



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

LWA – 4101-20-03/2012
P/12/180

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/180 – Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 listopada 2012 r. ¹
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 ² , przeprowadził Tomasz Świsak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84278 z 16 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa (zwany dalej „GIOŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Jagusiewicz, Główny Inspektor Ochrony Środowiska (zwany dalej „Głównym Inspektorem”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają przyjęte rozwiązania organizacyjne w badanym obszarze, prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz właściwe rozpatrywanie skarg i wniosków.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- niepodejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanych do wykonania obowiązku wniesienia opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za lata 2007–2011, co było niezgodne z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴,
- nieokreśleniu 10 podmiotom dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁵,
- wystawieniu 10 tytułów wykonawczych po upływie kilku miesięcy od daty doręczenia decyzji,
- niezrealizowaniu jednego wniosku NIK, po kontroli przeprowadzonej w 2008 r., dotyczącego prowadzenia systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

¹ W zakresie dochodzenia należności z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 listopada 2012 r.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 25, poz. 202 ze zm. – zwana dalej ustawą o recyklingu pojazdów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zadania GIOŚ i rozwiązania organizacyjne dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z ustawą o recyklingu pojazdów Główny Inspektor Ochrony Środowiska:
 - wydaje decyzje określające wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów⁶ (art. 17 ust. 1),
 - ustala, w drodze decyzji, dodatkową opłatę w wysokości odpowiadającej 50% kwoty niewpłaconej opłaty za brak sieci (art. 17 ust. 2).
2. Główny Inspektor Ochrony Środowiska otrzymuje od:
 - Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) kwartalne informacje o podmiotach wnoszących opłaty za wprowadzenie pojazdów na terytorium kraju oraz za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji,
 - wprowadzającego pojazd na terytorium kraju zawiadomienia o podjęciu i zakończeniu działalności w zakresie produkcji, importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdu (art. 13 ust. 1 i 3) oraz rocznego sprawozdania o wysokości opłaty za brak sieci (art. 15 ust. 1),
 - przedsiębiorcy prowadzącego instalację do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji roczną zbiorczą informację dotyczącą wykazu masy odpadów przeznaczonych do recyklingu, odzysku energii oraz unieszkodliwiania, pochodzących ze strzępienia pojazdów oraz wyniki próby strzępienia (art. 38a ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów).

W okresie objętym kontrolą zadania związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji realizował Departament Kontroli Rynku.

Z wyjaśnień Głównego Inspektora wynika, że obsada Wydziału Nadzoru Rynku⁷ w obszarze wykonywania zadań dotyczących recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji jest wystarczająca na obecnym poziomie. Jednakże większość prowadzonych w GIOŚ spraw wymaga pomocy radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności GIOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W ocenie⁸ NIK, przyjęte rozwiązania organizacyjne umożliwiają GIOŚ realizację zadań związanych z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji.

⁶ Wprowadzający pojazd jest obowiązany zapewnić sieć zbierania pojazdów – zwaną dalej „siecią”.

⁷ Wydział Nadzoru Rynku funkcjonuje w strukturze Departamentu Kontroli Rynku.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

2. Opłaty recyklingowe

2.1. Opłaty za brak sieci zbierania pojazdów oraz działania podejmowane przez GIOŚ

Opis stanu
faktycznego

W 2010 r. do GIOŚ wpłynęły 94 sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci, z których 63 złożono po terminie⁹ określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o recyklingu pojazdów, natomiast w 2011 r. po terminie złożono 30 spośród 49 sprawozdań¹⁰.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2010 r. 26 podmiotów deklarowało wniesienie opłaty w łącznej kwocie 332,0 tys. zł¹¹, a w 2011 r. 10 podmiotów deklarowało wniesienie opłaty w łącznej wysokości 140,0 tys. zł¹².

Do dnia zakończenia kontroli NIK, w GIOŚ nie zweryfikowano żadnego złożonego sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci złożonego za lata 2010–2011.

