

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI-4101-01-00/2012

Nr ewid. 161/2012/P/12/115/KSI

Informacja o wynikach kontroli przestrzegania wybranych przepisów rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów

Warszawa grudzień 2012 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

p.o. Dyrektora Departamentu Środowiska:

Teresa Warchałowska

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	6
1.1. Temat i numer kontroli	6
1.2. Cel i zakres kontroli.....	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	8
2.2. Synteza wyników kontroli	9
Wnioski.....	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.2 Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Dostosowanie prawa polskiego do rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów	14
3.2.2. Organizacja, potencjał kadrowy i wyposażenie służb odpowiedzialnych za wdrażanie prawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów	15
3.2.3. Zgłoszenia i decyzje w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów	20
3.2.4. Przewóz odpadów przez granice	28
3.2.5. Nadzór i kontrole w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.....	30
3.2.5.1. Strategie, porozumienia, wytyczne	30
3.2.5.2. Kontrole wewnętrzne	37
3.2.5.3. Nielegalne przemieszczanie odpadów	38
3.2.5.4. Kontrole międzynarodowego przemieszczania odpadów	47
3.2.6. Sprawozdawczość i wymiana informacji	51
3.2.7. Inne ustalenia.....	52
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	53
4.1. Przygotowanie kontroli	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	54
5. Załączniki	57
5.1. Zestawienie danych liczbowych dotyczących mpo.....	57
5.2. Wykaz umów i porozumień dotyczących m.in. mpo zawartych z organami innych państw.....	61
5.3. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności.....	62
5.4. Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę.....	74
5.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	75
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	77

Skróty i pojęcia użyte w treści Informacji

EWSR albo rozporządzenie nr 1013/2006	Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów ¹ [Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste – (European Waste Shipments Regulation)]
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu – Państwa Członkowskie: Norwegia, Islandia, Lichtenstein, Szwajcaria
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy – Państwa Członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia, Lichtenstein
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny ²
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego ³
KGSG	Komenda Główna Straży Granicznej
MF	Ministerstwo Finansów
Mg	Megagram - jednostka masy w układzie SI. 1 Mg = 1 tona
mpo	międzynarodowe przemieszczanie odpadów
państwo pochodzenia odpadów	państwo, w którym odpady zostały wytworzone
państwo przeznaczenia odpadów	państwo, w którym odpady poddane zostaną odzyskowi lub unieszkodliwianiu
SC	Służba Celna
SG	Straż Graniczna
UE	Unia Europejska
ustawa o mpo	ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów ⁴
wioś	wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
witd	wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego
właściwy organ	Zgodnie z art. 2, pkt 18 EWSR: a) w przypadku Państw Członkowskich – organ wyznaczony przez zainteresowane Państwo Członkowskie zgodnie z art. 53 ⁵ ; lub b) w przypadku państwa trzeciego będącego stroną Konwencji bazylejskiej – organ wyznaczony przez to państwo jako kompetentna władza do celów Konwencji, zgodnie z jej art. 5; lub c) w przypadku państw innych niż określone pod lit. a) lub b) powyżej – organ, który został wyznaczony jako organ właściwy przez dane państwo lub region, a w przypadku gdy nie dokonano wyznaczenia, organ odpowiednio państwa lub regionu, właściwy w sprawach przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania lub odzysku albo tranzytu, w zależności od sytuacji

¹ Dz.U. L 190 z 12.07.2006, s. 1 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

⁴ Dz.U. Nr 124, poz. 859 z późn. zm.

⁵ W Polsce – Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

zgłaszający	Zgodnie z art. 2, pkt 15 EWSR: a) w przypadku przemieszczeń [odpadów] pochodzących z Państwa Członkowskiego – każda osoba fizyczna lub prawna podlegająca jurysdykcji tego Państwa Członkowskiego, która zamierza dokonać przemieszczenia odpadów lub zlecić takie przemieszczanie i na której ciąży obowiązek zgłoszenia. Zgłaszającym jest jedna z osób lub jeden z podmiotów wyszczególnionych poniżej, w kolejności przyjętej w tym wykazie: i) wytwórca pierwotny; lub ii) posiadający zezwolenie nowy wytwórca, który wykonuje działania poprzedzające przemieszczanie; lub iii) posiadający zezwolenie podmiot zbierający, który w wyniku połączenia niewielkich ilości jednego rodzaju odpadów zebranych z różnych źródeł utworzył wysyłkę, która ma się rozpocząć z jednego miejsca wskazanego w zgłoszeniu; lub iv) zarejestrowany sprzedawca, który został upoważniony na piśmie przez wytwórcę pierwotnego, nowego wytwórcę lub posiadający zezwolenie podmiot zbierający, określonych w pkt i), ii) oraz iii), do działania w ich imieniu w charakterze zgłaszającego; v) zarejestrowany pośrednik, który został upoważniony na piśmie przez wytwórcę pierwotnego, nowego wytwórcę lub posiadający zezwolenie podmiot zbierający, określonych w pkt i), ii) oraz iii), do działania w ich imieniu w charakterze zgłaszającego; vi) posiadacz, jeżeli wszystkie osoby określone w pkt i), ii), iii), iv) oraz w odpowiednich przypadkach w pkt v) są nieznane lub niewypłacalne. W przypadku gdy zgłaszający określony w pkt iv) lub v) nie dopełnia obowiązków w zakresie odbioru, określonych w art. 22–25 EWSR, wytwórca pierwotny, nowy wytwórca lub upoważniony podmiot zbierający, określonych odpowiednio w pkt i), ii) lub iii), którzy upoważnili sprzedawcę lub pośrednika do działania w ich imieniu, są uznawani za zgłaszającego do celów wymienionych przepisów dotyczących obowiązku odbioru. W przypadku nielegalnego przemieszczenia zgłoszonego przez sprzedawcę lub pośrednika, określonych w pkt iv) lub v), osobę określoną w pkt i), ii) lub iii), która upoważniła tego sprzedawcę lub pośrednika do działania w jej imieniu, uznaje się do celów niniejszego rozporządzenia za zgłaszającego; b) w przypadku przywozu do Wspólnoty lub tranzytu przez terytorium Wspólnoty odpadów niepochodzących z Państwa Członkowskiego każdą spośród następujących osób fizycznych lub prawnych podlegających jurysdykcji państwa wysyłki odpadów, która zamierza zrealizować przemieszczanie odpadów albo doprowadziła do przemieszczenia odpadów: i) osobę określoną w przepisach państwa wysyłki albo też gdy nie określają one takiej osoby; ii) osobę będącą posiadaczem odpadów w momencie wywozu.
-------------	---

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

Przestrzeganie wybranych przepisów rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów (nr P/12/115).

1.2. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena wypełniania przez organy administracji rządowej obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

W szczególności kontrolą objęto:

- 1) działania w celu dostosowania prawa polskiego do rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów (EWSR);
- 2) zapewnienie właściwego potencjału kadrowego i wyposażenia służb odpowiedzialnych za wdrażanie i wykonywanie przepisów dotyczących mpo;
- 3) działania służb odpowiedzialnych za wdrażanie i wykonywanie przepisów dotyczących mpo, w tym w zakresie programowania, wydawania zezwoleń, nadzoru i kontroli mpo;
- 4) działania podejmowane w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa dotyczących mpo;
- 5) współpracę krajową i międzynarodową służb odpowiedzialnych za wdrażanie i wykonywanie przepisów dotyczących mpo.

Kontrola podjęta została z inicjatywy Komitetu Kontaktowego Szefów Najwyższych Organów Kontroli UE, we współpracy z siedmioma najwyższymi organami kontroli (Bułgarii, Grecji, Holandii, Irlandii, Norwegii, Słowenii i Węgier). Kontrola ta stanowi polski wkład do międzynarodowej kontroli⁶, koordynowanej przez Najwyższy Organ Kontroli Holandii. Kontrola zaplanowana została w dwóch etapach: pierwszy etap – obejmuje badanie wdrożenia przepisów UE do prawa krajowego oraz organizację służb i sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem międzynarodowego obrotu odpadami, drugi etap – planowany na lata 2013–2014, dotyczyć będzie wykonania zezwoleń na międzynarodowy obrót odpadami. Wyniki kontroli międzynarodowej zostaną zaprezentowane we wspólnym raporcie końcowym, planowanym do publikacji w I kwartale 2013 r.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2011 r.

Kontrolę przeprowadzono w dziewięciu jednostkach: Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Ministerstwie Finansów, Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz dwóch

⁶ „Koordynowana kontrola przestrzegania rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów”.

wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, dwóch urzędach celnych i dwóch oddziałach Straży Granicznej⁷.

Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w:

- Ministerstwie Środowiska na temat dostosowania prawa krajowego do wymagań rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów, a także ilości odpadów wytwarzanych w Polsce oraz wydajności instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku odpadów,
- Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego o kontrolach drogowych, w tym przewozach odpadów w obrocie międzynarodowym oraz o współpracy Inspekcji Transportu Drogowego z innymi służbami kontrolnymi w ramach sprawowania kontroli i nadzoru nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, zwanej dalej „ustawą o NIK”, obowiązujące przed dniem 2 czerwca 2012 r., na podstawie art. 2 ust. 1, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

⁷ Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami stanowi Załącznik 5.4. do Informacji.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁹, wypełnianie przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i skontrolowanych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

Ponadto, NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, realizację zadań wynikających z powyższego rozporządzenia, wykonywanych przez Ministra Finansów, Szefa Służby Celnej, Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz skontrolowanych naczelników urzędów celnych i komendantów oddziałów Straży Granicznej.

W latach 2008–2011 wwieziono do i wywieziono z Polski oraz przewieziono przez teren Polski ponad 5 mln Mg odpadów. Przemieszczanie odpadów, w tym wykorzystanie zezwoleń i wykonywanie innych decyzji Głównego Inspektora dotyczących mpo, nie podlegało dostatecznemu nadzorowi.

W przeprowadzaniu przez SG i SC kontroli transportów odpadów oraz w przeprowadzaniu przez wioś kontroli wykonania odzysku lub unieszkodliwienia odpadów występowały utrudnienia spowodowane brakiem informacji dotyczących mpo, a także niespójność działań służb w zapobieganiu przewozom nielegalnym.

Brak było pełnej i szybkiej wymiany informacji pomiędzy służbami nadzorującymi mpo, m.in. o wydanych przez Głównego Inspektora zezwoleniach na mpo, wykonanych przemieszczeniach odpadów i ujawnionych przemieszczeniach nielegalnych. Bazy danych, obejmujące m.in. mpo, funkcjonujące w Służbie Celnej i Straży Granicznej, działały niezależnie jako systemy wewnętrzne, uzupełniane danymi z GIOŚ wpływającymi niejednokrotnie ze zwłoką.

Rejestr zgłoszeń i decyzji dotyczących mpo, prowadzony w GIOŚ, był niekompletny, natomiast nowa baza danych została uruchomiona dopiero w 2011 r., a w 2012 r. rozpoczęto wprowadzanie do niej danych.

Sprawy dotyczące uznawania za odpad uszkodzonych pojazdów, wwożonych do Polski jako towar, prowadzone były w GIOŚ nierzetelnie, bez należytej staranności w postępowaniu dowodowym, w oparciu o oceny stanu technicznego i ubytku wartości pojazdów sporządzane na zlecenie właścicieli pojazdów. Nosiło to znamiona korupcjogennego mechanizmu dowolności postępowania.

W GIOŚ, KGSG i MF posiadano niekompletne i niespójne dane dotyczące liczby przypadków nielegalnego mpo. Brak pełnych danych wynikał m.in. z niezgłaszania do Głównego Inspektora wszystkich przypadków nielegalnego wwozu odpadów.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do współpracy skontrolowanych służb w wykonywaniu kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów, a także do wykonywania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązków sprawozdawczych wobec Komisji Europejskiej.

⁹ W czterostopniowej skali stosowanej przez NIK, obejmującej oceny: pozytywną, pozytywną pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywną pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywną.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Zasady wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, zwanego dalej „EWSR”, zostały określone w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, zwanej dalej „ustawą o mpo”, oraz w siedmiu aktach wykonawczych do tej ustawy. W przepisach krajowych uszczegółowiono kwestie organizacyjne i proceduralne związane z wdrażaniem EWSR, określono wymiar kar za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz ustalono wykaz odpadów, których przywóz do Polski w celu unieszkodliwienia jest zabroniony. (str. 14–15)
2. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o mpo, organem odpowiedzialnym za wykonanie EWSR, w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jako organ właściwy w szczególności w sprawach przywozu odpadów na teren kraju, wywozu odpadów poza teren kraju oraz tranzytu odpadów przez teren kraju. Nadzór nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów sprawuje Szef Służby Celnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. (str. 15–16)
3. W celu realizacji omawianych zadań, objęte kontrolą służby sprawujące nadzór nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, korzystały z dokumentów o charakterze strategicznym, zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Ministra Finansów. W dokumentach tych wyznaczono kierunki i cele działania podległych im służb kontrolnych oraz środki służące realizacji tych celów, w tym zwiększeniu skuteczności kontroli. Służby te stosowały również zalecenia, zawarte w wytycznych, wskazówkach i zarządzeniach, określające i ujednolicające zasady przeprowadzania kontroli mpo oraz zasady postępowania w przypadkach nielegalnych przewozów odpadów. (str. 30–33)
4. W badanym okresie wszystkie kontrolowane służby korzystały z elektronicznych rejestrów decyzji Głównego Inspektora dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Rejestr taki funkcjonujący w GIOŚ prowadzony był nierzetelnie. Zamieszczone w nim wpisy były niekompletne, nie zawierały m.in. wszystkich zgłoszeń i wydanych decyzji, co zdaniem NIK podważało wiarygodność dokonywanych ocen wykorzystania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów i wykorzystania instalacji do ich unieszkodliwiania. (str. 24-27)
5. W celu usprawnienia oraz wzmocnienia nadzoru i kontroli nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, w GIOŚ, MF i KGSG utworzono elektroniczne bazy danych, odpowiednio w 2011 r., 2005 r., 2010 r., do których wprowadzano dane m.in. o: zezwoleniach na przemieszczenie odpadów i innych decyzjach wydanych przez Głównego Inspektora, wykonanych przewozach odpadów oraz ujawnionych próbach przewozów nielegalnych. NIK zwraca uwagę na fakt późnego uruchomienia bazy danych w GIOŚ, pomimo że Główny Inspektor był organem odpowiedzialnym za wykonanie EWSR, wskazanym w ustawie o mpo.

Omawiane bazy danych działały niezależnie, zawierały informacje wynikające z realizacji obowiązków przez daną służbę i były dostępne tylko dla uprawnionych pracowników tej służby, co w przypadku Inspekcji Ochrony Środowiska ograniczało się do wyznaczonych pracowników GIOŚ. Powodowało to, na przykład, że skorzystanie przez funkcjonariuszy Służby Celnej z informacji zawartych w zezwoleniu Głównego Inspektora na międzynarodowy obrót odpadami, możliwe było dopiero po około miesiącu, tj. po przesłaniu kopii zezwolenia zwykłą pocztą z GIOŚ do MF i jej wprowadzeniu do wewnętrznej bazy danych SC. Natomiast pracownicy wioś nie otrzymywali z GIOŚ informacji o wykonywanych przemieszczeniach odpadów. (str. 25–27)

Brak dostępu do bazy danych w GIOŚ dla innych służb kontrolnych, a także nieinformowanie wioś o wykonywanych przemieszczeniach odpadów, zdaniem NIK, utrudniało prowadzenie nadzoru nad wykorzystaniem zezwoleń i wykonywaniem innych decyzji Głównego Inspektora dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, a także rzetelne przeprowadzanie kontroli transportów odpadów, wykonania ich odzysku albo unieszkodliwienia i zapobieganie przewozom nielegalnym. (str. 25, 30)

6. W latach 2008–2011 do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wpłynęło 1865 zgłoszeń o zamiarze międzynarodowego przemieszczenia 31.440,5 tys. Mg i 24 tys. m³ odpadów. Główny Inspektor wydał w tym okresie zezwolenia na międzynarodowe przemieszczenie 32.409,4 tys. Mg odpadów, natomiast dokonano międzynarodowego przemieszczenia 5.148,4 tys. Mg odpadów. (str. 21–22, 28)

W GIOŚ nie dotrzymywano terminu przekazywania zgłaszającym potwierdzenia przyjęcia prawidłowo wypełnionego zgłoszenia o zamiarze międzynarodowego przemieszczenia odpadów i terminu wydawania zezwoleń, co stanowiło naruszenie, odpowiednio, art. 8 ust. 2 i art. 9 ust. 1 EWSR. Ponadto, kopie wydanych zezwoleń przekazywano odpowiednim organom ze zwłoką, naruszając art. 7 ustawy o mpo. Opóźnienia te, wraz z czasem potrzebnym Służbie Celnej i Straży Granicznej na wprowadzenie decyzji Głównego Inspektora do wewnętrznych systemów informatycznych powodowały brak dostępu do informacji o zezwoleniach na mpo przez ok. miesiąc i utrudnienia w wykonywaniu kontroli w tym zakresie. (str. 23, 25, 27)

7. W latach 2008–2011 Główny Inspektor Ochrony Środowiska otrzymał 588 zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów i działając na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o mpo, wydał łącznie 280 postanowień, w których wezwał do zastosowania procedur określonych w art. 24 EWSR, tj. procedur opisujących postępowanie z odpadami w przypadku stwierdzenia ich nielegalnego międzynarodowego przemieszczania. Wszystkie przypadki nielegalnego mpo dotyczyły naruszeń, o których mowa w art. 2 pkt 35 lit. a, b, d, f EWSR. (str. 38–39, 44)

Kontrola w GIOŚ, KGSG i MF wykazała niekompletność i niespójność danych dotyczących liczby przypadków nielegalnego mpo. Spowodowane to było różnym podejściem służb kontrolnych do zakończenia procedury kwalifikowania przemieszczania odpadów jako przemieszczanie nielegalne i przekazywaniem niejednorodnych informacji. Brak pełnych danych wynikał również z niezgłaszania wszystkich przypadków nielegalnego wwozu odpadów Głównemu Inspektorowi, co było postępowaniem sprzecznym z wymaganiami art. 27 ust. 2 ustawy o mpo. (str. 40–41)

8. W badanym okresie organy Straży Granicznej, Służby Celnej i Inspekcji Transportu Drogowego przekazały do GIOŚ 483 zgłoszenia o podejrzeniu nielegalnego wwozu do Polski odpadów w postaci uszkodzonych pojazdów. W wyniku 463 zakończonych postępowań, Główny Inspektor w 77,5% przypadków orzekł na korzyść właścicieli wwożonych pojazdów, uznając je za towar. (str. 41-42)
W wyniku analizy przez NIK pięciu takich postępowań ustalono, że w przypadku rozbieżnych ocen stopnia ubytku wartości pojazdu, dokonanych przez rzeczoznawcę powołanego przez przewoźącego pojazd i rzeczoznawcę powołanego przez organ Straży Granicznej, Główny Inspektor przyjmował jako decydującą ocenę korzystniejszą dla strony dokonującej przemieszczenia pojazdu, nie podejmując dodatkowych czynności dla wyjaśnienia stanu faktycznego. Było to działanie niezgodne z art. 7 kpa, stanowiącym, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.
W ocenie NIK, podejmowanie decyzji na korzyść przywożących uszkodzone pojazdy, bez wszechstronnego i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, stanowiło korupcjogenny mechanizm dowolności postępowania. (str. 42–43)
9. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydali w badanym okresie 149 decyzji wymierzających kary pieniężne za naruszenie obowiązków w zakresie mpo, na łączną kwotę 8.893.500 zł. Kontrola wykazała przypadki późnego wszczynania postępowań w sprawie nałożenia kar – nawet kilka lat po wydaniu przez Głównego Inspektora decyzji stwierdzającej nielegalne mpo. W ocenie NIK były to działania nierzetelne. (str. 45–46)
10. W latach 2008–2011 organy Inspekcji Ochrony Środowiska, Straży Granicznej i Służby Celnej kierowały do prokuratorów zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 183 § 4 i § 5 k.k.
W trzech spośród sześciu skontrolowanych jednostek IOŚ, SG i SC, wyniki kontroli wykazały nieskierowanie do prokuratorów pięciu spraw, spośród 27 kwalifikujących się do złożenia zawiadomienia do prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. W ocenie NIK, było to postępowanie nielegalne. (str. 46–47)
11. W latach 2008–2011 nie planowano i nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych w GIOŚ i w jednym z dwóch skontrolowanych wioś.
Powyższe NIK ocenia jako słabość kontroli wewnętrznej. (str. 37)
12. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o mpo, Inspekcja Ochrony Środowiska, Służba Celna, Straż Graniczna i Inspekcja Transportu Drogowego, współdziałały w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów, poprzez przeprowadzanie wspólnych kontroli oraz wymianę informacji i doświadczeń, m.in. na spotkaniach i szkoleniach. Zasady współpracy zostały określone w porozumieniach, zawartych pomiędzy organami tych służb, na szczeblu centralnym i lokalnym. (str. 33–36, 48–49)
Jedno z porozumień – zawarte przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z Ministrem Finansów i Komendantem Głównym Straży Granicznej w 2007 r., przed wejściem w życie ustawy o mpo – nie zostało zaktualizowane, co NIK uznaje za działanie nierzetelne. (str. 34–35)

13. Inspekcja Ochrony Środowiska, Służba Celną i Straż Graniczna uczestniczyły we współpracy międzynarodowej, m.in. poprzez udział we wspólnych akcjach kontrolnych ze służbami kontrolnymi państw UE, organizowanych w ramach programu IMPEL TFS, operacji DEMETER i AUGIAS. Uczestniczyły również we współpracy bilateralnej, opartej na wspólnych patrolach z organami kontrolnymi krajów sąsiednich, na terenach przygranicznych lub na przeprowadzaniu wspólnych kontroli z organami kontrolnymi państw UE na ich terenie. W wyniku współpracy międzynarodowej, w badanym okresie ujawniono w Polsce 23 przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów i 27 przypadków naruszenia przepisów o mpo. (str. 49–51)

Wnioski

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zdaniem NIK, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest podjęcie następujących działań przez:

Ministra Środowiska:

zapewnienie skutecznego nadzoru nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w zakresie realizacji zadań dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, m.in. poprzez prowadzenie okresowych kontroli;

Głównego Inspektora Ochrony Środowiska:

- 1) terminowe przekazywanie, zgłaszającym, potwierdzenia przyjęcia prawidłowo wypełnionych zgłoszeń o zamiarze międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz wydawanie zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów;
- 2) niezwłoczne przekazywanie odpowiednim organom kopii zezwoleń i decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów;
- 3) objęcie zagadnień międzynarodowego przemieszczania odpadów kontrolami wewnętrznymi;
- 4) zapewnienie służbom kontrolującym międzynarodowe przemieszczanie odpadów dostępu on-line do bazy danych – *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów – System Informatyczny Transgranicznego Przemieszczania Odpadów*;
- 5) podjęcie działań w celu zaktualizowania porozumienia w sprawie współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, zawartego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Ministra Finansów, Komendanta Głównego Straży Granicznej;

Wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska:

objęcie zagadnień dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów kontrolami wewnętrznymi.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Podstawowym aktem prawnym w Unii Europejskiej, regulującym kwestie międzynarodowego przemieszczania odpadów, jest rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Rozporządzenie to, zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰, ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 EWSR, ma ono zastosowanie do przemieszczania odpadów:

- a) pomiędzy Państwami Członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub tranzytem przez państwa trzecie;
- b) przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich;
- c) wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich.

