wpłynęły 33 skargi dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji³⁴. Cztery spośród nich zostały przekazane do rozpatrzenia zgodnie z właściwością przez GIOŚ lub NFOŚiGW, a pozostałych 29 skierowano do rozpatrzenia przez DGO. W centralnym rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano 14 skarg/wniosków, które wpłynęły do DGO i nie zostały przekazane do BKiAW.

(dowód: akta kontroli str. 457-461)

W przypadku siedmiu spraw DGO udzielił skarżącym/wnioskującym pisemnych odpowiedzi dopiero po kolejnych monitach zainteresowanych, natomiast w 13 sprawach³⁵ odpowiedzi zostały udzielone po upływie od 32 do 256 dni od daty wpływu do MŚ. W żadnym z tych przypadków nie zawiadomiono zainteresowanych o niezakończonym w ustawowym terminie i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Ponadto spośród analizowanych spraw dwie osoby złożyły do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów skargi na bezczynność Ministra Środowiska, w związku z nieotrzymaniem odpowiedzi na pisma wcześniej skierowane do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 462-469)

Ustalono
nieprawidłowości

1. W centralnym rejestrze skarg i wniosków nie zaewidencjonowano 14 skarg/wniosków (39,4% skarg/wniosków objętych badaniem), które wpłynęły do DGO w okresie objętym kontrolą. Skargi te dotyczyły: zwrotu opłaty recyklingowej (9 przypadków³⁶); skargi na bezczynność NFOŚiGW (jeden

³² Zatwierdzonej 29 listopada 2006 r. przez Dyrektora Generalnego MŚ.

³³ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³⁴ Skargi/wnioski zostały skierowane przez osoby prowadzące działalność gospodarczą, osoby fizyczne lub zgodnie z właściwością przez instytucje państwowe/rządowe.

³⁵ Do ich rozpatrzenia nie podejmowano dodatkowych czynności wyjaśniających.

³⁶ Sprawy dotyczą: R. P. (e-mail) – data wpływu 12 lutego 2010 r.; A.Sz. – pismo z 24 listopada 2010 r.; NFOŚiGW (dotyczy sprawy Jana B.) – pismo NFOŚiGW z 15 stycznia 2010 r.; H.U. Auto Handel, G.K., A. W. – pismo z 19 maja 2010 r.; S. H. pisma z 7 lutego 2011 r., (pismo przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury) i z 06 maja 2011 r. (monit w związku z nieotrzymaniem odpowiedzi na ww. pismo); M. R. pismo z 5 marca 2011 r.; r. K. (e-mail) – data wpływu 22 kwietnia 2012 r.; NFOŚiGW (dotyczy sprawy J. K.) – pismo NFOŚiGW z 22 czerwca 2012 r.

przypadek³⁷); czterech pism³⁸ Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów (FORS) skierowanych do MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 460-461)

Zastępca Dyrektora DGO M. Szymborska wyjaśniła, że „(...) wskazanych 14 pism nie zostało zaewidencjonowanych w centralnym rejestrze spraw i wniosków, prowadzonym przez BKiAW ze względu na fakt, że zdaniem DGO ich treść nie spełnia przesłanek określonych w art. 227 i następnych Kpa. Sprawy te w większości zostały zaklasyfikowane, jako sprawy z zakresu interpretacji przepisów prawnych”.

(dowód: akta kontroli str. 473-475)

Ponadto Dyrektor DGO od 7 grudnia 2010 r. nie wyznaczył pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru skarg i wniosków w Departamencie oraz nie poinformował o tych ustaleniach BKiAW, co było niezgodne z § 8 ust. 9 Instrukcji w sprawie skarg. Zgodnie z § 8 ust. 10 Instrukcji wskazany pracownik zobowiązany jest między innymi do pilnowania terminów załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli str. 451-455)

Zastępca Dyrektora DGO M. Szymborska wyjaśniła, że „(...) pismem z 14 czerwca 2010 r. poinformowano BKiAW, że za prowadzenie skarg w DGO odpowiedzialna była Emilia K. – sekretarz dyrektora. Po jej przeniesieniu na inne stanowisko, nie przekazano do BKiAW danych osoby odpowiedzialnej za prowadzenie skarg i wniosków w DGO”.

(dowód: akta kontroli str. 473-477)

2. DGO nieterminowo rozpatrywał skargi i wnioski dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Analiza terminowości i sposobu załatwiania skarg i wniosków wykazała, że pięciu skarżącym/wnioskującym, którzy skierowali siedem³⁹ pism (21,2% spraw poddanych analizie), udzielono pisemnych odpowiedzi dopiero po ich kolejnych monitach.