(dowód: akta kontroli str. 531-533, 547-552, 618-619)

W latach 2010–2012 (do 30 listopada) Główny Inspektor w 39 sprawach wydał decyzje określające wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. i za 2007 r.¹³ na łączną kwotę 46 325 643 zł¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 534-546, 586-601, 623)

W 21 badanych sprawach¹⁵, w ramach których wydano 25 decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci wynika, że:

- a) w sześciu sprawach wniesiono opłaty za brak sieci (sprawy zakończone);
- b) w jednej sprawie wykonanie decyzji GIOŚ zostało wstrzymane postanowieniem WSA;
- c) w 12 sprawach wszczęto czynności egzekucyjne;
- d) w jednej sprawie skierowano zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa przez likwidatora (Ssangyong). Główny Inspektor wszczął postępowanie 9 maja 2011 r., a 3 października 2011 r. wydał decyzję określającą wysokość zobowiązania. Firma Ssangyong została wykreślona z rejestru przedsiębiorców w dniu 26 stycznia 2012 r.

Jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora „(...) w sprawozdaniu finansowym (likwidacyjnym) Ssangyong Poland w likwidacji za okres od 1 stycznia 2011 r. do 10 listopada 2011 r. likwidator nie utworzył, na poczet zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci w wysokości 146 784 zł, rezerw zgodnie z ustawą o rachunkowości, a po tym jak decyzja z 3 października 2011 r. (znak: DKR-4204-10dl/11/jj) stała się ostateczna 25 października 2011 r., nie ujął tego zobowiązania w sprawozdaniu likwidacyjnym na 10 listopada 2011 r. Nieutworzenie rezerwy na zobowiązanie z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r., a następnie nieujęcie tego zobowiązania w sprawozdaniu finansowym przedłożonym Sądowi Rejestrowemu celem wykreślenia Spółki z Krajowego Rejestru Sądowego, doprowadziło do wykreślenia Spółki z tego rejestru, mimo tego że Spółka nie zaspokoiła zobowiązań wobec GIOŚ. Można przyjąć, iż postępowanie likwidatora wyczerpuje znamiona czynu zabronionego opisanego w art. 77 pkt 2 ustawy o rachunkowości (...). W związku z powyższym pismem

⁹ W 62 przypadkach opóźnienia te wyniosły od 2 do 30 dni, a w jednym 108 dni.

¹⁰ W 30 przypadkach opóźnienia te wyniosły od jednego do 62 dni.

¹¹ Opłatę w wysokości 2,5 tys. zł wniósł jeden podmiot.

¹² Opłatę w wysokości 6,5 tys. zł wniósł jeden podmiot.

¹³ Wydane decyzje dotyczyły 36 spraw z tytułu braku sieci za 2006 r. i 3 spraw za 2007 r.

¹⁴ W 2010 r. Główny Inspektor wydał dziewięć decyzji (w ośmiu sprawach) określających wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2006 r. na łączną kwotę 287 878 zł; w 2011 r. wydał 43 decyzje (w 27 sprawach), z których 39 dotyczyło wysokości zobowiązania za 2006 r. na łączną kwotę 41 409 616 zł oraz cztery decyzje za 2007 r. na łączną kwotę 10 023 zł; w 2012 r. (do 30 listopada) wydał pięć decyzji (w czterech sprawach) za 2006 r. na łączną kwotę 4 618 126 zł.

¹⁵ 20 badanych spraw dotyczyło opłaty za brak sieci w 2006 r. i jedna w 2007 r.

z 27 listopada 2012 r. GIOŚ złożył zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez likwidatora Ssangyong (...). GIOŚ, w związku z wykreśleniem Ssangyong z Krajowego Rejestru Sądowego, nie mógł podjąć czynności egzekucyjnych, gdyż Spółka ta przestała istnieć. Wykreślenie Spółki nastąpiło niezgodnie z przepisami prawa”;

- e) w jednej sprawie nie wszczęto czynności egzekucyjnych (Andoria–Mot), w sytuacji gdy na 30 września 2012 r. Spółka z tytułu opłaty za brak sieci nie wpłaciła 115 421 zł.