W polskim porządku prawnym obowiązuje ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹¹, która ma charakter wykonawczy w stosunku do wymienionego wyżej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady. Przepisy ustawy określają postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, wynikających z EWSR, oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o mpo, organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 1013/2006 jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jako organ właściwy w szczególności w sprawach:

- 1) przywozu odpadów na teren kraju;
- 2) wywozu odpadów poza teren kraju;
- 3) tranzytu odpadów przez teren kraju.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska pełni również funkcję korespondenta w rozumieniu art. 54 EWSR, odpowiedzialnego za udzielanie informacji i wskazówek osobom lub przedsiębiorstwom zwracającym się z zapytaniami. Wszystkie przedstawione mu zapytania, Korespondent przekazuje Korespondentom Państw Członkowskich.

Nadzór nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów sprawują podmioty wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy o mpo, we współpracy z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Komendantem Głównym Policji, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego oraz

¹⁰ Wersja skonsolidowana, Dz.U. C 115 z 9.05.2008, s. 47.

¹¹ Poprzednio obrót odpadami był uregulowany przepisami ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956).

właściwymi organami kraju pochodzenia, przeznaczenia i tranzytu odpadów.

Zadania oraz właściwość Służby Celnej, organów Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczących egzekwowania przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 3 i 4 EWSR, określają przepisy odrębne.

Zgodnie z art. 32-33 ustawy o mpo, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska są organami właściwymi do wymierzania, w drodze decyzji, kary pieniężnej, podmiotom odpowiedzialnym za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

Szczegółową analizę stanu prawnego przedstawiono w Załączniku 5.3 do niniejszej Informacji.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Dostosowanie prawa polskiego do rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów

W celu dostosowania krajowych przepisów prawa do EWSR, uchwalono ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów¹². Ustawa ma charakter wykonawczy w stosunku do EWSR. Określono w niej m.in. zasady postępowania i organy właściwe do wykonania zadań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, wynikających z EWSR, oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Na podstawie ustawy wydano siedem aktów wykonawczych:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie urzędów celnych właściwych w sprawach międzynarodowego przemieszczania odpadów¹³,
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zezwolenia wstępnego¹⁴,
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie wzoru rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego, oraz sposobu jego udostępniania¹⁵,
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępniania¹⁶,
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie sposobu obliczania wysokości sumy gwarancyjnej¹⁷,

¹² Dz. U. Nr 124, poz. 859 z późn. zm. Ustawa weszła w życie w dniu 12 lipca 2007 r.

¹³ Dz. U. Nr 155, poz. 1088 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 91.

¹⁵ Dz. U. Nr 27, poz. 160.

¹⁶ Dz. U. Nr 77, poz. 463.

¹⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 618.

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów odpadów, których przywóz w celu unieszkodliwiania jest zabroniony¹⁸,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 lipca 2008 r. w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów¹⁹.

Jak ustalono w trakcie kontroli w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Komisja Europejska nie zgłaszała żądań lub zastrzeżeń dotyczących dostosowania prawa polskiego do rozporządzenia EWSR.

3.2.2. Organizacja, potencjał kadrowy i wyposażenie służb odpowiedzialnych za wdrażanie prawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów

Organem odpowiedzialnym za wykonanie EWSR jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Do zadań służb współpracujących z Głównym Inspektorem w sprawowaniu nadzoru i kontroli nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów należy m.in.:

- do Służby Celnej – realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, m.in.: rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje chemiczne i ich mieszaniny, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym;
- do Straży Granicznej – organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego oraz zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych;
- do Inspekcji Transportu Drogowego – kontrola przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wynikających m.in. z ustawy o mpo;
- do Urzędu Transportu Kolejowego – wydawanie licencji na prowadzenie działalności w zakresie m.in. przewozów kolejowych, nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej, w tym w celu międzynarodowych przewozów kolejowych, przeprowadzanie kontroli spełniania przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych obowiązków w zakresie bezpieczeństwa kolejowego, w tym kontroli przewozu kolejną towarów niebezpiecznych;

¹⁸ Dz. U. Nr 119, poz. 769.

¹⁹ Dz. U. Nr 123, poz. 800 z późn. zm.

- do Policji – wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, poprzez m.in. sprawdzanie ładunków w portach i na dworcach oraz środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

Podział kompetencji pomiędzy skontrolowanymi organami zaangażowanymi w stosowanie EWSR jest czytelny, każdy z tych organów ma przypisane właściwe uprawnienia kontrolne i wykonawcze.

W skontrolowanych jednostkach nie stwierdzono przypadków dublowania się czynności, albo niepodjęcia czynności z powodu przypuszczenia, iż została ona podjęta przez inną służbę.

Służba Celna, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego, Urząd Transportu Kolejowego i Policja są służbami wykonującymi kontrole przewozów. Nadzór nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów sprawują Szef Służby Celnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Główny Inspektor Transportu Drogowego oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska są właściwe w sprawach wydawania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów, rejestrowania zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, orzekania w przypadkach nielegalnego przemieszczania, w tym wydawania decyzji o odesłaniu odpadów lub sposobie ich zagospodarowania, a także wymierzania kar pieniężnych. Jednocześnie, przepisy zobowiązują ww. służby do wzajemnego przekazywania informacji o wydanych zezwoleniach oraz stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów.

Struktura organizacyjna w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Ministerstwie Finansów, Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz w skontrolowanych jednostkach im podległych, była adekwatna do wykonywanych zadań wynikających z EWSR.

Inspekcja Ochrony Środowiska

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, w okresie objętym kontrolą, realizacja zadań dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów należała do Departamentu Kontroli Rynku – Wydziału Transgranicznego Przemieszczania Odpadów oraz Wydziału Nadzoru Rynku. Zadania te wykonywało od 15 do 16 pracowników, posiadających wykształcenie odpowiednie dla powierzonych obowiązków. Niemniej jednak kontrola wykazała nieprawidłowości polegające m.in. na: opóźnieniach w przekazywaniu potwierdzeń otrzymania prawidłowych zgłoszeń o zamiarze międzynarodowego przemieszczania odpadów, opóźnieniach w wydawaniu decyzji o wyrażeniu zgody lub sprzeciwu na międzynarodowe przemieszczenie odpadów, a także opóźnieniach w przekazywaniu kopii wydanych decyzji właściwym organom. Zdaniem NIK, były to działania nierzetelne. Powstanie tych nieprawidłowości tłumaczono w GIOŚ niewystarczającą obsadą kadrową oraz fluktuacją kadr.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w wyniku kontroli *„Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r.*

w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej”²⁰ NIK wnioskowała do Głównego Inspektora m.in. o wprowadzenie zmian organizacyjnych w GIOŚ mających na celu zwiększenie skuteczności nadzoru nad wykonywaniem udzielonych zezwoleń na mpo, w szczególności egzekwowania wymaganych informacji o realizacji transportów odpadów, od dokonujących mpo. W ramach realizacji powyższego wniosku NIK, w GIOŚ, w Departamencie Kontroli Rynku „utworzono wieloosobowe stanowisko pracy do spraw sporządzania i analizowania danych dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, do zadań którego należy m.in. prowadzenie kontroli przestrzegania przez podmioty warunków decyzji na przemieszczanie odpadów”.

Kontrola przeprowadzona w dwóch Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska – w Białymstoku i w Gdańsku wykazała, że zadania związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów realizowane były odpowiednio przez trzech i czterech pracowników. Przy czym, w toku kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Gdańsku ustalono, że:

- jeden z czterech pracowników posiadał wykształcenie niezgodne z opisem stanowiska,
- nadmierne obciążenie inspektorów obowiązkami kontrolnymi było przyczyną opóźnień we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawach o nałożenie kar pieniężnych za naruszanie obowiązków w zakresie mpo – liczba etatów inspektorskich w wioś od kilku lat pozostawała niezmieniona, przy kilkukrotnym wzroście zakresu wykonywanych zadań (wyjaśnienie Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska).

W toku kontroli w GIOŚ i wioś nie stwierdzono niewystarczających środków na realizację zadań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, nie stwierdzono również braków w wyposażeniu sprzętowym.

Zadania analityczno-pomiarowe IOŚ realizowane były przez sieć 36 laboratoriów akredytowanych przez Polskie Centrum Akredytacji.

W celu podniesienia kwalifikacji pracowników, w okresie objętym kontrolą, w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska zorganizowano:

- 16 szkoleń w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów dla pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym 158 pracowników GIOŚ i 579 pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska²¹,
- 15 szkoleń w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów dla pracowników służb współpracujących z Inspekcją Ochrony Środowiska w nadzorze nad mpo. W szkoleniach tych wzięło udział m.in.: 141 funkcjonariuszy celnych, 129 funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz 69 inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, 95 policjantów i dwóch pracowników Urzędu Transportu Kolejowego²¹.

²⁰ Nr ewid. 32/2008/P/07/156/LRZ.

²¹ Liczbę pracowników uczestniczących w szkoleniach należy rozumieć jako sumę uczestników wszystkich szkoleń, co oznacza, że jeden pracownik mógł uczestniczyć w kilku szkoleniach.

Pracownicy WIOŚ w Białymstoku wzięli udział w dziewięciu szkoleniach prowadzonych przez GIOŚ, a pracownicy WIOŚ w Gdańsku – w 16 szkoleniach, w tym w 10 zorganizowanych przez GIOŚ.

Służba Celna

Obowiązki Służby Celnej dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów realizował podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – Szef Służby Celnej. Zadania związane z mpo należały do zakresu działania Departamentu Służby Celnej, Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier oraz Departamentu Polityki Celnej. Zadania te wykonywało 19 pracowników, którzy realizowali je w zależności od potrzeb.

Decyzją Szefa Służby Celnej z dnia 21 lutego 2011 r., w izbach celnych powołano koordynatorów do spraw ochrony środowiska. Do zadań koordynatorów należało m.in. monitorowanie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, udzielanie pomocy komórkom organizacyjnym izb i urzędów celnych w nadzorowanym zakresie zadań, gromadzenie odnośnych informacji i danych statystycznych oraz przysyłanie do Departamentu Polityki Celnej w Ministerstwie Finansów kwartalnych informacji o naruszeniach przepisów z zakresu mpo.

W skontrolowanych Urzędach Celnych w Białymstoku i Gdańsku, zadania związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów realizowane były odpowiednio przez 277 i 113 funkcjonariuszy celnych (według stanu na koniec 2011 r.). Jednostki te były przygotowane kadrowo do realizacji zadań wynikających z EWSR.

W toku kontroli nie stwierdzono braków kadrowych, niewystarczających środków finansowych na realizację zadań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, ani braków sprzętu niezbędnego do wykonywania tych zadań.

Służba Celna posiadała pięć laboratoriów celnych, pracujących jako wydziały izb celnych w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Gdyni, Przemyślu i Warszawie (Centralne Laboratorium Celne), specjalizujących się w wykonywaniu badań określonych grup towarów. Szóste laboratorium – Izby Celnej we Wrocławiu zostało zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2011 r. Laboratoria posiadały certyfikaty akredytacji, wydane przez Polskie Centrum Akredytacji. Do zadań laboratoriów należało m.in.: wykonywanie badań i analiz chemicznych próbek towarów na zlecenie izb i urzędów celnych, wykonywanie ekspertyz i innych badań specjalistycznych, w szczególności w sprawach karnych skarbowych i w postępowaniu celnym, doradztwo techniczne i chemiczne na rzecz Służby Celnej, prowadzenie działań związanych z utrzymaniem i doskonaleniem systemu zarządzania jakością i akredytacji metod badawczych, współpraca z laboratoriami innych służb, instytucji i organów administracji państwowej w ramach zawartych porozumień. W badanym okresie, w sieci laboratoriów celnych wykonano tylko jedną analizę odpadu (w Centralnym Laboratorium Celnym na potrzeby Referatu Karnego Skarbowego Urzędu Celnego w Przemyślu). Natomiast, w przypadku towaru, wobec którego zachodziły podejrzenia, że jest odpadem, izby celne podejmowały współpracę z wioś.

Szkolenie pracowników Służby Celnej regulowały wytyczne pn. *System szkolenia w Służbie Celnej*, zatwierdzone przez Szefów Służby Celnej. W latach 2008–2011 obowiązywały

wytyczne z lipca 2004 r., a następnie z marca 2010 r., zmienione w październiku 2011 r. Zgodnie z wytycznymi z 2004 r., struktura szkoleń obejmowała szkolenie w służbie przygotowawczej, szkolenie w służbie stałej, szkolenie rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze oraz szkolenie kadry dydaktycznej. Każda osoba przyjęta do Służby Celnej podlegała 36-miesięcznej służbie przygotowawczej, obejmującej m.in. zasadniczy kurs celny, także w obszarze ochrony środowiska i międzynarodowego przemieszczania odpadów. Od 2010 r. system szkoleń obejmował m.in. szkolenia podstawowe i podwyższające kompetencje, w ramach których prowadzono wykłady m.in. z międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz szkolenia uzupełniające, w zakresie których realizowano wyłącznie program dotyczący mpo.

W okresie objętym kontrolą w szkoleniach organizowanych przez Ministerstwo Finansów, obejmujących m.in. zagadnienia mpo, wzięło udział 1930 funkcjonariuszy celnych, w tym 92 funkcjonariuszy uczestniczyło w szkoleniach dotyczących wyłącznie międzynarodowego przemieszczania towarów. Ponadto 189 funkcjonariuszy ukończyło szkolenie z zakresu ograniczeń pozataryfowych (w tym mpo) w *Systemie Zdalnego Nauczania ATENA*. W szkoleniach organizowanych przez izby celne udział wzięło 2111 funkcjonariuszy, w tym 1701 funkcjonariuszy w szkoleniach dotyczących międzynarodowego przemieszczania towarów. W 2010 r. w izbach celnych rozpoczęto szkolenia wg programu *Transgraniczne przemieszczanie odpadów*, w których udział wzięło 133 funkcjonariuszy celnych.

Straż Graniczna

W Komendzie Głównej Straży Granicznej, zwanej dalej KGSG, koordynacja działań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów została przypisana do Wydziału Bezpieczeństwa w Komunikacji, wchodzącego w skład Zarządu Granicznego KGSG. W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu mpo wykonywało od dwóch do czterech pracowników tego Wydziału.

W Komendzie Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku zadania dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów realizowane były w Wydziale Granicznym przez pięciu pracowników²². Kontrolę transportu m.in. odpadów realizowało 457 funkcjonariuszy Straży Granicznej w siedmiu placówkach zlokalizowanych na terenie województwa pomorskiego.

W Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku, według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., zadania związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów realizowane były przez 77 pracowników²³, w tym 76 zatrudnionych na dwóch drogowych przejściach granicznych w Bobrownikach i Kuźnicy.

W skontrolowanych jednostkach Straży Granicznej nie stwierdzono braków kadrowych, a pracownicy posiadali kwalifikacje odpowiednie do wykonywanych obowiązków.

²² Do 28 lutego 2010 r. problematyką tą zajmowało się sześć osób.

²³ W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia wynosił średnio 69 pracowników.

Straż Graniczna nie posiadała własnych laboratoriów do wykonywania analiz odpadów, nie zawierała też umów z innymi laboratoriami na wykonywanie takich badań. Oceny towarów i ich kwalifikacje do odpadów, funkcjonariusze SG dokonywali na podstawie oględzin i analizy dokumentacji towarzyszącej transportowi, zwracali się również do wioś o przeprowadzenie oceny towaru mogącego stanowić odpad. W badanym okresie funkcjonariusze Straży Granicznej samodzielnie dokonali 18.860 ocen odpadów, a w 223 przypadkach, w celu dokonania oceny przewożonego towaru, konsultowali się z pracownikami wioś.

System szkolenia przyjęty w Straży Granicznej zapewniał objęcie wszystkich funkcjonariuszy szkoleniem w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów poprzez obowiązkowe szkolenia podstawowe, zajęcia w szkole podoficerskiej lub w szkole chorążych, a także specjalistyczne kursy doskonalące z zakresu mpo. W okresie objętym kontrolą 365 pracowników Straży Granicznej uczestniczyło w 18 edycjach kursów doskonalących, prowadzonych przez Centralny Ośrodek Szkolenia SG w Koszalinie, 41 funkcjonariuszy uczestniczyło w szkoleniu przeprowadzonym przez GIOŚ w 2010 r. i 3 funkcjonariuszy – w warsztatach organizowanych przez GIOŚ.

Funkcjonariusze Komendy Morskiego Oddziału Straży Granicznej w Gdańsku i podległych im placówek brali udział w szkoleniach wewnętrznych dotyczących mpo, a w 2010 r. czterech pracowników uczestniczyło w szkoleniu zorganizowanym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

W Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku zorganizowano sześć szkoleń, a ponadto, funkcjonariusze Oddziału uczestniczyli w 12 szkoleniach z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów zorganizowanych przez Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie oraz w trzech szkoleniach zorganizowanych przez GIOŚ.

W toku kontroli w KGSG i w ww. oddziałach SG nie stwierdzono niewystarczających środków finansowych lub braku sprzętu na realizację zadań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów.

3.2.3. Zgłoszenia i decyzje w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów

W latach 2008–2010, zgodnie z informacją Ministra Środowiska²⁴, w Polsce wytworzono 444.739,3 tys. Mg odpadów, w tym w 2008 r. – 142.453,2 tys. Mg, w 2009 r. – 146.748,4 tys. Mg, w 2010 r. – 155.537,7 tys. Mg. Wydajność krajowych instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów wynosiła 518.438,0 tys. Mg w 2008 r. i 585.263,0 tys. Mg w 2009 r.