(dowód: akta kontroli str. 457-459 i 462)

Zastępca Dyrektora DGO M. Szymborska wyjaśniła, że „(...) DGO stara się w miarę możliwości udzielać odpowiedzi na pisma w sprawie interpretacji przepisów prawnych, jednak w wielu przypadkach nie jest możliwe odpowiadanie na takie pisma w krótkim terminie. Wynika to między innymi z dużej liczby tego typu zapytań wpływających do Departamentu, intensywności prac legislacyjnych, a dodatkowo braków kadrowych. Stąd odpowiedzi na wskazane pisma zostały przekazane dopiero po monitach zainteresowanych, a w przypadku pisma FORS nie udzielono odpowiedzi”.

(dowód: akta kontroli str. 475)

Ponadto w 13 sprawach DGO nie dotrzymał trzydziestodniowego terminu na udzielenie odpowiedzi, co było niezgodne z art. 12 § 1 i 2 oraz art. 35 § 1–3 Kpa. Odpowiedzi udzielano od 32 do 256 dni od daty wpływu skargi/wniosku do MS. W żadnym z tych przypadków nie zawiadomiono zainteresowanych o niezakończonym

³⁷ M. P. – pismo z 6 kwietnia 2010 r.

³⁸ Przekazanie propozycji rozwiązań dostosowujących polskie przepisy do prawa UE – wpływ pisma do MŚ 8 marca 2010 r., wniosek o wyjaśnienie kwestii prawnej – wpływ pisma do MŚ 07 kwietnia 2010 r., wniosek o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące rozliczania uzyskanych poziomów odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji – wpływ pisma do MŚ 19 września 2011 r., wniosek o przeanalizowanie rozporządzenia dotyczącego sporządzania rocznego sprawozdania o pojazdach wycofanych z eksploatacji – wpływ pisma do MŚ 20 lutego 2012 r.

³⁹ Robert P. (e-mail) – data wpływu 12 lutego 2010 r., Stowarzyszenie Forum Recyklingu Samochodów (FORS) – pisma wpłynęły do MŚ 8 marca 2010 r. i 19 września 2011 r., H.U. Auto Handel, G. K., A. W. – pismo z 19 maja 2010 r., S.H. pisma z 7 lutego 2011 r. (przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury) i z 6 maja 2011 r. (monit zainteresowanego w związku z nieotrzymaniem odpowiedzi), M. R. pismo 5 marca 2011 r.

sprawy w ustawowym terminie i nie wskazano nowego terminu ich załatwienia, co było niezgodne z art. 36 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 457- 459 i 463)

Zastępca Dyrektora DGO M. Szymborska wyjaśniła, że „(...) 8 pism (spośród 13) w opinii Departamentu Gospodarki Odpadami są sprawami z zakresu interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 1 Kpa ustawa ta określa tryb postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych oraz że brak jest przepisów prawa, które nakładałyby na Ministra Środowiska obowiązek sporządzania interpretacji obowiązujących przepisów prawa w sprawach indywidualnych, w opinii Departamentu Gospodarki Odpadami do udzielenia odpowiedzi na takie zapytania nie mają zastosowania przepisy Kpa, w tym również przepisy art. 13, 35 oraz 36 Kpa”. Ponadto M. Szymborska wyjaśniła, że „(...) w przypadku pozostałych pięciu pism termin odpowiedzi wynikał z nagromadzenia zadań prowadzonych w Departamencie Gospodarki Odpadami w latach 2010–2011, w szczególności prac związanych z projektem ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz zmianą aktów wykonawczych do ustawy o recyklingu pojazdów, a także prac związanych z polskim przewodnictwem w Unii Europejskiej. Dodatkowo, w przypadku jednej sprawy wymagane było skonsultowanie się z NFOŚiGW”.

(dowód: akta kontroli str. 474)

Z treści wyżej wskazanych ośmiu pism jednoznacznie wynika, że miały one charakter wniosku (dotyczyły zwrotu opłat recyklingowych) i w ocenie NIK, Ministerstwo Środowiska było zobowiązane do niezwłocznego ich załatwienia.

Spośród analizowanych spraw, w dwóch przypadkach złożono do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów skargi na bezczynność Ministra Środowiska, w związku z nieotrzymaniem odpowiedzi na wcześniej skierowane pisma⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 464-469)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą BKiAW nie skorzystało z uprawnień wynikających z § 11 ust. 2 Instrukcji w sprawie skarg i nie przeprowadziło w DGO kontroli terminowości załatwiania skarg i wniosków, (w tym dotyczących zagadnień recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji).