(dowód: akta kontroli str. 604, 613-615, 623-625, 629-1086)

Na podstawie decyzji wydanych w latach 2010–2012 (do 30 listopada) Główny Inspektor wszczął 14 postępowań egzekucyjnych¹⁶ na łączną kwotę 609 231 zł wobec podmiotów, które nie dokonały opłaty za brak sieci za lata 2006–2007. W trakcie kontroli NIK, w GIOŚ prowadzono postępowania w celu określenia należnej opłaty za brak sieci za 2007 r.¹⁷

W wyniku dotychczasowych czynności wyegzekwowano kwotę 1 017,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 620-622)

Tytuły wykonawcze w 10 postępowaniach egzekucyjnych wystawiono po upływie od 6 do ponad 24 miesięcy od daty doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci.

(dowód: akta kontroli str. 624-629)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Nie wszczęto postępowania egzekucyjnego wobec firmy Andoria-Mot, pomimo istnienia na 30 września 2012 r. zaległości w wysokości 115 421 zł¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 586, 592-593)

Z wyjaśnienia Zastępcy Głównego Inspektora wynika między innymi, że „(...) w związku z dużą liczbą zadań spoczywających na GIOŚ, działania w sprawie egzekucji zaległości Andoria-Mot z tytułu opłaty za brak sieci będą podejmowane w przyszłości. Dodatkową okolicznością jest fakt, że podmiot wprowadzi nieregularnie, ale należności płaci”.

(dowód: akta kontroli str. 605-606)

2. Z analizy dokumentacji dotyczącej prowadzonych postępowań egzekucyjnych wynika, że 10 tytułów wykonawczych wystawiono po upływie kilku miesięcy¹⁹ od daty doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci, co wskazuje na opieszałość działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 624-629)

2.2. Zobowiązania z tytułu opłat wynikających z przepisów o recyklingu pojazdów

Opis stanu
faktycznego

Za lata 2006–2009 podmioty wprowadzające pojazd na terytorium kraju złożyły do GIOŚ łącznie 485²⁰ sprawozdań o wysokości opłaty za brak sieci. Za 2006 r. 14 podmiotów dokonało wpłat zadeklarowanych w rocznym sprawozdaniu, za 2007 r. trzy podmioty, a za 2008 r. i 2009 r. żaden przedsiębiorca nie dokonał wpłaty zadeklarowanej w rocznym sprawozdaniu.

¹⁶ W 2010 r. wszczęto cztery postępowania na łączną kwotę 10 615 zł (objęte pięcioma tytułami wykonawczymi), w 2011 r. wszczęto osiem postępowań na łączną kwotę 211 176 zł (objętych dziewięcioma tytułami wykonawczymi i jednym upomnieniem), w 2012 r. wszczęto dwa postępowania na łączną kwotę 387 440 zł (objęte trzema tytułami wykonawczymi).

¹⁷ Zobowiązania za brak sieci zbierania pojazdów za 2007 r. przedawniają się z końcem 2013 r.

¹⁸ Zobowiązanie w wysokości 211 381 zł powstało w 2006 r.

¹⁹ Tytuł wykonawczy dla firmy Auto-P wydano po upływie ponad 24 miesięcy od daty doręczenia decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci, dla Auto-K po upływie 18 miesięcy; dla PHUP M. po upływie 9 miesięcy; dla PHU.I. po upływie 11 miesięcy; dla Auto-KI po upływie 7 miesięcy; dla G.P. po upływie 9 miesięcy; dla Dekor po upływie 15 miesięcy; dla Uniwers po upływie 7 miesięcy; dla M.K. po upływie 10 miesięcy; dla First.T. po upływie 6 miesięcy od daty doręczenia decyzji.

²⁰ Za 2006 r. sprawozdania o wysokości opłaty za brak sieci złożyło 42 przedsiębiorców, za 2007 r. – 157, za 2008 r. – 118, za 2009 r. – 168 przedsiębiorców.

W 50 sprawach²¹ (28 za 2006 r. i 22 za 2007 r.) Główny Inspektor podjął działania w celu wyegzekwowania zobowiązań z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów. Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie podjęto czynności zmierzających do wyegzekwowania należności wynikających ze 132 sprawozdań złożonych za 2007 r. oraz 286 za lata 2008–2009²². Nie stwierdzono przypadku przedawnienia zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 553-574, 618-619)

W GIOŚ zweryfikowano wszystkie (42) sprawozdania o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów za 2006 r. oraz 66 spośród 157 za 2007 r. (42%). Natomiast nie zweryfikowano 91 (58%) sprawozdań złożonych za 2007 r. oraz 286 (100%) za lata 2008–2009.