W masie tej, 5.013,4 tys. Mg, tj. 1,1%, stanowiły odpady niebezpieczne. W poszczególnych

²⁴ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 czerwca 2012 r.

latach okresu 2008–2010, wytworzono odpowiednio 1.613,7 tys. Mg, 1.643,8 tys. Mg oraz 1.755,9 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.

Organem właściwym do wydawania zezwoleń na przywóz i wywóz odpadów do/z Polski oraz przewóz odpadów tranzytem przez terytorium Polski, w badanym okresie, był Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

W latach 2008–2011, do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wpłynęło 1.865 zgłoszeń o zamiarze dokonania międzynarodowego przemieszczenia odpadów, w tym:

- 1.441 zgłoszeń dotyczących przywozu 29.361,3 tys. Mg i 24,0 tys. m³ odpadów, w tym 746,9 tys. Mg odpadów niebezpiecznych,
- 282 zgłoszenia dotyczące wywozu 1.773,5 tys. Mg odpadów, w tym 292,7 tys. Mg odpadów niebezpiecznych,
- 142 zgłoszenia dotyczące przewozu w tranzycie 305,8 tys. Mg odpadów, w tym 181,5 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.

Dane liczbowe dotyczące zgłoszeń zamiaru dokonania mpo przedstawiono w Załączniku 5.1, tabeli nr 1.

Zgłoszenia o zamiarze przywozu i tranzytu odpadów wpłynęły łącznie z 35 krajów, przy czym największa liczba zgłoszeń pochodziła z Niemiec oraz Czech. W zgłoszeniach o zamiarze wywozu z Polski odpadów, w tym w tranzycie, podano 24 kraje przeznaczenia, najczęściej Niemcy i Słowację.

Do ww. zgłoszeń przywozu, wywozu i tranzytu odpadów, Główny Inspektor wniósł łącznie 196 sprzeciwów, z tego:

- 146 sprzeciwów do zgłoszeń przywozu 1.519,1 tys. Mg i 24,0 tys. m³ odpadów, w tym 117,8 tys. Mg odpadów niebezpiecznych,
- 43 sprzeciwy do zgłoszeń wywozu 190,1 tys. Mg odpadów, w tym 103,7 tys. Mg odpadów niebezpiecznych,
- siedem sprzeciwów do zgłoszeń przewozu 12,3 tys. Mg odpadów w tranzycie, w tym 4,1 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.

Dane liczbowe dotyczące sprzeciwów do zgłoszeń zamieszczono w Załączniku 5.1, tabeli nr 2.

Najczęstszą przyczyną (62,2% przypadków) wnoszenia przez Głównego Inspektora sprzeciwów do zgłoszeń było niewypełnienie przez zgłaszających wymagań, określonych w art. 4 EWSR, jakim powinno odpowiadać zgłoszenie w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Powodem wniesienia pozostałych sprzeciwów była m.in. niezgodność planowanego mpo z przepisami ochrony środowiska oraz brak zezwoleń na prowadzenie działalności, określonej w zgłoszeniu.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor, zgodnie z art. 4 ustawy o mpo, wydał 1.599

zezwoleń na międzynarodowe przemieszczenie odpadów²⁵, z tego:

- 1.262 zezwolenia na przywóz 30.558,0 tys. Mg odpadów, w tym 576,3 tys. Mg niebezpiecznych,
- 229 zezwoleń na wywóz 1.679,6 tys. Mg i 0,4 tys. m³ odpadów, w tym 203,9 tys. Mg i 0,4 tys. m³ odpadów niebezpiecznych,
- 108 zezwoleń na tranzyt 171,8 tys. Mg odpadów (w tym 45 w formie „zgody milczącej”), w tym 138,4 tys. Mg odpadów niebezpiecznych.

Dane liczbowe dotyczące zezwoleń na mpo przedstawiono w Załączniku nr 5.1, tabeli nr 3.

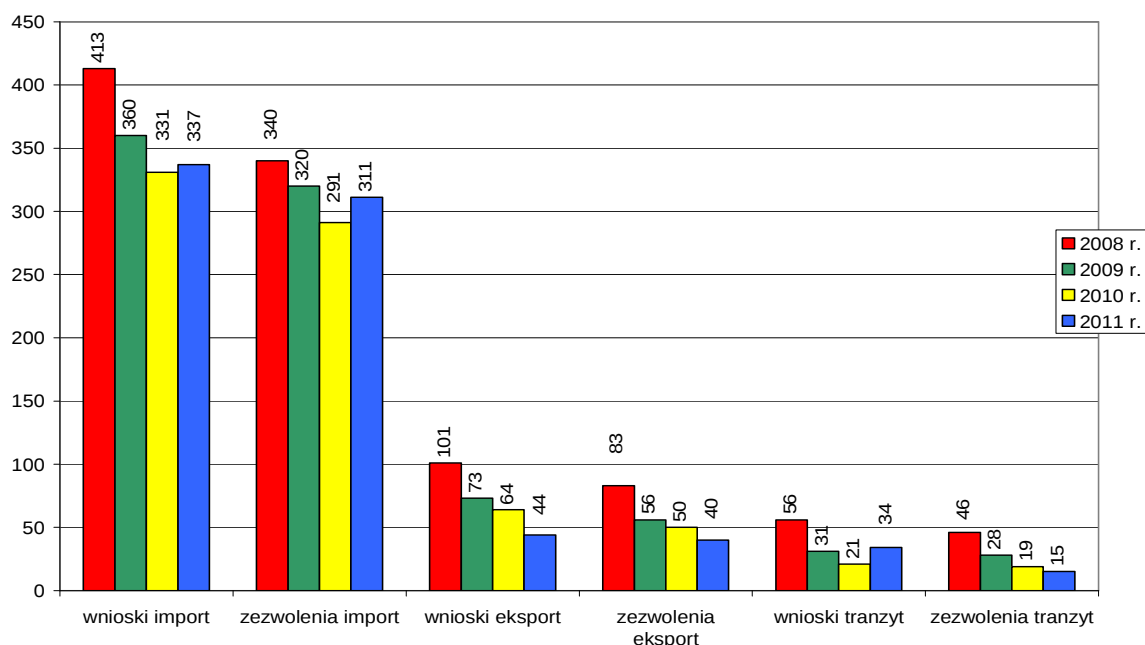
Zezwolenia wydane przez Głównego Inspektora na przywóz i tranzyt odpadów dotyczyły przemieszczania odpadów z 32 krajów, w tym najczęściej z Niemiec i Czech. Zezwolenia wydane w tym okresie na wywóz i tranzyt odpadów, dotyczyły przemieszczania odpadów do 24 krajów, najczęściej do Niemiec i Słowacji.

W latach 2008–2011 Główny Inspektor nie cofnął żadnych decyzji zezwalających na mpo.

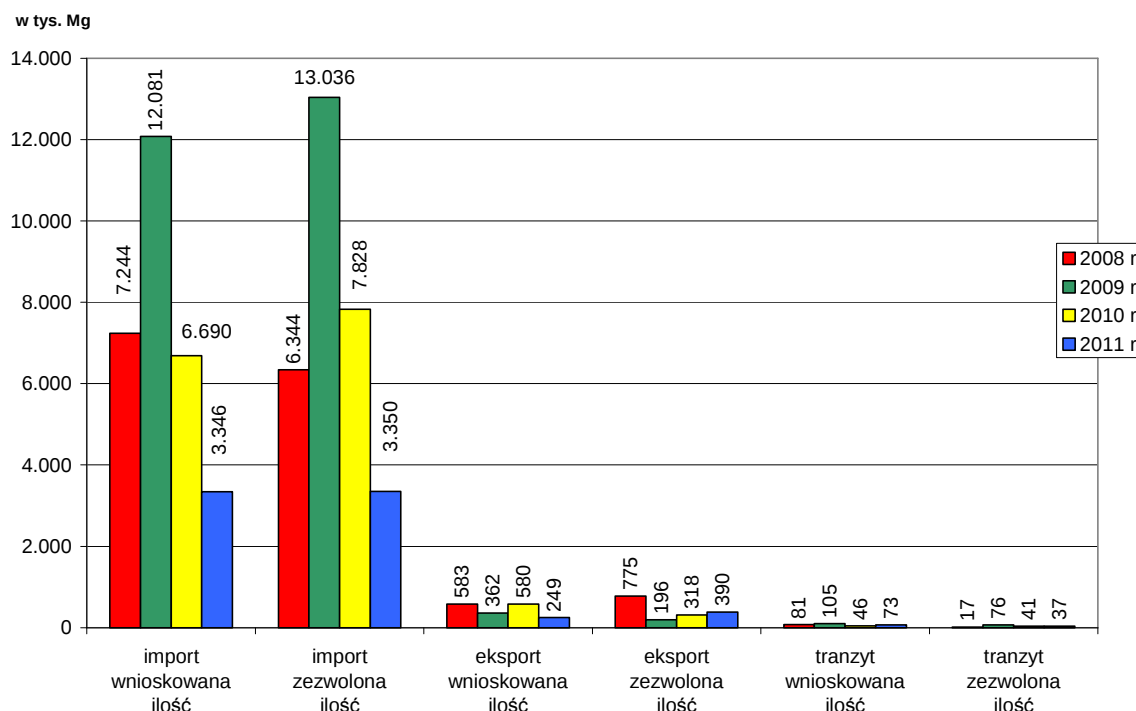
Kopie zezwoleń i innych decyzji Głównego Inspektora, dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, przesyłane były do Komendanta Głównego Straży Granicznej i do Ministra Finansów oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Dynamikę liczby zgłoszeń i wydanych zezwoleń oraz odpowiadających im ilości odpadów, w poszczególnych latach okresu 2008–2011, przedstawiono na poniższych wykresach.

Wykres 1. Liczba zgłoszeń i wydanych zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów



²⁵ Wydane zezwolenia dotyczyły również zgłoszeń o zamiarze dokonania mpo, skierowanych do GIOŚ przed 2008 r., a część zgłoszeń pozostawała w toku rozpatrywania.

Wykres 2. Ilości odpadów w zgłoszeniach i zezwoleniach na międzynarodowe przemieszczanie odpadów

W toku kontroli analizie poddano 80 losowo wybranych zgłoszeń o zamiarze mpo i wydanych do nich zezwoleń Głównego Inspektora. Badanie wykazało, że:

- w odniesieniu do 11 zgłoszeń (13,8%), z opóźnieniem od jednego do 16 dni, przekazano zgłaszającym potwierdzenia przyjęcia prawidłowo dokonanego zgłoszenia o zamiarze mpo, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 2 EWSR. Zgodnie z tym przepisem, termin przekazania potwierdzenia wynosił trzy dni robocze od daty otrzymania prawidłowo dokonanego zgłoszenia;
- 10 zezwoleń na mpo (12,5%) wydano z opóźnieniem od dwóch do 82 dni, tj. po upływie 30-dniowego terminu od daty wysłania potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, co było niezgodne z art. 9 ust. 1 EWSR;
- dziewięć kopii zezwoleń na mpo (11,2%) przekazano właściwym organom dopiero po upływie 8–19 dni od daty ich wydania, tj. z naruszeniem art. 7 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, zgodnie z którym kopie przedmiotowych dokumentów należy przekazywać niezwłocznie.

Stwierdzono przy tym zrealizowanie wniosku z kontroli NIK P/07/156 *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej*, dotyczącego przekazywania Ministrowi Finansów i Komendantowi Głównemu Straży Granicznej kopii zezwoleń na mpo.

Ujawnione w niniejszej kontroli opóźnienia przekazywania potwierdzeń przyjęcia zgłoszenia o zamiarze mpo oraz wydawania zezwoleń na mpo skutkowały nieuzasadnionym oczekiwaniem zgłaszających na stanowisko GIOŚ, a późne przekazywanie kopii zezwoleń innym organom powodowało m.in. utrudnienia w prowadzeniu nadzoru i kontroli mpo.

Jakkolwiek w GIOŚ powyższe nieprawidłowości tłumaczono niską obsadą kadrową i fluktuacją kadr, to w ocenie NIK, niedochowanie terminów określonych w przywołanych wyżej przepisach było działaniem nielegalnym i nierzetelnym.

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o mpo, w GIOŚ prowadzono rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej i został udostępniony na stronie internetowej GIOŚ.

Rejestr był zgodny z wzorem określonym przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 30 września 2004 r. w sprawie określenia wzoru rejestru zgłoszeń, decyzji i wniosków o wydanie zezwoleń w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami oraz sposobu jego udostępniania²⁶, natomiast nie został dostosowany do wymagań rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępniania, które weszło w życie z dniem 20 maja 2008 r.

W rejestrze nie zawarto trzech kolumn obejmujących informacje o:

- zgłaszającym lub odbiorcy, którym była jednostka organizacyjna,
- posiadaczowi odpadów, który nie był zgłaszającym ani odbiorcą odpadów,
- posiadaczowi odpadów, będącym jednostką organizacyjną, który nie był zgłaszającym ani odbiorcą odpadów.

W czasie kontroli NIK, układ rejestru został dostosowany do obowiązującego wzoru.

Analiza 80 losowo wybranych wpisów do rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów wykazała, że dane zawarte w 30 wpisach (37,5%) były niekompletne:

- w 27 przypadkach nie podano numerów dróg określających trasę przewozu odpadów,
- w dwóch przypadkach nie wpisano daty potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia,
- w jednym przypadku nie umieszczono trasy przewozu odpadów.

Ponadto, kontrola ujawniła przypadek nieodnotowania w rejestrze GIOŚ zgłoszenia zamiaru tranzytu przez Polskę, z Ukrainy do Niemiec, 20 Mg odpadów miedzi w postaci kożuchów żuźlowych i zgarów (wpłynęło do GIOŚ w dniu 9 sierpnia 2010 r.), ani decyzji Głównego Inspektora w tej sprawie. Spowodowało to nieuzasadnione zatrzymanie transportu tych odpadów przez Straż Graniczną, na przejściu w Dorohusku, w dniu 21 kwietnia 2011 r., jako przemieszczanie nielegalne – bez zezwolenia.

W ocenie NIK, omawiane przypadki wskazują na nierzetelne prowadzenie rejestru.

W GIOŚ wyjaśniono, że przyczyną powyższych nieprawidłowości były niedobory kadrowe.

Ponadto ustalono, że w GIOŚ nie zrealizowano wniosku z kontroli P/07/156 *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r.* –

²⁶ Dz. U. Nr 215, poz. 2190 – uchylone z dniem 20 maja 2008 r.

I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej, dotyczącego określania w zezwoleniach na mpo trasy transportu odpadów.

Główny Inspektor w sposób opieszale wdrażał informatyczną bazę danych o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów pn. *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów – SI TPO*. Baza ta została uruchomiona w GIOŚ dopiero w dniu 1 marca 2011 r., tj. po prawie czterech latach od wejścia w życie EWSR. Celem jej utworzenia było wzmocnienie nadzoru i kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów poprzez rejestrację: zgłoszeń i wydanych decyzji w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów, zezwoleń wstępnych wydanych podmiotom prowadzącym instalacje do odzysku lub unieszkodliwienia odpadów, wykonywanych przemieszczeń odpadów, wymierzonych kar za nielegalne ich przemieszczanie oraz podmiotów – wytwórców, eksporterów i odbiorców odpadów. System umożliwiał filtrowanie zarejestrowanych informacji i generowanie zestawień i raportów. Wprowadzanie danych do systemu rozpoczęto dopiero od 2012 r.

NIK zwraca uwagę, że już dnia 22 kwietnia 2008 r. w stanowisku do *Informacji o wynikach kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej*²⁷, Główny Inspektor poinformował, że „W celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania od podmiotów dokonujących międzynarodowego przemieszczania odpadów przedkładania dokumentów i informacji związanych z tym przemieszczaniem, została opracowana w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska koncepcja nowej bazy danych. Według założeń z bazy danych będą mogli korzystać, oprócz Inspekcji Ochrony Środowiska, również pracownicy innych organów zajmujących się kontrolą przemieszczania odpadów, takich jak: Służba Celna, Straż Graniczna i Inspekcja Transportu Drogowego. Aktualnie prowadzone są działania zmierzające do pozyskania środków na realizację wymienionej bazy danych”.

W ocenie NIK, brak takiego systemu – elektronicznej bazy danych o mpo, dostępnej dla wszystkich służb prowadzących nadzór nad mpo, utrudniał zapobieganie nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów, a także współpracę w tym zakresie.

Służba Celna

W MF kopie decyzji Głównego Inspektora były skanowane i zapisywane w formie elektronicznej w Departamencie Polityki Celnej. Następnie, dwa razy w miesiącu, w pakietach po kilkanaście do kilkudziesięciu decyzji, przekazywano je do Wydziału Komunikacji Elektronicznej w Departamencie Służby Celnej, w którym dane z decyzji były przetwarzane i wpisywane do właściwych wykazów w elektronicznym systemie informacji celnej *CORINTIA*. W zakładce Baza prawna, w pliku Wykaz-odpady, zamieszczano wykaz wydanych przez Głównego Inspektora zezwoleń na mpo i decyzji o wydaniu sprzeciwu, decyzji o zawróceniu transportu odpadów, postanowień o obowiązku poddania odpadu odzyskowi lub unieszkodliwieniu. Wykaz nie zawierał danych o ilości odpadów

²⁷ Pismo Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, znak DKR-090/2/2008wg, przedstawiające stanowisko do informacji o wynikach kontroli LRZ-41015-07, nr ewid. 32/2008/P/07/156/LRZ.

przewiezionych i pozostałych do przewiezienia na podstawie danej decyzji, o zrealizowanych transportach na podstawie danej decyzji. Nie umożliwiał też automatycznego generowania raportów i przeprowadzania analiz. System pełnił funkcję informacyjną i pozwalał np. na zweryfikowanie autentyczności dokumentów przedstawianych przez przewoźącego odpady. Rejestr został uruchomiony z inicjatywy Departamentu Polityki Celnej w 2006 r. w celu ułatwienia pracy funkcjonariuszom celnym oraz wyeliminowania przekazywania papierowych kopii decyzji do wszystkich izb celnych. Z wykazu mogli korzystać wszyscy funkcjonariusze celni, posiadający dostęp do sieci Intranet w Służbie Celnej.

Oprócz systemu *CORINTIA*, w Służbie Celnej, od 2005 r., funkcjonował informatyczny *System Analizy Zgłoszeń Celných ALINA*, umożliwiający już dokonywanie analiz m.in. w ramach nadzoru nad mpo. Zawierał dane dotyczące m.in. wysyłającego i odbiorcy opadów, rodzaju i ilości przewiezionych odpadów, liczby transportów w ramach określonego zezwolenia, miejsca przekroczenia granicy. System umożliwiał sortowanie danych, prowadzenie analiz, przygotowanie raportów, obejmował zgłoszenia celne, tj. dokumenty funkcjonujące w obrocie towarowym z państwami trzecimi. System współpracował z bazami danych pochodzących z bazy centralnego repozytorium systemów *CELINA*²⁸, *NCTS*²⁹, *ECS*³⁰ i *REGON*, udostępnionych do użytku w sieci Służby Celnej.

W wyniku kontroli w Urzędach Celných w Białymstoku i Gdańsku stwierdzono, że funkcjonariusze celni korzystali z rejestru zgłoszeń i decyzji Głównego Inspektora poprzez sieć intranetową. Kontrola w Urzędzie Celnym w Białymstoku wykazała ponadto, że funkcjonariusze rejestrowali dane z zakresu mpo w systemach informatycznych do obsługi zgłoszeń celnych, takich jak:

- *System Tranzytowy NCTS* – system operacyjny do elektronicznej obsługi procedury wspólnego i wspólnotowego tranzytu oraz procedury tranzytu z wykorzystaniem karnetu TIR (w urzędzie wyjścia, tranzytowym i przeznaczenia), pozwalający na monitorowanie operacji tranzytowej na każdym etapie realizacji procedury;
- *System Kontroli Eksportu ECS* – system wspólnotowy umożliwiający elektroniczną wymianę informacji pomiędzy urzędami celnymi na terenie UE i obsługę zgłoszenia wywozowego;
- *System ICS* – system umożliwiający przedsiębiorcom realizację obowiązku wyprzedzającego przesyłania, w drodze elektronicznej, skróconych deklaracji przywozowych dla towarów, które mają być wprowadzone na obszar UE z krajów trzecich;
- *System CELINA* – system umożliwiający przyjęcie i obsługę zgłoszeń celnych w procedurach przywozowych, wykorzystywany m.in. do: sprawdzenia zgłoszenia pod kątem poprawności formalnej, wyliczeń należności przywozowych, rejestrowania i przetwarzania danych z elektronicznych deklaracji INTRASTAT, przekazywanych organom celnym i dotyczących obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi WE.