(dowód: akta kontroli str. 371-421, 454)

Dyrektor BKiAW A. Zbylut wyjaśnił, że „(...) ze względu na możliwości kadrowe BKiAW w planie kontroli na dany rok ujmowanych jest ok. 12–14 kontroli na podstawie analizy własnej BKiAW, wyników kontroli NIK oraz zgłoszeń z poszczególnych komórek organizacyjnych MŚ. Podobna ilość kontroli doraźnych w roku wynika z poleceń Ministra, Sekretarza i Podsekretarza Stanu, Dyrektora Generalnego. W ramach powyższych działań nie uwzględniono kontroli w DGO w przedmiotowym zakresie, zważywszy na fakt, że BKiAW na bieżąco monitorowało pismami terminowość obsługi skarg i wniosków w BGO (w 2010 r. – 21 monitów, w 2011 r. – 22 monity i do 24 października 2012 r. – 9 monitów).

(dowód: akta kontroli str. 510)

W ocenie NIK liczba monitów kierowanych przez BKiAW do DGO, dotyczących niedotrzymania terminów załatwiania skarg i wniosków przez Departament, wskazywała na zasadność podjęcia czynności kontrolnych w DGO w przedmiotowym zakresie.

⁴⁰ Pismo z KPRM dotyczące sprawy S.H. wpłynęło do BKiAW w dniu 10 czerwca 2011 r., a odpowiedź DGO udzieliła 20 czerwca 2011 r. Natomiast pismo z KPRM dotyczące sprawy M.R. wpłynęło do BKiAW 22 listopada 2011 r. i zostało załatwione przez DGO w dniu 4 stycznia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie terminowość rozpatrywania skarg i wniosków oraz rzetelność prowadzenia centralnego rejestru skarg i wniosków.

6. Kontrola zarządcza

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórką odpowiedzialną za koordynowanie i prowadzenie spraw z zakresu kontroli i audytu wewnętrznego oraz kontroli zarządczej było BKiAW.

(dowód: akta kontroli str. 515-550)

Zgodnie z pkt 2.2 załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴¹, za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest kierownik. Minister Środowiska w komunikacie z dnia 10 lutego 2011 r. ustalił „Szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko”, natomiast zarządzeniem nr 9 z 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w MŚ, ustalił w formie „Księgi Systemu Kontroli Zarządczej” organizację i zasady funkcjonowania tej kontroli. Zgodnie z zapisami tej Księgi w MŚ w ramach systemu kontroli zarządczej wyodrębniono: Zespół ds. kontroli zarządczej, stanowisko ds. koordynacji kontroli zarządczej, właściciela ryzyka, koordynatora ds. ryzyka oraz Zespół audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 551-595)

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy poszczególnych komórek organizacyjnych MŚ (tzw. właściciele ryzyka) zostali zobowiązani do zidentyfikowania i zarządzania ryzykami oraz do składania oświadczeń częściowych o stanie kontroli zarządczej w kierowanej komórce. Kontrola NIK wykazała, że powyższe zalecenia zostały zrealizowane, w tym DGO w latach 2010–2012 (do 14 września) dokonał identyfikacji i analizy ryzyka w obszarze związanym z kreowaniem polityki państwa w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami w ramach zadań: przygotowanie aktów prawnych (w tym zewnętrznych); plany gospodarki odpadami; przygotowywanie opinii i stanowisk.

DGO dla tego obszaru zidentyfikował i dokonał analizy 18 ryzyk (spośród 36), które zostały wskazane we wzorze stanowiącym podstawę opracowania systemu kontroli zarządczej, indywidualnie przez poszczególne jednostki MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 574, 596-604)

Z planów audytu za okres 2010–2012 i sprawozdań z wykonania planu audytu za 2010 i 2011 r. wynika, że w okresie tym nie były prowadzone zadania audytowe dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 627-663)

Zasady i tryb przeprowadzania przez BKiAW kontroli w jednostkach organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska, a także organów i urzędów podporządkowanych Ministrowi określały procedury zatwierdzone przez Ministra Środowiska. Od 1 lutego 2012 r. zasady i tryb przeprowadzania kontroli organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska określała Instrukcja zatwierdzona przez Dyrektora BKiAW, natomiast zasady i tryb przeprowadzania kontroli komórek organizacyjnych MŚ zostały określone przez Dyrektora Generalnego MŚ w zarządzeniu nr 1 z 20 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 664-711)

⁴¹ Dz.Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

Ustalono
nieprawidłowości

Ustalenia NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu, wskazują na potrzebę przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w zakresie terminowości załatwiania skarg i wniosków, w tym dotyczących zagadnień związanych z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ministra Środowiska w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań w celu likwidacji szarej strefy występującej w obszarze recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 2) wzmożenie nadzoru nad działalnością Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawach związanych z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- 3) rzetelne prowadzenie centralnego rejestru skarg,
- 4) przestrzeganie terminów przy rozpatrywaniu skarg i wniosków wpływających do Ministerstwa Środowiska, dotyczących recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji
- 5) rozważenie przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Departamencie Gospodarki Odpadami w zakresie terminowości i sposobu załatwiania skarg i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Ministra, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Ministra o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 1 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

.....
podpis