(dowód: akta kontroli str. 575-576, 581-582, 586-591)

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Główny Inspektor nie ustalił, na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów, żadnej dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 586-601)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Główny Inspektor nie podjął czynności zmierzających do wyegzekwowania należności z 418²³ sprawozdań o wysokości należnej opłaty za brak sieci za lata 2007–2009. Było to niezgodne z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nieokreślenie wysokości należnej opłaty za brak sieci uniemożliwiło również Głównemu Inspektorowi, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴, spełnienie obowiązku systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 618-619)

Z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora wynika między innymi, że (...) W pierwszej kolejności prowadzone są działania mające na celu wydanie decyzji określających wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci, w dalszej kolejności podejmowane są działania przed sądami administracyjnymi mające na celu obronę wydanych decyzji, a następnie prowadzone są działania mające na celu wyegzekwowanie należności wynikających z wydanych decyzji. Przy prowadzeniu tych działań GIOŚ w szczególności uwzględnia kwestię wynikających z przepisów prawa terminów przedawnienia się zobowiązań. (...)

(dowód: akta kontroli str. 617)

2. W 10 sprawach²⁵, w których wydano decyzje określające wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, Główny Inspektor nie ustalił dodatkowej opłaty z tego tytułu. Nieustalenie dodatkowej opłaty stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 ustawy o recyklingu pojazdów. Szacunkowa łączna wysokość dodatkowej opłaty wyniosłaby 353 257 zł.

(dowód: akta kontroli str. 586-601, 624-629)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli Rynku wynika, że „(...) w przypadku spraw, w których nie ustalono dodatkowej opłaty za brak sieci w znacznej ich części

²¹ Czterech przedsiębiorców nie dokonało opłaty za brak sieci zarówno za 2006 r. jak i za 2007 r.

²² Zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci przedawniają się po upływie 5 lat, licząc do końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności.

²³ W GIOŚ nie podjęto czynności zmierzających do wyegzekwowania należności w stosunku do 132 podmiotów, które nie wniosły opłaty za brak sieci za 2007, 118 za 2008 r., 168 podmiotów za 2009 r.

²⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

²⁵ Sprawy wynikające z decyzji: nr DKR-4204-1d1/10/jk z 23 lipca 2010 r.; nr DKR-4204-16d1/10/jj z 15 grudnia 2010 r.; nr DKR-4204-10d1/10/jj z 30 maja 2011 r.; nr DKR-4204-24d1/10/jj z 18 października 2011 r.; nr DKR-4204-26d1/10/jj z 6 maja 2011 r.; nr DKR-4204-27d1/10/jj z 22 grudnia 2011 r.; nr DKR-4204-10d1/11/jj z 3 października 2011 r.; nr DKR-4204-5d1/11/jj z 10 października 2011 r.; nr DKR-4204-19d1/11/kc z 14 marca 2012 r.; nr DKR-4204-7d1/10/kk z 30 sierpnia 2012 r.

toczą się postępowania sądowe, które rozstrzygną samą istotę zobowiązania, czy było ono należne, czy też nienależne. Wobec powyższego na obecnym etapie nie jest zasadne, wobec niepewności co do rozstrzygnięć sądów, ustalanie w drodze decyzji dodatkowej opłaty za brak sieci. Należy również wyjaśnić, iż w pozostałych przypadkach GIOŚ nie wydawał decyzji ustalających dodatkową opłatę ze względu na zarzuty dotyczące niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji i zagrożenie, w przypadku orzeczenia niezgodności przepisów z Konstytucją, konieczności zwrotu wprowadzającym pojazdy wpłaconych opłat za brak sieci.”

(dowód: akta kontroli str. 591)

3. Do dnia zakończenia kontroli NIK, w GIOŚ nie przeprowadzono weryfikacji 377²⁶ rocznych sprawozdań o wysokości opłaty za brak sieci złożonych w latach 2008–2010.