²⁸ *CELINA* – Informatyczny system obsługi zgłoszeń celnych.

²⁹ *NCTS* – System elektroniczny do nadzoru przewozów w ramach wspólnotowej procedury tranzytu.

³⁰ *ECS* – Europejski system kontroli eksportu (ogólnoeuropejski system elektroniczny obsługujący wywozowe zgłoszenia celne).

We wszystkich ww. systemach informatycznych, w odniesieniu do odpadów rejestrowano takie dane, jak dla innych towarów. System *ALINA* umożliwiał agregowanie tych danych.

Straż Graniczna

W KGSG pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa w Komunikacji Zarządu Granicznego wysyłali decyzje Głównego Inspektora, otrzymane zwykłą pocztą, do naczelników właściwych terytorialnie Wydziałów Granicznych Oddziałów SG. Po dwóch pismach, z dnia 2 maja i 27 czerwca 2008 r., skierowanych przez KGSG do GIOŚ, z prośbą o przesyłanie kopii zezwoleń oraz innych decyzji Głównego Inspektora w formie elektronicznej, z dniem 1 sierpnia 2008 r. uruchomiono elektroniczny przekaz tych dokumentów. Powyższe zezwolenia i decyzje odbierane były w Zarządzie Granicznym, a następnie kierowane do Wydziałów Granicznych Oddziałów SG drogą intranetową. Od dnia 17 września 2008 r., w terminie do 7 dni od daty wpływu, zamieszczane były na stronie intranetowej KGSG, z dostępem dla wszystkich jednostek organizacyjnych SG.

W dniu 10 lipca 2010 r. w KGSG uruchomiono program informatyczny Bezpieczeństwo w Komunikacji (BWK), utworzony w celu wykorzystania w kontroli granicznej międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz broni i amunicji. Program zawierał informacje o decyzjach wydanych przez Głównego Inspektora, w tym m.in. dane o zgłaszających, ilościach i rodzajach odpadów objętych zezwoleniami i ważności zezwoleń, a ponadto: zawierał informacje o ilości przewiezionych odpadów, datę kontroli, nazwę jednostki organizacyjnej SG, nazwę przejścia granicznego, kraj pochodzenia, nazwę przewoźnika, decyzję podjętą w przypadku zatrzymania transportu wykonywanego nielegalnie i sposób zakończenia sprawy. Program, poprzez szybki dostęp do informacji, ułatwiał rzetelne przeprowadzanie kontroli transportów przez funkcjonariuszy SG, a przy tym umożliwiał automatyczne generowanie raportów i przeprowadzanie analiz.

Program BWK zawierał także interaktywną „Mapę zdarzeń” z oznaczonymi m.in. przejściami granicznymi, na której na bieżąco wyświetlane były informacje o przewozie odpadów przez dane przejście.

Program BWK funkcjonował we wszystkich oddziałach SG, a dostęp do niego posiadali uprawnieni i przeszkoleni funkcjonariusze. Program został opracowany przez funkcjonariuszy z Wydziału Granicznego Nadbużańskiego Oddziału SG.

Inspekcja Ochrony Środowiska

W skontrolowanych wioś niejednolicie podchodzono do potrzeby rejestracji decyzji i postanowień Głównego Inspektora. I tak:

- W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku nie prowadzono rejestru decyzji i postanowień Głównego Inspektora dotyczących mpo. Kopie decyzji umieszczano w odpowiednich teczkach. Decyzje dotyczące podmiotów z terenu województwa podlaskiego były rejestrowane i wpinane do teczek tych podmiotów. Decyzje dotyczące podmiotów spoza województwa podlaskiego były wpinane chronologicznie do odrębnej teczki.

W trakcie kontroli NIK sporządzono wykaz decyzji i postanowień Głównego Inspektora w sprawie mpo, otrzymanych w latach 2008–2011.

Zdaniem NIK, prowadzenie rejestru ułatwia i zwiększa skuteczność sprawowania nadzoru nad mpo i zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów.

- W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Gdańsku prowadzono elektroniczny rejestr decyzji i postanowień Głównego Inspektora dotyczących mpo. W rejestrze umieszczano wykaz decyzji i postanowień dotyczących odpadów przemieszczanych przez przejścia graniczne (zewnętrzne przejścia graniczne UE w portach morskich Gdańska i Gdyni) oraz wykaz podmiotów z siedzibą na terenie województwa pomorskiego. Dane do rejestru wprowadzano na bieżąco, a otrzymane dokumenty przechowywano w odrębnym segregatorze.

3.2.4. Przewóz odpadów przez granice

O realizacji zezwoleń na mpo, Główny Inspektor był powiadamiany przez zgłaszających wysyłkę odpadów, którzy zgodnie z art. 16 EWSR byli obowiązani do przekazania do GIOŚ kopii dokumentu przesyłania, a także przez odbiorców odpadów, obowiązanych do przesłania do GIOŚ potwierdzeń przyjęcia odpadów i ich zagospodarowania.

Kontrola w GIOŚ wykazała, że w latach 2008–2011, międzynarodowemu przemieszczeniu poddano 5.148,4 tys. Mg odpadów, w tym:

- przywieziono do Polski 4.752,1 tys. Mg odpadów, w tym 239,8 tys. Mg spoza obszaru UE/EOG,
- wywieziono z Polski 275,2 tys. Mg odpadów, w tym 6,0 tys. Mg poza obszar UE/EOG,
- tranzytem przez Polskę przewieziono 121,1 tys. Mg odpadów.

Ilość odpadów transportowanych w ramach mpo w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiono w Załączniku 5.1, tabeli nr 4.

Państwami pochodzenia odpadów przywożonych do Polski były głównie:

- spośród państw strefy UE/EOG: w 2008 r. – Niemcy, Czechy i Holandia, a w latach 2009–2011 r. – Niemcy, Czechy i Litwa;
- spośród państw spoza obszaru UE/EOG: w 2008 r. – Ukraina, Białoruś i Rosja; w 2009 r. – Ukraina, Rosja, Białoruś, Chiny i Kanada; w 2010 r. – Ukraina, USA, Rosja i Szwajcaria; w 2011 r. – Ukraina, Chorwacja, Rosja i Szwajcaria.

Państwami przeznaczenia odpadów, do których najczęściej wywożono odpady, należącymi do strefy UE/EOG, były: Słowacja, Niemcy i Austria, a spoza obszaru UE/EOG – Ukraina, Indie i Białoruś.

Przywóz odpadów następował najczęściej transportem morskim i kolejowym, a wywóz – transportem kolejowym i morskim.

Najczęstszą przyczyną wywozu odpadów z Polski, w celu poddania ich procesom odzysku, były względy ekonomiczne, tj. kontrakt pomiędzy wysyłającym i odbiorcą na dostawę surowca

odpadowego do procesów odzysku. Natomiast najczęstszą przyczyną wywozu odpadów z Polski, w celu ich unieszkodliwienia, był brak w Polsce specjalistycznych instalacji.

Według danych dostępnych w Podlaskim Oddziale Straży Granicznej w Białymstoku, w latach 2008–2011:

- nie odnotowano wywozu ani przywozu odpadów do/z krajów UE/EOG,
- z krajów spoza UE/EOG, w 23 transportach, przywieziono do Polski 372,9 Mg odpadów, w tym 16 transportów przez przejście graniczne w Bobrownikach i siedem transportów przez przejście graniczne w Kuźnicy,
- do krajów spoza UE/EOG, w 11 transportach, wywieziono z Polski 179,2 Mg odpadów, wszystkie przez przejście w Kuźnicy,
- w ramach tranzytu przez Polskę, 1.877 transportami przewieziono 37.328,6 Mg odpadów, w tym 1.126 transportów przez przejście graniczne w Bobrownikach i 751 transportów przez przejście graniczne w Kuźnicy.

W Morskim Oddziale Straży Granicznej w Gdańsku, w badanym okresie nie prowadzono ewidencji odpadów przywiezionych, wywiezionych lub przewiezionych tranzytem przez teren województwa pomorskiego. W wyjaśnieniu podano, że: *„Ewidencję przeprowadzanych kontroli transportów prowadzili komendanci Placówek Straży Granicznej. Skontrolowane odpady rejestrowane były w rejestrach papierowych oraz w systemie BWK. Poprzez system BWK w Komendzie Oddziału zapewniony był bieżący dostęp do informacji z zakresu ilości skontrolowanych odpadów.”*

W Urzędzie Celnym w Białymstoku, kontrola wykazała, że w badanym okresie:

- nie odnotowano wwozu ani wywozu odpadów do/z krajów UE/EOG,
- do krajów spoza UE/EOG, 758 transportami wywieziono z Polski 11.915,7 Mg odpadów,
- z krajów spoza UE/EOG, 26 transportami wwieziono do Polski 442,1 Mg odpadów, w tym 15 transportów przez przejście graniczne w Bobrownikach i 11 transportów przez przejście graniczne w Kuźnicy,
- w ramach tranzytu przez Polskę, 2.010 transportami przewieziono 39.766,7 Mg odpadów, w tym 1.126 transportów przez przejście graniczne w Bobrownikach z takich krajów jak Białoruś, Rosja, Kazachstan i Kirgistan i 884 transporty przez przejście graniczne w Kuźnicy.

Nie odnotowano przewozów odpadów niebezpiecznych.

W Urzędzie Celnym w Gdańsku ustalono, że w latach 2008–2011:

- nie odnotowano przywozu lub wywozu odpadów do/z państw obszaru UE/EOG,
- do krajów spoza obszaru UE/EOG wywieziono z Polski 114.673,8 Mg odpadów (do Bangladeszu, Chin, Hong-Kongu, Indii, Japonii, Korei Płd., Malezji, Maroka, Pakistanu, Tajwanu, Tajlandii, USA i Wietnamu),
- z krajów spoza obszaru UE/EOG wwieziono do Polski 90.893,7 Mg odpadów (z Chin, Rosji, Szwajcarii i Ukrainy).

W okresie tym nie odnotowano przewozów odpadów niebezpiecznych.

W badanym okresie, stwierdzony przez Urząd Celny w Gdańsku, zarówno wywóz, jak i wwóz odpadów do/z państw spoza obszaru UE/EOG znacznie wzrósł – w przywozie prawie 3-krotnie, a w wywozie blisko 14-krotnie.

W sprawie nieudzielenia informacji o ilości odpadów przewożonych w tranzycie, Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że *„brak jest możliwości pozyskania danych dotyczących tranzytu mpo za pomocą dostępnych narzędzi informatycznych. Dane dotyczące ilości odpadów, w tym niebezpiecznych, przewożonych w latach 2008-2011 przez teren objęty właściwością miejscową Urzędu w ramach tranzytu przez Polskę, przez poszczególne przejścia graniczne, byłyby dostępne wyłącznie poprzez ręczne przeglądanie wszystkich zgłoszeń do procedury tranzytu (w badanym okresie 94.268 zgłoszeń, z tego dokumentacja lat 2008, 2009 została przekazana do archiwum), co wymagałoby zaangażowania znacznej ilości funkcjonariuszy i długiego czasu na zestawienie wymaganych danych.”*

Zarówno Podlaski, jak i Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie byli informowani przez Głównego Inspektora o faktycznym przywozie, wywozie lub tranzycie odpadów do/z lub przez teren województwa. Dyrektor Departamentu Kontroli Rynku w GIOŚ wyjaśniła, że *„w przepisach prawa wspólnotowego jak i krajowego, obowiązujących w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, brak jest obowiązku spoczywającego na GIOŚ dot. przekazywania dokumentów przesyłania innym właściwym organom lub organom krajowym”*.

Zdaniem NIK, brak tych informacji w wioś utrudniał rzetelne przeprowadzanie kontroli realizacji zezwoleń Głównego Inspektora na mpo u wytwórców odpadów oraz u prowadzących instalacje do unieszkodliwiania lub odzysku odpadów. Do czasu pełnego wdrożenia bazy danych *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów – SI TPO*, celowe byłoby przekazywanie takich informacji do wioś.

3.2.5. Nadzór i kontrole w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów

3.2.5.1. Strategie, porozumienia, wytyczne

W skontrolowanych organach administracji rządowej opracowano dokumenty o charakterze strategicznym, określające kierunki działania kierowanych służb, środki zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów oraz kierunki działań represyjnych w przypadku stwierdzenia nielegalnego mpo.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska zatwierdził:

- W styczniu 2007 r. – *Ogólne kierunki działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2007–2013*, w których określił m.in. cztery kierunki działań kontrolnych w zakresie:
 - ujawniania sprawców nielegalnego mpo oraz przeprowadzania kontroli wykonywania decyzji nakazujących zwrot nielegalnie przywiezionych odpadów, we współpracy Inspekcji Ochrony Środowiska z organami Służby Celnej, Straży Granicznej, Inspekcji Transportu Drogowego, Policji i prokuratury;

- kontroli instalacji wskazanych w dokumentach zgłoszeniowych jako instalacje unieszkodliwiania/odzysku przywiezionych odpadów;
- wymiany informacji i dokumentów niezbędnych dla prawidłowej realizacji procedury wysyłki odpadów z właściwymi organami państw UE i państw-sygnatariuszy Konwencji Bazylejskiej;
- organizowania wspólnych akcji kontrolnych transgranicznego przemieszczania odpadów oraz kontroli weryfikujących sposób zagospodarowania odpadów, z innymi organami kontrolnymi;
- W kwietniu 2008 r. – *Wskazówki do obliczania wysokości administracyjnych kar pieniężnych na podstawie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*. W dokumencie tym określono ujednolicone zasady obliczania wysokości kar pieniężnych wymierzanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska;
- W dniu 3 kwietnia 2008 r. – *Wskazówki metodyczne w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów*, będące pomocą merytoryczną przy wstępnym kwalifikowaniu pojazdu do towaru bądź odpadu. Zapisano w nich, iż transgranicznie przemieszczany pojazd wypełnia definicję „odpadu”, określoną w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 kwietnia 2001 r. o odpadach³¹, jeśli m.in. ubytek jego wartości przekracza 70% w stosunku do takiego samego pojazdu w stanie nieuszkodzonym. Obliczanie ubytku wartości pojazdu powinno być dokonane na podstawie porównania rzeczywistej ceny uszkodzonego pojazdu do aktualnej – średniej ceny rynkowej podobnego pojazdu w stanie nieuszkodzonym. Porównania można dokonać poprzez:
 - obliczenie utraty wartości uszkodzonego pojazdu, porównując cenę zakupu z faktury z aktualną, średnią ceną na rynku zakupu podobnego pojazdu nieuszkodzonego (korzystając z cen oferowanych w przeglądarkach internetowych); lub
 - uwzględnienie wartości pojazdu na rynku polskim w stanie nieuszkodzonym, biorąc pod uwagę opinię rzeczoznawcy samochodowego lub średnią cenę ustaloną na podstawie ofert z przeglądarek internetowych, w odniesieniu do ceny zakupu uszkodzonego pojazdu, przeliczonej na walutę polską i powiększonej o opłaty celno-skarbowe, lub przyjmując wartość uszkodzonego pojazdu ustaloną przez rzeczoznawcę.

Jeśli obliczeń utraty wartości dokonano obydwoma ww. metodami, przyjmuje się wyliczenie korzystniejsze dla strony przemieszczającej pojazd (odpad). Stosowanie tych wskazówek zostało zalecone służbom podległym Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Ministrowi Finansów, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej oraz Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego;

- W styczniu 2009 r. – *Wytyczne dla inspektorów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w sprawie postępowania w przypadku nielegalnego transgranicznego*

³¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

przemieszczania odpadów, w których określono sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Minister Finansów zatwierdził:

- W styczniu 2007 r. – *Strategię działania Służby Celnej 2007+*, w której zaplanowano opracowanie i wdrożenie procedur z zakresu przeciwdziałania nielegalnemu, transgranicznemu przemieszczaniu odpadów;
- W maju 2010 r. – *Strategię działania Służby Celnej na lata 2010-2015*, w której zaplanowano wdrożenie spójnego systemu zarządzania ryzykiem dla potrzeb kontroli, postępowania audytowego, ułatwień i uproszczeń, w odniesieniu do realizowanych zadań związanych z kontrolą międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Poza przywołanymi wyżej dokumentami w Ministerstwie Finansów corocznie opracowywano *Strategiczny Plan Kontroli*, w którym wyznaczane były główne kierunki kontroli dla Służby Celnej, uwzględniające priorytety wynikające z *Centralnego Rejestru Ryzyka* i polityki państwa.

Komendant Główny Straży Granicznej wydał m.in.:

- *Zarządzenie Nr 8 z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie kontroli przewozu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów promieniotwórczych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych*, w którym określił m.in. sposób dokonywania kontroli transportów odpadów, zasady postępowania w przypadku wystąpienia zagrożenia lub stwierdzenia możliwości jego wystąpienia w związku z nielegalnym przemieszczaniem odpadów oraz zasady bezpieczeństwa podczas dokonywania kontroli takich transportów;
- W dniu 1 sierpnia 2008 r. – dwie procedury postępowania w przypadku stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów: procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów podczas kontroli granicznej na granicy zewnętrznej oraz procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów podczas działań wykonywanych na terenie Polski;
- W dniu 10 grudnia 2007 r. – *Koncepcję realizacji zadania „ochrona szlaków komunikacyjnych, o szczególnym znaczeniu międzynarodowym, przed przestępczością, której zwalczanie należy do właściwości Straży Granicznej”* – dokument ten został opracowany w związku z przystąpieniem Polski do Układu z Schengen³², co skutkowało zaprzestaniem fizycznej ochrony granicy państwowej oraz kontroli granicznej na odcinkach granicy Rzeczypospolitej Polskiej z: Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litwy. Spowodowało to konieczność nasilenia kontroli wewnątrz kraju – w strefie przygranicznej, na drogach dojazdowych do granicy państwowej. W *Koncepcji* stwierdzono, że ochrona szlaków komunikacyjnych, będzie

³² Z dniem 21 grudnia 2007 r.

polegać m.in. na organizowaniu punktów kontrolnych na drogach, bądź też organizowaniu prewencyjnych patroli na określonych odcinkach dróg, samodzielnie lub wspólnie z Policją, Służbą Celną oraz Inspekcją Transportu Drogowego. Jednym z celów podejmowanych działań było przeciwdziałanie nielegalnemu wwozowi na terytorium RP materiałów niebezpiecznych, odpadów, substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych;

- W dniu 24 września 2009 r. – *Koncepcję funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015*, w której zdefiniowane zostały założenia działania pionu granicznego na granicach wewnętrznych Polski. W *Koncepcji* do głównych celów działania Straży Granicznej zaliczono m.in. przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępczości pozostającej we właściwości SG, w tym m.in. zapobieganie transportowaniu odpadów bez zezwolenia. Ujęte w *Koncepcji* cele zalecono do realizacji m.in. poprzez prowadzenie działań kompensacyjnych na szlakach komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym, organizowanie wspólnych patroli ze służbami państw sąsiednich, pełnienie służby w centrach współpracy i punktach kontaktowych.

W przywołanych wyżej dokumentach strategicznych oraz wskazówkach i wytycznych nie określono czy i kiedy powinny być aktualizowane. Aktualizowano je albo wydawano w nowej wersji stosownie do potrzeb.

Dokumenty te nie stanowią źródła prawa, a są jedynie materiałem pomocniczym dla służb kontrolnych w sprawowaniu nadzoru i kontroli nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów. Zostały one opracowane głównie w celu ujednolichenia w skali kraju metodyki kontrolnej, zasad formułowania ocen i wniosków z kontroli oraz zasad współpracy. Na corocznych naradach wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, jak i na szkoleniach organizowanych dla wszystkich służb kontrolnych, pracownicy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska omawiali sposób i stan realizacji zadań określonych w dokumentach wydanych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

Poza wydaniem wyżej opisanych dokumentów o charakterze strategicznym, skontrolowane organy administracji państwowej zawarły porozumienia uszczegółowiające zasady współpracy służb w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów.

W dniu 26 lipca 2006 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska zawarł z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego *Porozumienie o współdziałaniu Inspekcji Transportu Drogowego i Inspekcji Ochrony Środowiska w przeciwdziałaniu oraz zwalczaniu naruszeń prawa, a w szczególności organizowaniu wspólnych kontroli przestrzegania przepisów o odpadach w międzynarodowym obrocie odpadami oraz transporcie odpadów*.

W dniu 7 lutego 2007 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska zawarł z Ministrem Finansów i Komendantem Głównym Straży Granicznej *Porozumienie Nr 4 w sprawie współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, w tym zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu obrotowi odpadami*. Stosownie do postanowień tego porozumienia współdziałanie oznaczało wzajemną pomoc w wykonywaniu czynności kontrolnych (w tym przeprowadzanie wspólnych kontroli), wymianę informacji

i doświadczeń oraz dążenie do jednolitej interpretacji przepisów prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego. Współdziałanie przewidziano na szczeblu centralnym – pomiędzy stronami porozumienia oraz na szczeblu terenowym – pomiędzy dyrektorami izb celnych, wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska, komendantami oddziałów Straży Granicznej oraz podległymi im jednostkami organizacyjnymi. Zgodnie z *Porozumieniem*:

- Minister Finansów m.in. zapewnia udział funkcjonariuszy celnych w kontrolach przeprowadzanych w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, w szczególności w kontrolach drogowych, przekazywanie informacji do właściwych terytorialnie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o transportach odpadów przez graniczne urzędy celne i o ujawnionych próbach nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów, udział funkcjonariuszy celnych w szkoleniach w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów;
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska m.in. zapewnia współdziałanie organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie przeprowadzania oceny towarów mogących stanowić odpady, na wniosek organów działających na szczeblu terenowym; szkolenie funkcjonariuszy celnych i funkcjonariuszy Straży Granicznej w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów; kontrole dostaw odpadów w deklarowanych miejscach przeznaczenia na podstawie informacji o transportach odpadów przekazanych przez organy celne lub organy Straży Granicznej; udział w kontrolach dokonywanych przez organy celne lub organy Straży Granicznej;
- Komendant Główny Straży Granicznej m.in. zapewnia współdziałanie organów Straży Granicznej w zakresie: powiadamiania właściwych terytorialnie organów Inspekcji Ochrony Środowiska o przypadkach podejrzenia nielegalnego transgranicznego przemieszczania towarów mogących stanowić odpady w celu uzyskania potwierdzenia podejrzeń lub określenia faktycznego stanu przesyłki i podjęcia dalszych działań; przekazywania informacji do właściwych terytorialnie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o ujawnionych próbach nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów; udziału funkcjonariuszy Straży Granicznej w szkoleniach w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów.

Strony Porozumienia zobowiązały się, na wspólnych spotkaniach, dokonywać analizy oceny realizacji jego postanowień oraz uzgadniać kierunki działań wynikających ze specyfiki zagrożeń występujących w obszarze nim objętych.

Przywołane wyżej Porozumienie z dnia 7 lutego 2007 r. nie zostało zaktualizowane, pomimo że zostało ono zawarte w celu współdziałania w realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami uchylonych przez ustawę o mpo. Podpisano je przed datą wejścia w życie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, tj. przed 12 lipca 2007 r. Nie dokonano jego nowelizacji w celu dostosowania do obowiązujących przepisów, pomimo że Zastępca Szefa Służby Celnej (w sierpniu 2008 r.) oraz Szef Służby Celnej (w lipcu 2010 r.) zwracali się do Głównego Inspektora o rozważenie wprowadzenia zmian w odniesieniu do niektórych postanowień Porozumienia z lutego 2007 r. Konieczność zmian uzasadniano tym, że Porozumienie

powołuje się na nieobowiązujące przepisy rozporządzenia Rady (EWG) Nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie Wspólnoty oraz poza jej obszar, a także przepisy ustawy z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami. Wnioskowano również o zmianę niektórych postanowień Porozumienia, m.in. dotyczących informowania wioś przez organy Służby Celnej o transportach odpadów, a także załącznika nr 2 do Porozumienia – wzoru formularza wniosku o przeprowadzenie oceny towaru. W toku kontroli ustalono, że w GIOŚ podjęto rozmowy z przedstawicielami Ministerstwa Finansów na temat zmian w Porozumieniu z lutego 2007 r., ale na skutek różnicy zdań nie sfinalizowano tych prac.

W dniu 7 maja 2010 r. Szef Służby Celnej zawarł z Komendantem Głównym Straży Granicznej *Porozumienie Nr 12 w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej*. (Poprzedzone ono było *Porozumieniem Nr 2 z dnia 28 stycznia 2004 r. między Komendantem Głównym Straży Granicznej a Ministrem Finansów w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej*). Porozumienie dotyczyło współpracy w zakresie: udzielania wzajemnej pomocy w zapobieganiu nielegalnemu transportowaniu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych; wspólnego organizowania i przeprowadzania działań zmierzających do zapobiegania przestępczości, w tym wzmożonej kontroli celnej oraz kontroli granicznej; organizowania wspólnych patroli w celu kontroli towarów i osób na terenie kraju; powoływania wspólnych tematycznych grup roboczych. Zobowiązano się także do wzajemnej wymiany informacji i powiadamiania o wynikach kontroli, w tym nielegalnych przewozach odpadów, wnioskowania przez organy Straży Granicznej do organów Służby Celnej o przeprowadzenie kontroli wskazanych transportów. Postanowiono, że podczas corocznie organizowanych spotkań organów Służby Celnej i Straży Granicznej dokonywana będzie okresowa ocena realizacji przedmiotowego porozumienia.

W ramach realizacji porozumień zawartych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z Ministrem Finansów, Komendantem Głównym Straży Granicznej oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, podległe im służby prowadziły współpracę polegającą na ustalaniu działań na szczeblu regionalnym, koordynacji ogólnokrajowych akcji kontrolnych, organizowaniu szkoleń dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów.

Z inicjatywy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, w 2008 r. utworzona została *Grupa robocza do spraw kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów*, w skład której weszli przedstawiciele Inspekcji Ochrony Środowiska, Straży Granicznej, Służby Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego, Urzędu Transportu Kolejowego i Policji. Celem prac *Grupy* było wzmocnienie współpracy pomiędzy służbami zaangażowanymi w kontrole międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zwiększenie efektywności ich działania poprzez bieżące dokonywanie analiz ujawnionych problemów oraz podejmowanie kompleksowych działań ograniczających nielegalne przemieszczanie odpadów. Planowanie działań i ich wyniki dyskutowano na okresowych roboczych spotkaniach. W wyniku działań *Grupy* m.in.:

- uruchomiono system elektronicznego przekazywania, centralom współpracujących służb, skanów zezwoleń Głównego Inspektora na transgraniczne przemieszczanie odpadów,
- zamieszczono na stronie internetowej wykaz dokumentów, do posiadania których zobowiązany jest kierowca przewożący odpady przez granicę,
- opracowano i udostępniono podręcznik *„Zasady transgranicznego przemieszczania odpadów”* oraz *„Przewodnik po odpadach”*.
- organizowano szkolenia z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów dla pracowników innych służb kontrolnych.

Ponadto organy Inspekcji Ochrony Środowiska, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego zawierały porozumienia o współpracy na szczeblu lokalnym. I tak:

Komendant Morskiego Oddziału Straży Granicznej zawarł:

- w dniu 21 sierpnia 2008 r. – Porozumienie o współpracy z Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska oraz Dyrektorem Izby Celnej w Gdyni w sprawie współdziałania w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów;
- w dniu 14 października 2004 r. – Uzgodnienie z Pomorskim Komendantem Wojewódzkim Policji w zakresie współdziałania Morskiego Oddziału Straży Granicznej i Pomorskiej Komendy Wojewódzkiej Policji;
- w dniu 9 stycznia 2008 r. – Porozumienie z Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego w Gdańsku w sprawie współdziałania Morskiego Oddziału Straży Granicznej i Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Gdańsku;
- w dniu 22 września 2010 r. – Uzgodnienie z Dyrektorem Izby Celnej w Gdyni w sprawie zasad współdziałania Izby Celnej w Gdyni z Morskim Oddziałem Straży Granicznej w Gdańsku.

Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku, w dniu 11 października 2007 r., zawarł porozumienie z Podlaskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska i Komendantem Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, w którym ustalono, że jednostki szczebla wojewódzkiego oraz terenowego będą współdziałać w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów i zapobiegania nielegalnemu obrotowi odpadami. Zaplanowano współdziałanie w zakresie: udzielania wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych i przeprowadzania wspólnych kontroli, wymiany informacji, w tym w zakresie nowo zaobserwowanych zagrożeń związanych z przemieszczaniem odpadów, dbałości o jednolitą interpretację przepisów prawa dotyczącego transgranicznego przemieszczania odpadów oraz organizowania wspólnych szkoleń.

Nie zawierano porozumień z organami innych państw, dotyczących wyłącznie kwestii międzynarodowego przemieszczania odpadów, natomiast zawierano umowy i porozumienia o współpracy, na podstawie których podejmowano wspólne akcje kontrolne na terenach przygranicznych. Wykaz tych dokumentów zamieszczono w Załączniku 5.2.

3.2.5.2. Kontrole wewnętrzne

W okresie objętym kontrolą, w GIOŚ nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych dotyczących wykonania EWSR. Kontrola zaplanowana w tym zakresie w 2008 r. nie została wykonana. Jak wyjaśnił Główny Inspektor, takich kontroli nie podejmowano ze względu na ogólną pozytywną ocenę NIK z kontroli przeprowadzonej w GIOŚ w 2007 r.³³ oraz „*niski odsetek decyzji administracyjnych uchylanych w II instancji oraz spraw przegranych w NSA*”.

Spośród dwóch skontrolowanych wioś, kontrolę wewnętrzną dotyczącą międzynarodowego przemieszczania odpadów przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku. Przedmiotem kontroli był sposób rozpatrzenia wniosku o interwencję w sprawie nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, a w jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

W Komendzie Głównej Straży Granicznej, w latach 2008–2010, nie planowano i nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Jedynie w 2008 r., przeprowadzono trzy kontrole doraźne w Placówce Straży Granicznej w Bezledach i Braniewie oraz w Wydziale Granicznym Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Straży Granicznej, obejmujące m.in. zapobieganie nielegalnemu transportowaniu przez granice odpadów i prowadzenie szkoleń wewnętrznych w tym zakresie. W wyniku tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości ani uchybień.

W Ministerstwie Finansów, w latach 2008–2010, nie planowano i nie wykonywano kontroli wewnętrznych w Służbie Celnej, dotyczących realizacji zadań związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, z powodu średniego i niskiego poziomu ryzyka występującego w tym obszarze. Przeprowadzano natomiast kontrole w izbach i urzędach celnych na podstawie planów kontroli instytucjonalnej Szefa Służby Celnej, których założeniem było badanie zagadnień o charakterze ponadregionalnym i systemowym. W badanym okresie, w formie kontroli problemowych, wykonywano kontrole prawidłowości funkcjonowania *Systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną*, mające na celu ocenę m.in. stosowania w izbach i urzędach celnych procedur zapewniających realizację głównych założeń systemu i ewentualnego podjęcia stosownych działań usprawniających. Zakres przedmiotowych kontroli nie uwzględniał szczegółowych zagadnień związanych z obrotem i kontrolą poszczególnych grup towarowych.

Niepodejmowanie kontroli wewnętrznych w zakresie mpo, NIK ocenia jako słabość kontroli wewnętrznych.

³³ W wyniku kontroli pn. „Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej”, przeprowadzonej w 2007 r., m.in. w GIOŚ, NIK oceniła działalność Głównego Inspektora pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3.2.5.3. Nielegalne przemieszczanie odpadów

W latach 2008–2011, do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wpłynęło 588 zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, w tym m.in. 173 przypadki ujawnione przez organy Służby Celnej, 112 przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, 61 przez organy Straży Granicznej i 14 przez organy Inspekcji Transportu Drogowego.

W badanym okresie stwierdzono łącznie 383 przypadki nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów (sprawy w toku i zakończone uznaniem za odpad). I tak:

W 2008 r.:

- siedem przypadków wywozu 261,9 Mg odpadów (w tym 260,8 Mg odpadów niebezpiecznych),
- 100 przypadków przywozu 4.883,45 Mg (w tym 6,2 Mg odpadów niebezpiecznych) i 821 sztuk³⁴ odpadów (w tym 149 sztuk odpadów niebezpiecznych),
- cztery przypadki tranzytu 49,10 Mg odpadów (w tym 6,50 Mg odpadów niebezpiecznych);

W 2009 r.:

- siedem przypadków wywozu 66,0 Mg odpadów (nie stwierdzono odpadów niebezpiecznych) i 12 sztuk odpadów (w tym 11 sztuk odpadów niebezpiecznych),
- 78 przypadków przywozu 4.621,14 Mg odpadów (w tym 11,14 Mg odpadów niebezpiecznych) i 655 sztuk odpadów (w tym 258 sztuk odpadów niebezpiecznych),
- cztery przypadki tranzytu 104,0 Mg odpadów (w tym 84,0 Mg odpadów niebezpiecznych) i siedem sztuk odpadów niebezpiecznych;

W 2010 r.:

- 15 przypadków wywozu 600,9 Mg odpadów (w tym 282,0 Mg odpadów niebezpiecznych) i dziewięć sztuk odpadów niebezpiecznych,
- 78 przypadków przywozu 394,44 Mg odpadów (w tym 17,0 Mg odpadów niebezpiecznych) i 1.566 sztuk odpadów (w tym 1.178 sztuk odpadów niebezpiecznych),
- 10 przypadków tranzytu 56,3 Mg odpadów (w tym 14,0 Mg odpadów niebezpiecznych) oraz 22 sztuk odpadów niebezpiecznych;

W 2011 r.:

- 20 przypadków wywozu 235,33 Mg odpadów (w tym 161,55 Mg odpadów niebezpiecznych) oraz 28 sztuk odpadów (w tym 16 sztuk odpadów niebezpiecznych),
- 52 przypadki przywozu 22.431,4 Mg odpadów (w tym 20.645,28 Mg odpadów niebezpiecznych) i 479 sztuk odpadów (w tym 61 sztuk odpadów niebezpiecznych),

³⁴ W sztukach określono m.in. odpady z pojazdów.

- osiem przypadków tranzytu 74,5 Mg odpadów (w tym 13,0 Mg odpadów niebezpiecznych) oraz siedem sztuk odpadów niebezpiecznych.

Spośród wyżej wymienionych przypadków nielegalnego mpo, w wioś ujawniono: 36 przypadków w 2008 r., 30 – w 2009 r., 26 – w 2010 r. i 20 przypadków w 2011 r. Z tego, w dwóch skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska stwierdzono 11 takich przypadków, w tym pięć w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku (w 2008 r. – jeden, a w 2009 r. i 2010 r. – po dwa przypadki), i sześć w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Gdańsku (w 2008 r. i 2009 r. po dwa przypadki, a w 2010 r. i 2011 r. – po jednym przypadku). Przypadki nielegalnego mpo, stwierdzone przez pracowników wyżej wymienionych wioś, dotyczyły przywozu odpadów innych niż niebezpieczne.

Wszystkie przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów, stwierdzone przez Głównego Inspektora, stanowiły naruszenia o których mowa w art. 2 pkt 35 lit. a, b, d, f EWSR, dotyczące przewozu odpadów: bez zgłoszenia, w sposób niezgodny z określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub dokumentach przesyłania, realizowanego w sposób inny niż określony w informacji o przesyłce, bez zgody zainteresowanych właściwych organów, wbrew zakazowi wywozu odpadów do unieszkodliwiania lub przywozu do unieszkodliwiania i odzysku do/z określonych krajów lub terytoriów.

Według danych uzyskanych w toku kontroli w MF, organy Służby Celnej, w wyniku przeprowadzonych kontroli ujawniły w badanym okresie 144 przypadki wskazujące na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie 30.626,37 Mg odpadów, w tym: w 2008 r. – 32 przypadki wskazujące na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów o łącznej masie 485,04 Mg, w 2009 r. – 27 przypadków wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów o łącznej masie 23.706,02 Mg, w 2010 r. – 37 przypadków wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów o łącznej masie 976,28 Mg, w 2011 r. – 48 przypadków wskazujących na nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów o łącznej masie 5.458,99 Mg.

Według danych uzyskanych w trakcie kontroli w KGSG, w poszczególnych latach badanego okresu organy Straży Granicznej ujawniły 90 przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów o łącznej masie 6.189,81 Mg oraz 194 sztuki odpadów. Strukturę ilości i masy nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, ujawnionych przez Straż Graniczną, przedstawiają poniższe tabele.

Nielegalne mpo ujawnione przez Straż Graniczną

	Liczba przypadków				Masa (Mg)				Sztuki			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Nielegalne mpo wykryte w wyniku kontroli przeprowadzonych przez SG w całym kraju	16	31	31	12	210,01	5 674,98	159,8	145,02	0	0	0	0
– w tym przywożonych do Polski	8	27	27	10	92,48	5 607,65	128,33	105,09	0	1	193	0
– w tym w wywożonych z Polski	3	3	1	0	49,49	46,77	25,22	0	0	0	0	0
– w tym w tranzycie	5	1	3	2	68,04	20,56	6,25	39,96	0	0	0	0

Nielegalne mpo ujawnione przez Morski Oddział Straży Granicznej (na terenie woj. pomorskiego) oraz Podlaski Oddział Straży Granicznej

	Liczba przypadków			
	2008	2009	2010	2011
Nielegalne mpo wykryte w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Podlaski Oddział SG w Białymstoku	6	18	10	6
– w tym przywożonych do Polski*	5	18	8	5
– w tym wywożonych z Polski	0	0	0	0
– w tym w tranzycie	1	0	2	1
Nielegalne mpo wykryte w wyniku kontroli przeprowadzonych przez Morski Oddział SG w Gdańsku	1	0	2	4
– w tym przywożonych do Polski	1	0	2	4
– w tym w wywożonych z Polski	0	0	0	0
– w tym w tranzycie	0	0	0	0

* nie zezwolono na przekroczenie granicy

Zgodnie z danymi otrzymanymi z GITD³⁵, organy Inspekcji Transportu Drogowego w okresie objętym kontrolą przeprowadziły 2.662 kontrole międzynarodowych transportów odpadów (dane z 13 wojewódzkich inspektoratów), z tego w 2008 r. – 543 kontrole, w 2009 r. – 865 kontroli, w 2010 r. – 735 kontroli i w 2011 r. – 519 kontroli, ujawniając 42 przypadki nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów (dane z 14 wojewódzkich inspektoratów), w tym w 2008 r. – 11 przypadków, w 2009 r. – sześć przypadków, w 2010 r. – 11 przypadków, i w 2011 – 14 przypadków.

³⁵ Dane z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uzyskano w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

Nielegalne mpo ujawnione przez Inspekcję Transportu Drogowego

	Liczba kontroli mpo				Liczba ujawnionych nielegalnych mpo			
WITD	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Białystok	61	112	120	78	2	1	0	3
Bydgoszcz	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	b.d.	b.d.	b.d.
Gdańsk	0	6	0	15	0	0	0	0
Gorzów Wlkp.	84	78	72	32	1	0	1	0
Katowice	77	208	123	48	4	1	2	1
Kielce	5	7	11	19	2	1	5	2
Kraków	6	5	5	22	1	0	0	1
Lublin	19	35	43	28	0	0	0	0
Łódź	32	19	24	11	0	1	0	0
Olsztyn	2	1	7	4	0	0	0	0
Opole	52	46	53	40	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Poznań	58	92	68	73	0	1	0	0
Rzeszów	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	0	0	0
Radom	114	201	168	114	0	1	1	2
Szczecin	33	55	41	35	0	b.d.	1	1
Wrocław	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1	0	1	4
Łącznie	543	865	735	519	11	6	11	14

Z ustaleń kontroli NIK w KGSG i MF, dotyczących powiadamiania Głównego Inspektora o stwierdzonych przypadkach nielegalnego mpo, tj. wykonywania obowiązku określonego w art. 27 ust. 2 ustawy o mpo, wynikało że komendanci oddziałów Straży Granicznej i dyrektorzy izb celnych każdorazowo powiadamiali Głównego Inspektora o przypadkach nielegalnego mpo. Nie potwierdziła tego kontrola Urzędu Celnego w Gdańsku, która wykazała przypadek niepowiadomienia Głównego Inspektora o nielegalnym mpo.

Ponadto, w Ministerstwie Finansów ustalono, że w jednostkach SC dokonywano kwalifikowania przemieszczania odpadów jako nielegalne, albo na etapie wydania w tej sprawie opinii przez wioś, albo dopiero po wydaniu decyzji przez Głównego Inspektora. Powodowało to rozbieżności w liczbach nielegalnego mpo, przedstawianych przez poszczególne służby. Poinformowano przy tym, że *decyzje ostateczne w sprawach przemieszczania odpadów wydawane są przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska czasami nawet i po upływie roku od momentu zatrzymania odpadów.*

W kontrolowanych jednostkach szczebla centralnego nie prowadzono szacunków prognozowanej liczby nielegalnych transportów i ilości odpadów – w tym niebezpiecznych – wwożonych, wywożonych i przewożonych tranzytem przez terytorium Polski, które nie zostaną ujawnione.