(dowód: akta kontroli str. 618-619)

Z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora wynika między innymi, że (...) GIOŚ weryfikuje roczne sprawozdania o wysokości opłaty za brak sieci sukcesywnie, mając przede wszystkim na uwadze termin przedawnienia się zobowiązania za poszczególne lata²⁷ (...).

(dowód: akta kontroli str. 612)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, system weryfikacji sprawozdań o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów oraz niedochodzenia należności z tego tytułu, ze względu na podejmowanie niewystarczających działań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska służących prowadzeniu systematycznej kontroli terminowości regulowania zobowiązań.

3. Procedury kontroli stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz sprawozdania składane przez przedsiębiorców prowadzących instalację do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów

3.1 Procedury kontroli przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu faktycznego

Procedury kontroli przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu zostały określone w „Wytocznych do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli podmiotów zajmujących się zbieraniem i przetwarzaniem pojazdów wycofanych z eksploatacji”²⁸ oraz w „Wytocznych do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli podmiotów prowadzących zbieranie i demontaż pojazdów bez wymaganych decyzji w tym zakresie”²⁹. Z Wytocznych tych wynika, iż celem kontroli jest nadzorowanie działań związanych z recyklingiem

²⁶ Weryfikacji merytorycznej nie dokonano w przypadku 91 sprawozdań złożonych za 2007 r., 118 za 2008 r., 168 za 2009 r. Sprawozdania roczne składane są do GIOŚ w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy.

²⁷ Zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci za 2007 r. przedawniają się z upływem 2013 r., za 2008 r. z upływem 2014 r., a zobowiązania za 2009 r. przedawniają się z upływem 2015 r.

²⁸ Wytoczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli podmiotów zajmujących się zbieraniem i przetwarzaniem pojazdów wycofanych z eksploatacji zostały zatwierdzone 23 stycznia 2006 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

²⁹ Wytoczne do przeprowadzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli podmiotów prowadzących zbieranie i demontaż pojazdów bez wymaganych decyzji w tym zakresie zostały zatwierdzone 20 maja 2010 r. przez Zastępcę Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

pojazdów, jego zgodności z prawem oraz eliminowanie podmiotów prowadzących nielegalną działalność w zakresie gospodarki odpadami, czyli tzw. szarej strefy.

(dowód: akta kontroli str. 350-422, 514-515)

GIOŚ opracował wspólnie z Ministerstwem Środowiska „Wytyczne prowadzenia ewidencji odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego stację demontażu”, które zostały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa do wykorzystania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 511-515, 526)

W ocenie NIK, wdrożone procedury kontroli i wytyczne zapewniają prawidłowe funkcjonowanie systemu kontroli przedsiębiorców prowadzących stację demontażu.

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Sprawozdania składane przez przedsiębiorców prowadzących instalację do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji

Opis stanu
faktycznego

W 2010 r. na terenie kraju działało ośmiu przedsiębiorców prowadzących instalację do rozdrabniania odpadów powstałych w trakcie demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji (zwana dalej „strzępiarka”), a w 2011 r. 11 podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 511-512, 516-519)

Od 1 stycznia 2011 r.³⁰ przedsiębiorcy prowadzący strzępiarkę, mają obowiązek przekazania do GIOŚ zbiorczego zestawienia danych zgromadzonych w wykazie masy odpadów przeznaczonych do recyklingu, odzysku energii oraz unieszkodliwiania, pochodzących ze strzępienia pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz wyników próby strzępienia. Zbiorczą informację za 2011 r. 10 przedsiębiorców (spośród 11) przekazało po terminie określonym w art. 38a ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów. Główny Inspektor podjął działania wobec przedsiębiorcy, który nie przekazał informacji za 2011 r.

Zbiorcze informacje sporządzono według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru zbiorczej informacji dotyczącej danych zgromadzonych w wykazie masy odpadów przeznaczonych do recyklingu, odzysku energii oraz unieszkodliwiania, pochodzących ze strzępienia pojazdów wycofanych z eksploatacji³¹.