W latach 2008–2011, organy Straży Granicznej, Służby Celnej i Inspekcji Transportu Drogowego przekazały Głównemu Inspektorowi 483 zgłoszenia o zatrzymaniu transportów

uszkodzonych pojazdów, kwalifikowanych przez te służby do nielegalnych przewozów odpadów. Spośród 463 zgłoszeń rozpatrzonych przez Głównego Inspektora, w przypadku 359 transportów, przewożone pojazdy nie zostały uznane za odpad.

Kontrola NIK wykazała, że przy rozstrzyganiu w GIOŚ spraw dotyczących uznawania za odpad uszkodzonych pojazdów przewożonych przez granicę, opierano się głównie na ocenach stanu technicznego i ubytku wartości pojazdów, sporządzanych przez ekspertów na zlecenie właścicieli tych pojazdów, nie dokładając należytej staranności w prowadzeniu postępowania dowodowego.

W toku kontroli NIK, przeanalizowano pięć przypadków wwozu do Polski uszkodzonych samochodów, spośród 45 zgłoszonych do GIOŚ przez organy Straży Granicznej jako odpady wwożone nielegalnie. W przypadkach tych, zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o mpo, komendanci placówek Straży Granicznej przekazali Głównemu Inspektorowi odpowiednie zawiadomienia wraz z dokumentacją sprawy (zawierającą m.in. notatkę urzędową z opisem zdarzenia i powodu zatrzymania transportu, protokół kontroli, kserokopie dokumentów posiadanych przez przewoźnika, dokumentację fotograficzną wwożonego pojazdu) oraz informacją o podjętych działaniach, w celu przeprowadzenia przez Głównego Inspektora postępowania administracyjnego i wydania postanowienia, o którym mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o mpo. W czterech sprawach dotyczących omawianych przypadków, Główny Inspektor orzekł na korzyść właścicieli pojazdów, tj. uznał uszkodzone samochody jako towar, na podstawie opinii powoływanych przez nich rzeczoznawców, którzy szacowali stopień ubytku wartości poszczególnych pojazdów na ok. 56%, 59%, 68% i 69%, tj. poniżej 70% kwalifikujących pojazd do odpadu. Mianowicie:

- w sprawie wwożonego do Polski spalonego samochodu VW Polo, zatrzymanego przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Szczecinie w dniu 4 listopada 2010 r. z powodu znacznego zniszczenia (spalona komora silnika wraz z instalacją elektryczną i osprzętem, spalona część pasażerska, drzwi, koła i część bagażowa), Główny Inspektor nie uznał pojazdu za odpad, przychylając się do opinii rzeczoznawcy powołanego przez właściciela spalonego pojazdu, który określił ubytek jego wartości na 69%;
- w sprawie uszkodzonego, częściowo spalonego samochodu Volvo V70 (spalona komora silnika wraz z instalacją elektryczną i całym osprzętem, lusterko prawe, reflektory wraz z atrapą i zderzakiem, prawy i lewy błotnik, prawe i lewe drzwi, wybita przednia szyba oraz spalone przednie koła), wwożonego do Polski z Holandii, zatrzymanego przez funkcjonariuszy PSG w Szczecinie w dniu 29 września 2010 r. jako nielegalnie wwożony odpad, w dniu 15 października 2010 r. Główny Inspektor wszczął postępowanie w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem. Postępowanie to umorzył w dniu 25 listopada 2010 r., po przedłożeniu przez właściciela pojazdu opinii rzeczoznawcy o ubytku wartości pojazdu w 56,54%. Następnie, w dniu 28 grudnia 2010 r., wznowił postępowanie po otrzymaniu od Komendanta PSG w Szczecinie opinii rzeczoznawcy o 83% ubytku wartości pojazdu, i po pół roku, w dniu 8 czerwca 2011 r., uznając przedmiotowy pojazd za odpad, wydał decyzję wzywającą właściciela pojazdu do jego przekazania przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu lub punkt zbierania pojazdów. Następnie, wskutek działań kancelarii prawnej reprezentującej właściciela pojazdu, Główny

Inspektor wstrzymał wykonanie postanowienia z dnia 8 czerwca 2011 r., dwa miesiące później je uchylił, a w dniu 30 września 2011 r. podtrzymał decyzję z dnia 25 listopada 2010 r. umarzającą postępowanie w ww. sprawie, odmawiając jej zmiany;

- w przypadku sprowadzenia z Holandii i Niemiec dwóch uszkodzonych samochodów, VW Polo i VW Caddy, zatrzymanych w dniu 6 września 2011 r. przez funkcjonariuszy PSG ze Szczecina, Główny Inspektor, na podstawie dowodów przedstawionych przez SG oraz opinii rzeczoznawcy, powołanego przez właściciela samochodów, określającej ubytek ich wartości, odpowiednio na 76% i 79%, wszczął postępowanie w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem. Następnie, w dniu 19 października 2011 r., postępowanie to umorzył w wyniku przedłożenia przez właściciela samochodów nowych opinii, sporządzonych przez innego rzeczoznawcę, oceniającego ubytek wartości pojazdów na 68% i 69%, tj. poniżej 70% kwalifikujących pojazd do odpadu;
- w sprawie wwożonego do Polski z Niemiec uszkodzonego samochodu Peugeot Camper, zatrzymanego przez funkcjonariuszy PSG w Szczecinie w dniu 19 listopada 2010 r., Główny Inspektor nie uznał ww. samochodu za odpad, opierając się na opinii rzeczoznawcy powołanego przez właściciela pojazdu, według której ubytek wartości pojazdu wynosił 59,2%. Wobec przedstawienia przez Komendanta PSG opinii innego rzeczoznawcy, szacującego ubytek wartości uszkodzonego samochodu na 93%, Główny Inspektor wszczął postępowanie w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadem. Do czasu zakończenia kontroli postępowanie to nie zostało zakończone.

NIK nie może zaakceptować wyjaśnienia Głównego Inspektora, że „w przypadku rozbieżności w ocenie stopnia ubytku wartości pojazdów, ocenianych przez dwóch uprawnionych rzeczoznawców organ kierując się zapisem w *„Wskazówkach metodycznych w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym, przemieszczaniu odpadów”*, przyjmuje wyliczenie korzystniejsze dla Strony przemieszczającej pojazd”, ponieważ „*Wskazówki...*” nie wiążą prawnie, a ponadto zawarte w nich zalecenie rozstrzygania na korzyść właściciela pojazdu dotyczy stosowanej metody obliczania utraty wartości pojazdu, a nie wyboru opinii rzeczoznawcy.

W ocenie NIK, w omawianych postępowaniach, Główny Inspektor uwzględniał jedynie interes właścicieli przewożonych uszkodzonych samochodów, działając niezgodnie z art. 7 kpa, stanowiącym, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem NIK, podejmowanie decyzji na korzyść przywożących uszkodzone pojazdy, bez wszechstronnego i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, stanowi korupcyjogeny mechanizm dowolności postępowania.

Ujawniono także, że w postępowaniu wszczętym w dniu 21 października 2010 r. w sprawie sprowadzenia do Polski bez zezwolenia zużytych pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów z demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, zatrzymanych przez funkcjonariuszy PSG w Gdyni w dniu 10 października 2010 r., postanowienie wzywające do oddania odpadów do stacji demontażu pojazdów lub punktu zbierania odpadów Główny

Inspektor wydał dopiero w dniu 26 kwietnia 2012 r., tj. półtora roku od wydania w dniu 8 listopada 2010 r. postanowienia zobowiązującego właściciela odpadów do ich przechowania do czasu przekazania przedsiębiorcom. Było to działanie nierzetelne.

KGSG, w piśmie z dnia 21 stycznia 2011 r. powiadomiła GIOŚ o zgłaszanych przez Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim, problemach spowodowanych zmianą stanowiska i ostatecznej decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, różnej od wcześniejszych uzgodnień kwalifikacji towaru jako odpad. Ponadto, w piśmie wskazano również, że przedstawione rozbieżności w kwestii wydawania decyzji związanych z kwalifikacją pojazdów uszkodzonych do odpadów stawiają Straż Graniczną w niezręcznej sytuacji oraz mogą prowadzić do ponoszenia przez tę Służbę kosztów związanych z opłatami za parkingi strzeżone lub z wyrównywaniem strat poniesionych w wyniku zatrzymania środków transportu.

Postanowienia i decyzje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przypadku nielegalnego mpo

W badanym okresie Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w wyniku rozpatrzenia 588 zgłoszeń o podejrzeniu nielegalnego mpo, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o mpo, wydał łącznie 280 postanowień, w których wezwał do zastosowania procedur określonych w art. 24 EWSR, tj. procedur opisujących postępowanie z odpadami w przypadku stwierdzenia ich nielegalnego międzynarodowego przemieszczania. Postanowienia te dotyczyły 6.752,07 Mg odpadów, w tym: w 2008 r. – 104 postanowienia w odniesieniu do 4.699,57 Mg, w 2009 r. – 71 postanowień w odniesieniu do 241,58 Mg, w 2010 r. – 37 postanowień w odniesieniu do 1.594,84 Mg i w 2011 r. – 68 postanowień w odniesieniu do 216,08 Mg odpadów. W wyniku bezskutecznego upływu terminu określonego w wyżej wymienionych postanowieniach, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał 81 decyzji administracyjnych określających sposób gospodarowania nielegalnie przemieszczanymi odpadami. Strukturę tych decyzji w poszczególnych latach objętych kontrolą NIK przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Rok				Ogółem
	2008	2009	2010	2011	
Ilość decyzji, którymi Główny Inspektor Ochrony Środowiska:					
– nakazał podmiotowi, który dokonał zgłoszenia, lub, jeżeli nie dokonano zgłoszenia, podmiotowi zobowiązanemu do dokonania zgłoszenia, odebranie odpadów zwróconych z zagranicy oraz określił sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosił wysyłający odpady z terenu kraju	0	0	2	1	3
– nakazał odbiorcy odpadów odesłanie ich do kraju wysyłki albo określił sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosił wysyłający odpady	0	0	9	8	17

sprowadzone nielegalnie spoza terenu kraju					
– określił sposób gospodarowania tymi odpadami na terenie kraju – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosił odbiorca odpadów sprowadzonych nielegalnie na teren kraju	24	25	7	5	61
– nakazał transportującemu te odpady odesłanie ich do kraju wysyłki – jeżeli nieznany był wysyłający i odbiorca odpadów	0	0	0	0	0

Kontrola w GIOŚ ujawniła, że Główny Inspektor w 2008 r. nie wykonywał, określonego w art. 25 ust. 2 ustawy o mpo, obowiązku powiadamiania Ministra Finansów, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji, Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o wszczęciu postępowania w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o mpo. Przyczyną niepowiadamiania była błędna interpretacja przepisów ustawy o mpo. W kolejnych latach obowiązek ten był już realizowany.

Decyzje nakładające kary pieniężne za naruszenie obowiązków w zakresie mpo

W badanym okresie wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydali łącznie 149 decyzji wymierzających kary pieniężne za naruszenie obowiązków w zakresie mpo, na łączną kwotę 8.893.500 zł, z tego w:

- 2008 r. – 22 decyzje administracyjne wymierzające kary pieniężne na łączną kwotę 1.122.500 zł (w tym pięć decyzji prawomocnych na kwotę 290.000 zł); najniższa kara – 20.000 zł, najwyższa – 200.000 zł;
- 2009 r. – 43 decyzje administracyjne wymierzające kary pieniężne na łączną kwotę 3.112.500 zł (w tym 23 decyzje prawomocne na kwotę 1.595.500 zł); najniższa kara – 20.000 zł, najwyższa – 170.000 zł;
- 2010 r. – 54 decyzje administracyjne wymierzające kary pieniężne na łączną kwotę 2.880.500 zł (w tym 18 decyzji prawomocnych na kwotę 859.500 zł); najniższa kara – 20.000 zł – najwyższa – 120.000 zł;³⁶
- 2011 r. – 30 decyzji administracyjnych wymierzających kary pieniężne na łączną kwotę 1.778.000 zł (w tym sześć decyzji prawomocnych na kwotę 180.000 zł); najniższa kara – 20.000 zł – najwyższa – 170.000 zł.

W toku kontroli przeprowadzonych w dwóch wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska ustalono, że:

- w WIOŚ w Białymstoku – postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na odbiorców odpadów przemieszczonych nielegalnie w dwóch przypadkach zostało

³⁶ Wśród decyzji wymierzających kary pieniężne za nielegalne mpo w 2010 r., 14 decyzjami wymierzono kary w przedziale od 5.001 euro do 12.500 euro, a 40 decyzjami – powyżej 12.500 euro. Średnia kara wymierzona w 2010 r. wyniosła 13.354 euro. Kary te dotyczyły przewozu 1.158,4 tys. Mg odpadów. (Kwoty euro podano według średniego rocznego kursu NBP za 2010 r., który wynosił 3,9946 zł/euro).

wszczęte dopiero w trakcie kontroli NIK, pomimo że od wydania przez GIOŚ decyzji w sprawie określenia sposobu gospodarowania odpadami upłynął w jednym przypadku prawie rok, a w drugim – ponad dwa i pół roku. W pozostałych sześciu przypadkach postępowania w sprawie nałożenia kar wszczęto od 12 do 117 dni od dnia wydania przez GIOŚ decyzji lub postanowienia o sposobie, odpowiednio, gospodarowania lub postępowania z odpadami;

- w WIOŚ w Gdańsku – w trzech przypadkach ujawnienia nielegalnego mpo wszczęcie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej nastąpiło po upływie od 10 miesięcy do prawie trzech lat od daty przeprowadzenia kontroli ujawniającej nielegalne mpo. Natomiast w przypadku trzech kolejnych spraw, pomimo upływu od sześciu miesięcy do prawie czterech lat od przeprowadzenia przez WIOŚ kontroli, postępowanie takie nie zostało wszczęte (do dnia zakończenia kontroli NIK). Poza tym w odniesieniu do dwóch spraw dotyczących nielegalnego mpo, prowadzonych przez inne organy, Wojewódzki Inspektor zwrócił się do GIOŚ o przekazanie dokumentacji, niezbędnej do wydania decyzji o nałożeniu kary, dopiero po upływie odpowiednio dwóch i dziewięciu miesięcy od daty wydania przez GIOŚ decyzji w trybie art. 26 ustawy o mpo. Opóźnienia powyższe tłumaczono brakami kadrowymi.

W ocenie NIK, tak późne wszczynanie postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych lub niewszczynanie postępowań, nawet w przypadku wydania przez GIOŚ ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie nielegalnego przemieszczania odpadów, było działaniem nierzetelnym.

Od decyzji wydanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, wymierzających kary pieniężne za naruszenie przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, w badanym okresie, do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wpłynęło 127 odwołań, z tego: 21 odwołań w 2008 r., 36 odwołań w 2009 r., 46 odwołań w 2010 r., 24 odwołania w 2011 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał w badanym okresie – jako organ odwoławczy – 52 decyzje, w sprawie nałożenia kar pieniężnych na łączną kwotę 2.924.500 zł, z tego w 2008 r. – 5 decyzji na kwotę 290.000 zł, w 2009 r. – 23 decyzje na kwotę 1.595.500 zł, w 2010 r. – 18 decyzji na kwotę 859.000 zł i w 2011 r. – 6 decyzji na kwotę 180.000 zł.

Zawiadamianie prokuratora o nielegalnym mpo

Przywóz z zagranicy lub wywóz za granicę odpadów wbrew przepisom, a także przywóz z zagranicy lub wywóz za granicę odpadów niebezpiecznych, bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom stanowi przestępstwo określone w art. 183 § 4 i § 5 k. k.

Zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, określonego w przywołanych wyżej przepisach, kierowane były do prokuratora przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz organy Straży Granicznej i Służby Celnej, w trybie art. 304 § 2 k.p.k.

W GIOŚ nie posiadano informacji o liczbie zawiadomień skierowanych przez wioś do prokuratorów. Według danych zebranych przez GIOŚ dla potrzeb kontroli NIK, wojewódzcy

inspektorzy ochrony środowiska, w badanym okresie, złożyli do prokuratorów 106 zawiadomień o popełnieniu czynu określonego w art. 183 § 4 i § 5 k.k. Liczba ta nie odzwierciedlała jednak pełnego obrazu sytuacji ponieważ, jak wyjaśniono w GIOŚ „przedstawia informacje od niektórych wioś, które zdecydowały się ją przesłać”.

NIK negatywnie ocenia dowolność postępowania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w przypadkach wystąpienia Głównego Inspektora o przekazanie informacji.

Również w Komedzie Głównej Straży Granicznej brak było danych o powiadomieniach o popełnieniu przestępstwa z art. 183 § 4 i § 5 k.k., skierowanych do prokuratorów przez organy Straży Granicznej. Dane takie gromadzone były w aktach spraw w jednostkach terenowych Straży Granicznej, a w KGSG były gromadzone zbiorczo w odniesieniu do wszystkich czynności prowadzonych z art. 183 k.k. Od 2011 r., zbierano dane w rozbiciu na poszczególne czyny określone w tym artykule. W latach 2008–2010, organy Straży Granicznej wszczęły 80 dochodzeń, śledztw i czynności, w sprawach o czyny określone w art. 183 k.k., a w 2011 r. – 14 dochodzeń o czyny określone w art. 183 § 4 k.k.

W latach 2008–2011 organy Służby Celnej skierowały do prokuratorów 156 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa określonego w przywołanych wyżej przepisach. W odniesieniu do 40 zawiadomień (sformułowanych w latach 2010–2011) prokurator zlecił prowadzenie śledztwa organowi Służby Celnej.

W toku kontroli przeprowadzonych w dwóch urzędach celnych (w Białymstoku i Gdańsku), dwóch oddziałach Straży Granicznej (w Białymstoku i Gdańsku) oraz dwóch wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska (w Białymstoku i Gdańsku), ustalono, że spośród 27 przypadków popełnienia przestępstwa, określonego w art. 183 § 4 i § 5 k.k., w pięciu przypadkach jednostki nie skierowały stosownego zawiadomienia do prokuratora, uchybiając obowiązkowi określonemu w art. 304 § 2 k.p.k. Dotyczyło to: jednego przypadku w WIOŚ w Białymstoku (pracownik nie wiedział, że jest taki obowiązek), dwóch przypadków w Urzędzie Celnym w Białymstoku (zaniechanie działań) i dwóch przypadków w Urzędzie Celnym w Gdańsku (zaniechanie działań i błędna interpretacja decyzji GIOŚ o stwierdzeniu nielegalnego mpo).

3.2.5.4. Kontrole międzynarodowego przemieszczania odpadów

Kontrole transportów odpadów przemieszczanych w ruchu międzynarodowym prowadzone były głównie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Służby Celnej i Inspekcji Transportu Drogowego – na przejściach granicznych oraz wewnątrz kraju, natomiast kontrole wytwórców i odbiorców odpadów poddawanych międzynarodowemu przemieszczaniu wykonywali inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska corocznie przekazywał wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska *Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, w których jako jeden z celów działalności kontrolnej wskazywano nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa dotyczących międzynarodowego obrotu odpadami. Corocznie w GIOŚ przewidywano także udział Inspekcji Ochrony Środowiska w krajowych

i międzynarodowych akcjach kontrolnych prowadzonych we współpracy z innymi służbami kontrolnymi.

W ramach krajowej współpracy Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi służbami kontrolnymi:

- w 2009 r. – skontrolowano 48 transportów, w tym 16 transportów odpadów. Stwierdzono jeden przypadek transportu nielegalnego oraz cztery przypadki naruszenia zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów;
- w 2010 r. – przeprowadzono 10 akcji kontrolnych przewozów drogowych, w trakcie których skontrolowano 92 transporty. Stwierdzono jeden przypadek naruszenia warunków zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

W 2011 r., Inspekcja Ochrony Środowiska podejmowała działania kontrolne w ramach współpracy regionalnej z przedstawicielami Straży Granicznej. Na podstawie porozumienia z dnia 24 grudnia 2009 r. pomiędzy Dolnośląskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska a Komendantem Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej, inspektorzy z WIOŚ we Wrocławiu wspólnie z funkcjonariuszami Straży Granicznej przeprowadzili 13 kontroli dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów w ruchu drogowym. Skontrolowano 67 transportów. Nie stwierdzono przypadku nielegalnego przemieszczania odpadów.

W dwóch skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, w badanym okresie, zaplanowano: w WIOŚ w Białymstoku – cztery kontrole (wykonano dziewięć), a w WIOŚ w Gdańsku – 15 kontroli (wykonano 22) z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów. Większa liczba wykonanych kontroli – w stosunku do zaplanowanych – wynika z przeprowadzenia kontroli doraźnych.

Podstawą kontroli przeprowadzanych przez Służbę Celną były coroczne *Założenia do opracowania kontroli – Strategiczne Plany Kontroli*, opracowane na lata 2008, 2009, 2010 (z korektą) i 2011, w których uwzględniano priorytety wynikające z *Centralnego Rejestru Ryzyka* i polityki państwa. W badanym okresie międzynarodowe przemieszczanie odpadów nie było objęte priorytetem, jako obszar średniego i niskiego ryzyka.

Jak wynika z informacji przekazanych do MF przez cztery Izby Celne (w Toruniu, Olsztynie, Opolu i Rzepinie), w których w badanym okresie zaplanowano kontrole w obszarze *Przemieszczania i usuwania odpadów*, funkcjonariusze celni przeprowadzili 4249 kontroli mpo, w tym: w 2008 r. – 800 kontroli, w 2009 – 674, w 2010 r. – 1306 i w 2011 r. – 1469 kontroli. Liczba przeprowadzonych kontroli o 60% przekroczyła liczbę planowaną.

W dokumentach o charakterze strategicznym, obowiązujących w Straży Granicznej, określono obowiązki i zadania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, obejmujące m.in. działania kontrolne w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Nie planowano liczby transportów, rodzajów oraz ilości odpadów, które należy objąć kontrolami, nie określano również terminów realizacji kontroli.

Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informację z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, z której wynika, że ITD przeprowadziła: w 2008 r. – 543 kontrole

w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, w 2009 r. – 865, w 2010 r. – 735, a w 2011 r. – 2143 takich kontroli.

Współpraca międzynarodowa w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów polegała na:

- udziale w akcjach organizowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w ramach projektów IMPEL TFS;
- udziale w akcji DEMETER, zorganizowanej przez Światową Organizację Cel, dotyczącej kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów w ruchu morskim;
- udziale w kontrolach w ramach projektu AUGIAS (program zainicjowany przez INTERPOL, skierowany do funkcjonariuszy policji);
- organizowaniu wspólnych patroli ze służbami ochrony granic i służbami celnymi innych państw.

IMPEL TFS Europejskie Akcje Inspekcyjne

W 2008 r. przedstawiciel Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska pełnił funkcję narodowego koordynatora Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekucji Prawa Ochrony Środowiska – IMPEL w Polsce, powierzoną przez Ministra Środowiska. Ponadto, przedstawiciel GIOŚ brał udział w pracach IMPEL TFS, jako krajowy punkt kontaktowy, a także jako członek Komitetu Sterującego. Od dnia 1 lipca 2007 r. do 30 września 2008 r. przedstawiciel GIOŚ pełnił również funkcję przewodniczącego Komitetu Sterującego IMPEL TFS. Przedstawiciele Inspekcji Ochrony Środowiska uczestniczyli w corocznych spotkaniach plenarnych IMPEL TFS, brali udział w dyskusjach plenarnych i sesjach warsztatowych, w których omawiano problemy Inspekcji dotyczące wdrażania i egzekucji EWSR, transgranicznego przemieszczania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a także współpracę z krajami Afryki i Azji w przeciwdziałaniu nielegalnemu eksportowi odpadów do tych krajów.

Udział Polski w projekcie IMPEL TFS *Europejskie Akcje Inspekcyjne* polegał na kontrolach transgranicznego przemieszczania odpadów, przeprowadzanych przez pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska wspólnie z funkcjonariuszami Służby Celnej i Straży Granicznej oraz pracownikami Inspekcji Transportu Drogowego. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jako koordynator projektu, ustalał terminy krajowych akcji kontrolnych i wskazówki kontrolne. Po każdym okresie kontrolnym GIOŚ gromadził dane na temat wyników inspekcyjnych otrzymanych z wioś. Następnie, dane zawierające terminy akcji kontrolnych, informacje o służbach kontrolnych uczestniczących w akcjach inspekcyjnych, rodzaje kontroli (drogowe, kolejowe, w porcie), liczbę skontrolowanych transportów, w tym transportów w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, liczbę stwierdzonych naruszeń warunków przemieszczania i nielegalnych transportów odpadów oraz informacje nt. podjętych działań, GIOŚ przekazywał koordynatorom projektu *Europejskie Akcje Inspekcyjne*.

W ramach prac grupy IMPEL TFS w Polsce przeprowadzono:

- w 2008 r. – dwie akcje kontrolne, w toku których skontrolowano 2339 ładunków. Stwierdzono trzy przypadki nielegalnego przemieszczania odpadów oraz sześć przypadków naruszenia warunków zezwoleń dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów. Ponadto, inspektorzy Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska w Gdańsku i Szczecinie oraz Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, a także funkcjonariusze Izby Celnej w Gdyni, w ramach projektu *Europejskie Akcje Inspekcyjne*, uczestniczyli w programie wymiany inspektorów i brali udział w kontrolach w Holandii – w porcie w Rotterdamie, w kontroli drogowej na granicy holendersko-niemieckiej, a także w kontrolach w Belgii – w porcie w Antwerpii;
- w 2009 r. – dwie akcje inspekcyjne, w których skontrolowano 2155 przewożonych ładunków. Ujawniono cztery przypadki nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz dwa przypadki naruszeń warunków zezwoleń na transgraniczne przemieszczanie odpadów. Ponadto, przedstawiciele Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska uczestniczyli w programie wymiany inspektorów na Litwie, podczas którego przeprowadzono dwudniowe kontrole w pasie przygranicznym Polska/Litwa oraz Litwa/Rosja. Skontrolowano 171 transportów wspólnie z inspektorami litewskiego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz innych służb kontrolnych;
- w 2010 r. – trzy akcje inspekcyjne, w trakcie których skontrolowano 1808 transportów, z czego 73 dotyczyły międzynarodowego przemieszczania odpadów. Stwierdzono dziewięć przypadków nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz 17 przypadków naruszeń warunków zezwoleń na przemieszczanie odpadów;
- w 2011 r. – dwie akcje kontrolne, w czasie których skontrolowano 2.213 transportów drogowych oraz morskich pod względem zgodności ładunku z dokumentacją dołączoną do transportu, a w 582 transportach dokonano oceny przewożonych ładunków. Stwierdzono siedem przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów, w tym dwa przypadki przemieszczania odpadów niebezpiecznych.

AUGIAS

W październiku 2010 r. IOŚ uczestniczyła w kontrolach policyjnych w ramach projektu AUGIAS (program zainicjowany przez Interpol, skierowany do funkcjonariuszy Policji). Kontrole prowadzone w ramach tego projektu były połączone z kontrolami prowadzonymi w ramach projektu IMPEL TFS *Europejskie Akcje Inspekcyjne*.

DEMETER

W 2009 r. inspektorzy WIOŚ w Gdańsku uczestniczyli w akcji DEMETER, prowadzonej pod egidą Światowej Organizacji Celnej, dotyczącej kontroli transportów odpadów kierowanych do państw rejonu Azji i Pacyfiku. W celu osiągnięcia jak największej skuteczności operacji, organizatorzy zalecili organizację kontroli przy współpracy z innymi organami kontrolnymi, głównie organami ochrony środowiska. Inspektorzy WIOŚ wspomagali inne służby kontrolne, a raportowanie i sporządzanie protokołów było zadaniem Służby Celnej.

Ponadto, w 2008 r. polskie służby kontrolne uczestniczyły w polsko-niemieckiej akcji kontrolnej w obszarze przygranicznym. Skontrolowano 78 pojazdów, w tym cztery przewożące odpady. Nie stwierdzono nielegalnego przemieszczania odpadów, natomiast w przypadku jednego transportu ujawniono naruszenie przepisów, polegające na przewożeniu większej ilości odpadów od deklarowanej.

3.2.6. Sprawozdawczość i wymiana informacji

Zgodnie z zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2003 r. w sprawie powierzenia Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska prowadzenia wydzielonego ośrodka krajowego ds. Konwencji Bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska corocznie składał raport z jego działalności Ministrowi Środowiska.

Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przekazywały do GIOŚ roczne sprawozdania pn. *Informacja o realizacji zadań IOŚ*, zawierające m.in. dane dotyczące kontroli przeprowadzonych w obszarze międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Ponadto, zgodnie z ustaleniami wynikającymi z porozumień zawartych na szczeblu regionalnym pomiędzy organami Inspekcji Ochrony Środowiska, Straży Granicznej i Służby Celnej, organy Straży Granicznej i Służby Celnej przekazywały bieżące informacje o ujawnionych nielegalnych przemieszczeniach odpadów do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Koordynatorzy do spraw ochrony środowiska w Izbach Celnych przekazywali Ministrowi Finansów kwartalne informacje o przeprowadzonych kontrolach i ujawnionych przypadkach nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów.

W dniu 16 października 2008 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował Komisję Europejską o:

- wyznaczeniu właściwych organów, zgodnie z art. 53 EWSR,
- wyznaczeniu korespondenta, zgodnie z art. 54 EWSR,
- wyznaczeniu urzędów celnych w sprawach przemieszczania odpadów, zgodnie z art. 55 EWSR,
- przepisach przyjętych w celu zapobiegania nielegalnym przemieszczeniom odpadów i ich wykrywania oraz sankcjach za nielegalne przemieszczanie odpadów, zgodnie z art. 50 ust. 1 EWSR,
- wyznaczonych osobach w GIOŚ, odpowiedzialnych za współpracę w zakresie wykrycia nielegalnego przemieszczania odpadów, zgodnie z art. 50 ust. 6 EWSR,
- wyznaczonych ośrodkach bezpośredniej kontroli przemieszczania odpadów.

W 2009, 2010 i 2011 r., przed końcem każdego roku kalendarzowego, Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazał do KE, zgodnie z wymaganiami art. 51 ust. 1 EWSR, kopie sprawozdań za poprzedni rok kalendarzowy, które zgodnie z art. 13 ust. 3 Konwencji bazylejskiej zostały przesłane do Sekretariatu Konwencji.

Kontrola nie wykazała braków w informacjach i sprawozdaniach przekazywanych Komisji Europejskiej, wymaganych przepisami EWSR.

3.2.7. Inne ustalenia

W wyniku kontroli NIK ujawniono czynniki przyczyniające się do skuteczności stosowania EWSR i utrudniające stosowanie tego rozporządzenia:

Do czynników przyczyniających się do skuteczności stosowania EWSR zaliczono:

- współpracę Inspekcji Ochrony Środowiska z innymi organami kontrolnymi, w tym:
 - przeprowadzanie wspólnych kontroli i wspólnych szkoleń w celu przeciwdziałania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów,
 - organizowanie spotkań przedstawicieli organów kontrolnych dla omówienia bieżących problemów i wymiany doświadczeń;
- opracowanie materiałów pomocniczych, takich jak: wytyczne, wskazówki metodyczne, leksykon odpadów i ich udostępnianie m.in. na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska;
- wymianę doświadczeń z przedstawicielami odpowiednich organów innych państw, w tym kontrolujących międzynarodowe przemieszczanie odpadów, poprzez udział w spotkaniach (korespondentów, WPIEI³⁷, IMPEL) oraz projektach inspekcyjnych IMPEL TFS;
- zacieśnienie współpracy z prokuraturą poprzez organizację spotkań, udział w warsztatach itp.;
- wymierzanie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kar pieniężnych za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów.

Do najważniejszych czynników utrudniających stosowanie EWSR zaliczono:

- brak dostępu służb kontrolujących mpo do bazy danych *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów* prowadzonej w GIOŚ;
- brak jednoznacznej prawnej definicji terminu „odpad” w odniesieniu do uszkodzonych lub zużytych pojazdów przewożonych przez granice.

³⁷ Working Party on International Environment Issues (Grupa Robocza do spraw Międzynarodowych Spraw Ochrony Środowiska) – grupa zajmująca się negocjowaniem i koordynowaniem spraw środowiskowych prowadzonych między innymi przez ONZ w ramach programu ochrony środowiska UNEP i Komisji Zrównoważonego Rozwoju oraz dotyczących Konwencji w sprawie zmian klimatu oraz Protokołu z Kioto.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą: stanu prawnego, wyników wcześniejszych kontroli NIK oraz dostępnych dokumentów i opracowań.

W kontroli wzięły udział trzy jednostki organizacyjne NIK: Departament Środowiska oraz delegatury NIK w Białymstoku i Gdańsku. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.4.

Mając na uwadze cel kontroli – ocenę wypełniania przez organy administracji rządowej obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów – kontrolą objęto dziewięć jednostek odpowiedzialnych za wdrożenie mpo, w tym jeden urząd naczelny, dwa urzędy centralne i po dwie jednostki im podległe z terenu województwa podlaskiego i pomorskiego.

Do podjęcia decyzji o doborze kontrolowanych podmiotów wykorzystano wykaz wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, urzędów celnych i oddziałów Straży Granicznej zlokalizowanych w województwie pomorskim i podlaskim, przez teren których dokonywany jest transport odpadów spoza UE, a które nie znajdują się w obszarze objętym planowanym drugim etapem kontroli międzynarodowej, zakładającym zbadanie przemieszczeń konkretnych strumieni odpadów wwożonych do Europy z kierunku południowo-wschodniego.

Podstawowymi dokumentami służącymi dokonaniu ustaleń i ocenie działania skontrolowanych jednostek były: dokumenty o charakterze strategicznym, w tym plany kontroli, sprawozdania z ich wykonania, regulaminy organizacyjne i inne dokumenty wewnętrzne obowiązujące w GIOŚ, Ministerstwie Finansów, Komendzie Głównej Straży Granicznej, wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, urzędach celnych i komendach oddziałów Straży Granicznej, zakresy czynności pracowników, protokoły z kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, naczelników urzędów celnych i komendantów oddziałów Straży Granicznej oraz akta spraw prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, dotyczących wymierzania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Kontrole we wszystkich jednostkach przeprowadzono metodą badań bezpośrednich, obejmując badaniami wszystkie dowody dotyczące przedmiotu kontroli, zaś w przypadku występowania znacznej liczby jednorodnych dowodów, badania ograniczono do próby 5% w każdym badanym roku, ale nie mniej niż 5 w roku. W uzasadnionych przypadkach losowy dobór próby uzupełniano doborem celowym.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono dziewięć protokołów kontroli. Protokoły te zostały podpisane bez zastrzeżeń przez kierowników kontrolowanych jednostek.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których wnioskowano:

Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o:

- rzetelne prowadzenie postępowania dowodowego w sprawach uznania lub nieuznania za odpad przewożonych przez granice uszkodzonych samochodów, w tym, na przykład, powoływanie rzeczoznawców do oceny stanu technicznego i stopnia ubytku wartości uszkodzonych samochodów, w przypadkach, kiedy opinia rzeczoznawcy właściciela pojazdu znacznie różni się od opinii organów administracji państwowej zgłaszających nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów (uszkodzonych pojazdów), lub opinii rzeczoznawców powołanych przez te organy;
- podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie opóźnień w przekazywaniu potwierdzeń otrzymania zgłoszeń o zamiarze międzynarodowego przemieszczenia odpadów, wydawaniu decyzji o wyrażeniu zgody lub sprzeciwu na międzynarodowe przemieszczanie odpadów i w przekazywaniu kopii wydanych decyzji właściwym organom;
- spowodowanie jak najszybszego uzupełnienia bazy danych *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów – SI TPO*, w celu umożliwienia pełnego korzystania ze zgromadzonych danych i wzmocnienia nadzoru nad międzynarodowym przemieszczaniem odpadów;

Do Ministra Finansów o:

- objęcie zagadnień, dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, kontrolami wewnętrznymi w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej;

Do Komendanta Głównego Straży Granicznej o:

- rozważenie objęcia zagadnień, dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, kontrolami wewnętrznymi oraz w podległych jednostkach Straży Granicznej;
- rozważenie opracowania i wdrożenia systemu przekazywania do Komendy Głównej Straży Granicznej, przez terenowe organy Straży Granicznej, informacji dotyczącej powiadomienia Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz właściwego prokuratora o stwierdzonych przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów;

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska m.in. o:

- niezwłoczne wszczynanie postępowań w sprawie nałożenia kar pieniężnych we wszystkich przypadkach stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów;

- wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych wzmacniających bieżący monitoring przebiegu prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów;

Do naczelników urzędów celnych m.in. o:

- kierowanie na drogę postępowania karnego ujawnionych spraw dotyczących nielegalnego przemieszczania odpadów;
- podjęcie działań organizacyjnych, ograniczających ryzyko nieinformowania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i prokuratorów o przypadkach nielegalnego przemieszczania odpadów;

Do Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej o:

- zapewnienie jednolitego postępowania Komendantów Placówek Straży Granicznej w sprawach dotyczących naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego.

Do Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej nie kierowano wniosków pokontrolnych.

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych NIK. W odpowiedzi na nie, poinformowali m.in. że:

Główny Inspektor Ochrony Środowiska:

- podjęto prace eksperckie w kontekście rzetelnego prowadzenia postępowań dowodowych w sprawie nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów w postaci uszkodzonych pojazdów;
- do akt każdej sprawy wprowadzono metryki dokumentu oraz rozpoczęto prace nad procedurą wewnętrzną w zakresie wydawania zezwoleń na międzynarodowe przemieszczanie odpadów;
- dane do bazy System –Transgraniczne Przemieszczanie Odpadów są wprowadzane na bieżąco, a w miarę możliwości uzupełniane są brakujące dane za rok ubiegły (2011);

Minister Finansów:

- zagadnienie międzynarodowego przemieszczania odpadów zostanie ujęte w planach kontroli wewnętrznych na rok 2013 wybranych granicznych izb celnych;

Komendant Główny Straży Granicznej:

- zagadnienie międzynarodowego przemieszczania odpadów zostanie ujęte w planach kontroli realizowanych przez Inspektorat Nadzoru i Kontroli Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz uwzględnione w toku wizyt studyjnych, prowadzonych przez Zarząd Graniczny Komendy Głównej Straży Granicznej w ramach nadzoru służbowego;
- wprowadzono obowiązek zamieszczania w elektronicznym systemie ewidencjonowania kontroli „Bezpieczeństwo w Komunikacji”, którego koordynatorem jest Zarząd Graniczny Komendy Głównej Straży Granicznej, przypadków powiadamiania Głównego Inspektora

Ochrony Środowiska oraz właściwych miejscowo prokuratorów przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej o nielegalnym przemieszczaniu odpadów;

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska:

- zwrócono pracownikom wioś uwagę na konieczność bezzwłocznego wszczynania postępowań w sprawie wymierzania kar pieniężnych oraz należytego monitorowania postępowań prowadzonych przez inne organy;
- przewidziano wprowadzenie do planu kontroli wewnętrznych, cyklicznych kontroli prawidłowości postępowania w sprawach wymierzania kar za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów;

Naczelnicy urzędów celnych:

- w sprawach dotyczących nielegalnego przemieszczania odpadów, skierowano do właściwych prokuratorów rejonowych zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 183 k.k.;
- wydano zalecenia bezwzględnego i niezwłocznego informowania Głównego Inspektora w każdym przypadku stwierdzenia, że zgłoszony towar może stanowić nielegalnie przemieszczany odpad;

Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej:

- podjęto działania mające na celu wyeliminowanie zjawisk związanych ze stwierdzonymi uwagami i realizację wniosku zawartego w wystąpieniu.