(dowód: akta kontroli str. 516-526, 578-579)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w badanym obszarze.

³⁰ Zgodnie z art. 38a ust. 3 ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji

³¹ Dz.U. Nr 258, poz. 1760.

4. Realizacja wniosków po kontroli NIK

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w GIOŚ kontrolę, której przedmiotem były działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie recyklingu sprzętu technicznego³². W związku z ustaleniami kontroli w wystąpieniu pokontrolnym NIK³³ przedstawiono następujące wnioski pokontrolne dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji:

- 1) zintensyfikowanie działań informacyjno-edukacyjnych o sposobie postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji, skierowanych do społeczeństwa;
- 2) podjęcie działań w celu wyegzekwowania należności w wysokości 1 574 012 zł z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów;
- 3) naliczenie i wyegzekwowanie odsetek od kwoty 26 514 826 zł z tytułu nieterminowych opłat za brak sieci zbierania pojazdów;
- 4) prowadzenie systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 254-256)

Spośród czterech wniosków Główny Inspektor zrealizował trzy (1, 2 i 3).

- 1) W GIOŚ wydawano broszury, jak również sponsorowane artykuły prasowe zamieszczane w literaturze branżowej. W formie ogólnodostępnej rozpowszechniano corocznie opracowanie „Informacja o realizacji zadań inspekcji Ochrony Środowiska”,
- 2) Podjęto działania w celu wyegzekwowania należności z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów. Dokonano weryfikacji należności w wysokości 1 291 473 zł dla 22 spośród 29 podmiotów (zobowiązanych łącznie na kwotę 1 574 012 zł), które nie wniosły opłaty za brak sieci za lata 2006–2007. Do zakończenia kontroli NIK, wyegzekwowano kwotę w wysokości 159 959 zł,
- 3) W wyniku weryfikacji terminu wpłat dokonanych przez przedsiębiorców za 2006 r. z tytułu braku sieci zbierania pojazdów stwierdzono, że siedmiu z nich wniosło ją w wymaganym terminie. Niezależnie od tego, w stosunku do dwóch spośród siedmiu wprowadzających pojazdy w 2006 r. wszczęto postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania z tytułu opłaty za brak sieci, w związku z dokonaniem przez nich wpłaty w wysokości niższej niż należna. Przedsiębiorcom tym Główny Inspektor wydał decyzje określające wysokość zobowiązania odpowiednio: 7 871 zł i 28 611 zł. Zobowiązania te wraz z odsetkami zostały w całości uregulowane.

W przypadku jednego przedsiębiorcy (T.T.), który po terminie wniósł opłatę za brak sieci za 2007 r., w dniu 11 stycznia 2012 r. wszczęto postępowanie administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 254-275)

Ustalone
nieprawidłowości

Wniosek nr 4 nie został zrealizowany. W GIOŚ nie prowadzono systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań, co potwierdzają ustalenia kontroli opisane w pkt 2 niniejszego wystąpienia. Przyczyną niezrealizowania wniosku było niedostateczne działanie systemu weryfikacji sprawozdań o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów oraz niedochodzenia należności z tego tytułu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w badanym obszarze.

³² W ramach kontroli recyklingu sprzętu technicznego objęto zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz pojazdy wycofane z eksploatacji.

³³ Wystąpienie pokontrolne NIK znak: P/08/156 LWA – 41017 - 3 – 2008 z 20 listopada 2008 r.

5. Skargi i wnioski składane do GIOŚ dotyczące recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz sposób ich załatwienia

Opis stanu faktycznego

W latach 2010–2012 (do 30 września) do GIOŚ wpłynęło 40 skarg i wniosków dotyczących zagadnień związanych z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji, w tym 16 anonimów.

GIOŚ 35 skarg i wniosków przekazał do załatwienia wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska (według właściwości miejscowej), dwie sprawy przekazał innym organom (państwowa inspekcja pracy, rada gminy z terenu województwa mazowieckiego), a trzy rozpatrzył i załatwił bezpośrednio. W 19 przypadkach skargi uznano za zasadne. W przypadku złożoności spraw, GIOŚ informował skarżących o przedłużeniu terminu ich załatwienia. W sprawach przekazanych do właściwych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, GIOŚ został poinformowany o terminie udzielenia odpowiedzi skarżącemu/wnioskującemu.

(dowód: akta kontroli str. 146-166)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GIOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w badanym obszarze.

6. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁴, za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest kierownik. Główny Inspektor w załączniku Nr 5 do Regulaminu organizacyjnego ustalił „Zasady Kontroli Zarządczej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska” (dalej „Zasady”), które określają mechanizmy kontroli zarządczej oraz proces jej realizacji.

Zgodnie z Zasadami kontrola zarządcza jest realizowana na każdym szczeblu organizacyjnym przez członków Kierownictwa Głównego Inspektoratu, kierowników komórek organizacyjnych oraz wszystkich pracowników.

Wykaz aktów wewnętrznych GIOŚ, regulujących obszary kontroli zarządczej, określono w załączniku do Zasad, w podziale na podstawowe dokumenty oraz dokumenty określające zakres i sposób planowania i wykonywania zadań.

Na podstawie Zarządzenia Nr 1 z dnia 2 stycznia 2012 r. Dyrektora Generalnego GIOŚ³⁵, kierownicy komórek organizacyjnych tworząc plan pracy przeprowadzali analizę ryzyka. Zasady obejmowały wszystkie działania wykonywane w GIOŚ.

W ocenie NIK, przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej oraz proces jej realizacji umożliwiają prawidłowy nadzór nad realizacją zadań GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 96-104, 241-253)

W GIOŚ funkcjonuje komórka ds. kontroli i audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 78-79)

W planie audytu na lata 2011–2012 ujęto wyniki analizy obszaru ryzyka na poziomie średnim dla obszaru pn. „Gospodarka odpadami – recykling pojazdów zużytych”. Audyt w tym obszarze nie został przeprowadzony.

³⁴ Dz.Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

³⁵ Poprzednio obowiązywało Zarządzenie Nr 14 z dnia 31 grudnia 2010 r.

Przyczynę nieprzeprowadzenia audytu w tym obszarze Główny Inspektor uzasadnił tym, że „(...) analiza ryzyka dla przedmiotowego obszaru wykonana, przy okazji tworzenia planów audytu w latach objętych kontrolą, wykazała poziom ryzyka w obszarze recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji, jako średni a zatem niewymagający szczególnego monitorowania w formie kontroli wewnętrznej. W roku bieżącym w planie kontroli wewnętrznej GIOŚ ujęto (będący aktualnie w trakcie realizacji) temat pn. terminowość wydawania decyzji administracyjnych. Tematyka oceny obejmuje także obszar objęty kontrolą NIK”.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 192-222)

Ustalone
nieprawidłowości

Pomimo przyjęcia przez GIOŚ średniego poziomu ryzyka w obszarze recyklingu pojazdów, to jednak ustalenia NIK, opisane w niniejszym wystąpieniu, wskazują na potrzebę przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w zakresie: dochodzenia należności z tytułu opłaty za brak sieci zbierania pojazdów, ustalania dodatkowej opłaty oraz weryfikacji rocznych sprawozdań o wysokości należnej opłaty za brak sieci.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Głównego Inspektora Ochrony 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) niezwłoczne podjęcie czynności zmierzających do wyegzekwowania należności od przedsiębiorców niezapewniających sieci zbierania pojazdów,
- 2) ustalenie dodatkowej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wobec podmiotów, które nie wykonały decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za jej brak,
- 3) bieżącą weryfikację rocznych sprawozdań o wysokości należnej opłaty za brak sieci zbierania pojazdów,
- 4) wszczynanie, bez zbędnej zwłoki, postępowań administracyjnych wobec podmiotów, które nie wniosły opłaty za brak sieci zbierania pojazdów lub nie zadeklarowały opłaty z tego tytułu w rocznym sprawozdaniu,
- 5) prowadzenie systematycznej kontroli terminowości regulowania zobowiązań pieniężnych z tytułu opłat recyklingowych.

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę 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 5 lutego 2013 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 17/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 10 kwietnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Mieczysław Kosmański