5. Załączniki

5.1. Zestawienie danych liczbowych dotyczących mpo

Tabela nr 1. Liczba zgłoszeń i ilość odpadów zgłoszonych do mpo w latach 2008–2011

Rok	Liczba zgłoszeń	Zgłoszona ilość odpadów		w tym odpadów niebezpiecznych
		[Mg]	[m ³]	[Mg]
Przywóz odpadów				
2008	413	7.243.964,6	2.000	174.485,6
2009	360	12.081.309,0	22.000	157.358,0
2010	331	6.690.486,1		166.913,5
2011	337	3.345.508,0		248.138,0
Razem	1.441	29.361.267,7	24.000	746.895,1
Wywóz odpadów				
2008	101	582.557,8		55.312,3
2009	73	361.972,5		76.632,5
2010	64	580.274,5		134.324,5
2011	44	248.666,1		26.421,1
Razem	282	1.773.470,9	0	292.690,4
Tranzyt odpadów				
2008	56	81.822,0		29.112,0
2009	31	105.187,0		70.462,0
2010	21	46.052,0		32.552,0
2011	34	72.693,0		49.413,0
Razem	142	305.754,0	0	181.539,0
Ogółem przywóz, wywóz i tranzyt odpadów	1.865	31.440.492,6	24.000	1.221.124,5

Tabela nr 2. Liczba sprzeciwów i ilości odpadów, których dotyczyły w latach 2008–2011

Rok	Liczba sprzeciwów	Ilość odpadów objęta zezwoleń		w tym odpadów niebezpiecznych
		[Mg]	[m³]	[Mg]
Przywóz odpadów				
2008	54	517.378,2	2 000	28.206,2
2009	35	197.744,0	22 000	41.230,0
2010	31	257.045,0		24.350,0
2011	26	546.950,0		24.000,0
Razem	146	1.519.117,2	24 000	117.786,2
Wywóz odpadów				
2008	18	37.944,0		27.284,0
2009	9	20.700,0		6.200,0
2010	10	65.505,0		4.355,0
2011	6	65.900,0		65.900,0
Razem	43	190.049,0	0	103.739,0
Tranzyt odpadów				
2008	4	8.260,0		
2009	0			
2010	3	4.050,0		4.050,0
2011	0			
Razem	7	12.310,0	0	4.050,0
Ogółem przywóz, wywóz i tranzyt odpadów	196	1.721.476,2	24 000	225.575,2

Tabela nr 3. Liczba zezwoleń i ilość odpadów objęta zezwoleniami w latach 2008–2011

Rok	Liczba zezwoleń	Ilość odpadów objęta zezwoleniem		w tym ilość odpadów niebezpiecznych	
		[Mg]	[m³]	[Mg]	[m³]
Przywóz odpadów					
2008	340	6.343.979,2		145.436,2	
2009	320	13.036.053,2		90.911,2	
2010	291	7.827.529,0		135.811,0	
2011	311	3.350.433,0		204.178,0	
Razem	1.262	30.557.994,4	0	576.336,4	0
Wywóz odpadów					
2008	83	774.781,3	375	45.803,3	375
2009	56	196.265,1		63.705,1	
2010	50	318.313,8		77.033,8	
2011	40	390.251,1		17.361,1	
Razem	229	1.679.611,3	375	203.903,3	375
Tranzyt odpadów					
2008	46	16.790,0		8.190,0	
2009	28	76.362,0		52.662,0	
2010	19	41.402,0		40.402,0	
2011	15	37.250,0		37.170,0	
Razem	108*	171.804,0	0	138.424,0	0
Ogółem przywóz, wywóz i tranzyt odpadów	1.554	32.409.409,7	375	918.663,7	375

* liczba 108 zawiera 63 zezwolenia wydane na tranzyt (16 w 2008 r., 21 w 2009 r., 16 w 2010 r. i 10 w 2011 r.) oraz „zgody milczące” (30 w 2008 r., 7 w 2009 r., 3 w 2010 r. oraz 5 w 2011 r.) wydane na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006.

Tabela nr 4 . Ilość odpadów poddanych mpo w latach 2008–2011

Ilość odpadów przywiezionych do Polski w Mg				
Lata	Z państw obszaru UE/EOG		Z państw spoza obszaru UE/EOG	
	Ogółem	w tym odpady niebezpieczne	Ogółem	w tym odpady niebezpieczne
2008	694.769,90	14.671,66	100.178,81	1.376,17
2009	1.132.293,26	30.671,67	27.173,50	2.675,49
2010	1.052.179,75	34.362,32	29.208,73	5.627,39
2011	1.633.125,58	47.245,47	83.164,48	21.615,38
Razem	4.512.368,49	126.951,12	239.725,54	31.294,43
Łącznie przywóz: 4.752.094,03 Mg odpadów, w tym 158.245,55 Mg niebezpiecznych				

Ilość odpadów wywiezionych z Polski w Mg				
Lata	Do państw obszaru UE/EOG		Do państw spoza obszaru UE/EOG	
	Ogółem	w tym odpady niebezpieczne	Ogółem	w tym odpady niebezpieczne
2008	64.442,27	11.250,08	4.689,04	0,00
2009	76.861,56	25.859,54	698,23	48,37
2010	72.795,25	21.108,84	573,77	0,00
2011	55.132,45	13.672,40	0,00	0,00
Razem	269.231,53	71.890,86	5.961,04	48,37
Łącznie wywóz: 275.192,57 Mg odpadów, w tym 71.939,2 Mg niebezpiecznych				

Ilość odpadów przewiezionych tranzytem przez terytorium Polski w Mg		
Lata	Ogółem	w tym odpady niebezpieczne
2008	91.858,96	89.042,38
2009	20.012,96	18.366,38
2010	3.635,04	3.007,39
2011	5.563,19	3.821,14
Razem	121.070,15	114.237,29

5.2. Wykaz umów i porozumień dotyczących m.in. mpo zawartych z organami innych państw

1. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, podpisana w Berlinie dnia 18 lutego 2002 r.
2. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 23 marca 2004 r.
3. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych z dnia 14 marca 2006 r., podpisana w Wilnie.
4. Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy w zwalczaniu przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, podpisana w Warszawie dnia 21 czerwca 2006 r.
5. Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Prezydium Policji Republiki Czeskiej o wspólnych patrolach, z dnia 17 grudnia 2007 r.
6. Porozumienie pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słone i Chotebuz, zawarte w dniu 2 lutego 2009 r.
7. Porozumienie Wykonawcze między Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej i Ministerstwem Finansów Republiki Słowackiej o utworzeniu i zasadach działania centrów współpracy policyjnej i celnej, z dnia 31 lipca 2009 r.
8. Porozumienie Wykonawcze Nr 14 między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej o wspólnych patrolach, z dnia 31 lipca 2009 r.
9. Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy o wspólnych patrolach, podpisane we Lwowie dnia 8 grudnia 2010 r.
10. Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o współpracy Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej i Służby Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w zakresie zwalczania przestępczości, podpisane w dniu 22 marca 2002 r.
11. Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o wspólnych patrolach, podpisane w dniu 7 grudnia 2011 r.

5.3. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Zagadnienia ogólne

Zasady międzynarodowego przemieszczania odpadów zostały uregulowane w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Przepisy tego rozporządzenia wiążą i zobowiązują do stosowania we wszystkich Państwach Członkowskich.

Z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia na podstawie art. 1 ust. 3 lit. a–g wyłączono pod wymienionymi w nim warunkami przemieszczanie niektórych odpadów, m.in.:

- wyładowywanie na wybrzeżu odpadów, w tym ścieków i pozostałości, wytworzonych w trakcie normalnej eksploatacji statków i platform przybrzeżnych;
- odpady wytwarzane na pokładach pojazdów, pociągów, statków powietrznych i pływających;
- przemieszczanie odpadów radioaktywnych, określonych w art. 2 dyrektywy Rady 92/3/Euratom z dnia 3 lutego 1992 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów radioaktywnych między Państwami Członkowskimi oraz do Wspólnoty i poza jej obszar;
- przemieszczenia, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia (WE) nr 1774/2002³⁸;
- przemieszczanie odpadów, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. b) pkt ii), iv) i v) dyrektywy 2006/12/WE³⁹, jeżeli przemieszczenia takie są już objęte innym wspólnotowym aktem prawnym zawierającym podobne przepisy.

Stosownie do art. 63 w związku z art. 12 EWSR, do dnia 31 grudnia 2012 r. procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i uzyskania zgody podlegają wszelkie przemieszczenia określonych w załączniku III odpadów przeznaczonych do odzysku, kierowanych do Polski.

W polskim porządku prawnym postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z EWSR oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, reguluje ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o mpo organem odpowiedzialnym za wykonanie rozporządzenia nr 1013/2006, w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, jest Główny

³⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. U. L 273 z 10.10.2002, s. 1) – uchylone, z dniem 4 marca 2011 r., rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz. U. L 300 z 14.11.2009, s. 1 z późn. zm.).

³⁹ Uchylona z dniem 12 grudnia 2010 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. L Nr 312 z 22.11.2008, s. 3).

Inspektor Ochrony Środowiska. Natomiast zadania oraz właściwość Służby Celnej, organów Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, określają przepisy odrębne (art. 3 ust. 3 ustawy o mpo). I tak:

- w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. **o Służbie Celnej**⁴⁰ określono, że do zadań Służby Celnej należy realizacja polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak m.in. odpady;
- w art. 1 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 12 października 1990 r. **o Straży Granicznej**⁴¹ określono, że do zadań Straży Granicznej należy zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową m.in. odpadów. W myśl art. 11 ust. 1 pkt 9 tej ustawy funkcjonariusze, wykonując wskazane wyżej zadania, mają prawo zatrzymywania i cofania z granicy państwowej do nadawcy m.in. odpadów;
- w art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. **o Inspekcji Ochrony Środowiska**⁴² określono, że do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów.⁴³

Wymienione w art. 3 ust. 1 i 3 ustawy o mpo organy zobowiązane są do współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów, w szczególności przez wymianę informacji i doświadczeń, w tym w zakresie klasyfikacji towarów jako spełniających przesłanki do uznania ich za odpady (art. 3 ust. 4 ustawy o mpo).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴⁴, centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (zwany dalej Prezesem UTK).

Do zadań Prezesa UTK, zgodnie z art. 13 ust. 1a pkt 4 i pkt 7 wyżej wymienionej ustawy, w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu

⁴⁰ Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm., ustawa weszła w życie z dniem 31 października 2009 r. Do tego dnia obowiązywała ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, z późn. zm.).

⁴¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.

⁴² Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.

⁴³ Obecne brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska obowiązuje od dnia 1 stycznia 2011 r. – poprzednio omawiane kwestie określone były art. 2 ust. 1 pkt 15.

⁴⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.

kolejowego i bezpieczeństwo eksploatacji kolei należy kontrola spełniania warunków lub wymagań zawartych w autoryzacjach bezpieczeństwa, certyfikatach bezpieczeństwa, świadectwach bezpieczeństwa oraz kontrola zgodności działania zarządców lub przewoźników kolejowych z przepisami Unii Europejskiej i prawa krajowego w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego; nadzór nad zachowaniem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowym utrzymaniem i eksploatacją linii kolejowych oraz bocznic kolejowych. W myśl art. 13 ust.2 pkt 5 przywołanej ustawy, do zadań Prezesa UTK należy także kontrola przewozu koleją towarów niebezpiecznych.

Zezwolenia na międzynarodowe przemieszczanie odpadów

Stosownie do art. 4 EWSR zgłaszający, który zamierza dokonać przemieszczenia odpadów określonego w art. 3 ust. 1 lit. a) lub b) EWSR, jest zobowiązany do uprzedniego pisemnego zgłoszenia właściwemu organowi wysyłki i za pośrednictwem tego organu, a w przypadku zgłoszenia ogólnego postępuje zgodnie z postanowieniami art. 13 rozporządzenia. Zgłoszenia należy dokonać na dokumencie zgłoszeniowym określonym w załączniku 1A oraz na dokumencie przesyłania określonym w załączniku 1B do EWSR z (art. 4 pkt 1 EWSR). W dokumencie zgłoszeniowym należy podać, lub do niego dołączyć informacje i dokumentację wyszczególnione w załączniku II część 1 do EWSR, w zakresie, w jakim jest to możliwe w momencie dokonywania zgłoszenia (art. 4 pkt 2 EWSR).

Każdy z zainteresowanych właściwych organów może zażądać od zgłaszającego dostarczenia dodatkowych informacji i dokumentacji, wymienionych w załączniku II część 3 EWSR (art. 4 pkt 3 EWSR). Zgodnie z art. 4 pkt 4 EWSR zgłaszający zobowiązany jest przedstawić zainteresowanym właściwym organom dowód zawarcia umowy z odbiorcą odpadów w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania zgłaszanych odpadów, lub oświadczenie potwierdzające jej istnienie, zgodnie z załącznikiem IA. Umowa z odbiorcą odpadów powinna być zawarta i obowiązywać od momentu zgłoszenia przez cały okres trwania przemieszczenia do wydania zaświadczenia zgodnie z art. 15 lit. e), art. 16 lit. e) EWSR lub, w odpowiednich przypadkach, art. 15 lit. d) EWSR. Ponadto, na podstawie art. 4 pkt 5 EWSR zgłaszający zobowiązany jest do ustanowienia gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia, o której mowa w art. 6 EWSR. W ustawie o mpo kwestie dotyczące gwarancji finansowych zostały zawarte w art. 20 – 22. Stosownie do przywołanych przepisów Główny Inspektor Ochrony Środowiska został wskazany jako organ:

- ✓ zatwierdzający formę gwarancji finansowej, postanowienia umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej oraz wysokość sumy gwarancyjnej,
- ✓ przyjmujący gwarancję w formie umowy i w formie depozytu na odrębny rachunek bankowy, a po dokonaniu międzynarodowego przemieszczenia odpadów – orzekający o jej zwrocie.

Art. 13 ust. 1 EWSR dopuszcza możliwość dokonania zgłoszenia ogólnego, obejmującego więcej niż jedno przemieszczenie. Zgłoszenie takie jest możliwe, jeżeli w przypadku każdego z nich, odpady mają zasadniczo podobne właściwości fizyczne i chemiczne oraz odpady przesyłane są do tego samego odbiorcy i do tej samej instalacji, oraz trasa przemieszczania podana w zgłoszeniu jest taka sama.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 EWSR, jeżeli właściwy organ miejsca przeznaczenia uzna, że zgłoszenie zostało dokonane prawidłowo, przekazuje potwierdzenie przyjęcia zgłaszającemu oraz kopie pozostałym zainteresowanym właściwym organom. Przekazanie następuje w terminie trzech dni roboczych od otrzymania dokonanego prawidłowo zgłoszenia. Jeżeli w terminie 30 dni od otrzymania zgłoszenia właściwy organ miejsca przeznaczenia nie potwierdza zgłoszenia zgodnie z postanowieniami ust. 2, ma on obowiązek przedstawić zgłaszającemu na jego wniosek uzasadnione wyjaśnienie.

W art. 9 ust. 1 EWSR określona została procedura wyrażenia zgody przez właściwe organy miejsca przeznaczenia, wysyłki i tranzytu oraz terminy dla transportu, odzysku lub unieszkodliwienia, w tym terminy wydania stosownych decyzji oraz przesłanki cofnięcia zgody.

W Polsce organem właściwym do wydawania zezwoleń na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju oraz tranzyt odpadów przez teren kraju jest, na podstawie art. 4 ustawy o mpo, Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

Zakres informacji jakie powinny zostać zawarte w przedmiotowym zezwoleniu został określony w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o mpo. Przed wydaniem zezwolenia Główny Inspektor Ochrony Środowiska stosownie do art. 5 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy jest zobowiązany wystąpić do odpowiednich organów z wnioskiem o przedstawienie informacji m.in. dotyczącej przestrzegania przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów przepisów o ochronie środowiska.

Ponadto Główny Inspektor Ochrony Środowiska przed wydaniem zezwolenia na przywóz albo na wywóz odpadów jest zobowiązany do żądania od odbiorcy odpadów dostarczenia dokumentów, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy o mpo, tj. m.in. kopii zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, kopii pozwoleń na emisję dotyczących instalacji, w której odpady miałyby być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1–3 ustawy o mpo Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje niezwłocznie kopie wydanych zezwoleń, na przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju oraz na tranzyt odpadów przez teren kraju, organom wymienionym w tym artykule. Poza tym Główny Inspektor Ochrony Środowiska stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o mpo jest zobowiązany do prowadzenia rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów. Wzór przedmiotowego rejestru został określony przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępniania⁴⁵.

W art. 13–19 ustawy o mpo zawarte zostały przepisy dotyczące wydawania zezwoleń wstępnych dla instalacji odzysku.

⁴⁵ Dz. U. Nr 77, poz. 463, rozporządzenie wydane na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o mpo, weszło w życie z dniem 20 maja 2008 r.

Sprzeciw wobec planowanego przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia lub odzysku

W art. 11 i 12 EWSR wymieniono enumeratywnie przesłanki, mogące stanowić podstawę zgłoszenia, przez właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki, sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów. Zgodnie z art. 11 ust. 1 EWSR podstawą zgłoszenia sprzeciwu wobec planowanego przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia jest sytuacja gdy m.in.:

- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie nie byłyby zgodne ze środkami przyjętymi w celu realizacji zasad bliskości, priorytetu dla odzysku odpadów i samowystarczalności na poziomie wspólnotowym i krajowym, zgodnie z dyrektywą 2006/12/WE, w celu wprowadzenia całkowitego lub częściowego zakazu lub systematycznego sprzeciwiania się przemieszczeniom; lub
- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw; lub
- zgłaszający lub odbiorca został uprzednio pociągnięty do odpowiedzialności za nielegalne przemieszczanie lub inne naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska. W powyższym przypadku właściwe organy wysyłki oraz miejsca przeznaczenia mogą, zgodnie z przepisami krajowymi, odrzucić wszelkie przemieszczenia, w które zaangażowana jest dana osoba; lub
- planowane przemieszczanie lub unieszkodliwienie stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych zawartych przez dane Państwo Członkowskie lub Państwa Członkowskie albo Wspólnotę.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 EWSR podstawą do zgłoszenia przez właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki sprzeciwu wobec planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do odzysku są sytuacje gdy m.in.:

- planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów nie byłyby zgodne z przepisami krajowymi w zakresie ochrony środowiska, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia i dotyczącymi działań podejmowanych w państwie zgłaszającym sprzeciw; lub
- planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów byłyby niezgodne z przepisami krajowymi obowiązującymi w państwie wysyłki w zakresie odzysku odpadów, co obejmuje przypadki gdy planowane przemieszczanie obejmowałoby odpady przeznaczone do odzysku w instalacji, stosującej mniej rygorystyczne normy przetwarzania takich odpadów niż instalacja położona w państwie wysyłki, przy poszanowaniu potrzeby zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego; lub
- zgłaszający lub odbiorca został uprzednio pociągnięty do odpowiedzialności za nielegalne przemieszczanie lub inne naruszenie przepisów w zakresie ochrony środowiska. W powyższym przypadku właściwe organy wysyłki oraz miejsca przeznaczenia mogą,

zgodnie z przepisami krajowymi, odrzucić wszelkie przemieszczenia, w które zaangażowana jest dana osoba.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o mpo może, w drodze decyzji, na podstawie art. 11 ust. 1 albo art. 12 ust. 1 EWSR, wnieść sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Główny Inspektor, jako właściwy organ kraju wysyłki, może w decyzji, o której mowa w ust. 1, orzec o nienadawaniu zgłoszeniu dalszego biegu i nieprzesyłaniu zgłoszenia do właściwego organu miejsca przeznaczenia i tranzytu (art. 9 ust. 2 ustawy o mpo). Jednocześnie Główny Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o mpo jest zobowiązany do wniesienia sprzeciwu wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów, jeżeli zgłoszenie nie zostało dokonane zgodnie z przepisami EWSR. Sprzeciw ten może być cofnięty, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przekazania potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia przez właściwy organ miejsca przeznaczenia, przyczyny wniesienia sprzeciwu zostały usunięte (art. 9 ust. 4 ustawy o mpo). O wyżej wymienionych decyzjach Główny Inspektor Ochrony Środowiska informuje organy wymienione w art. 9 ust. 5 ustawy o mpo.

Odbiór odpadów w przypadku braku możliwości realizacji przemieszczenia zgodnie z planem

Art. 22 ust. 1 – 3 EWSR reguluje postępowanie w przypadkach, gdy przemieszczenie odpadów, w tym ich odzysk lub unieszkodliwienie, nie może zostać zrealizowane w zamierzony sposób, zgodnie z warunkami określonymi w dokumencie zgłoszenia i przesyłania oraz w umowie, o której mowa w art. 4 akapit 2 pkt 4 i art. 5. W sytuacji takiej, organ, który uzyska taką informację, zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić o tym właściwy organ wysyłki. Jeżeli instalacja odzysku lub unieszkodliwiania odmawia przyjęcia przemieszczanych odpadów, prowadzący tę instalację zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić o tym właściwy organ miejsca przeznaczenia. W przypadkach takich, właściwy organ wysyłki zapewnia, że odpady zostaną przetransponowane z powrotem na obszar podlegający jego właściwości lub na inny dowolny obszar na terytorium państwa wysyłki. Powyższy obowiązek jest realizowany w terminie 90 dni od dnia, w którym zainteresowany właściwy organ wysyłki dowiedział się lub został powiadomiony na piśmie przez właściwe organy miejsca przeznaczenia lub tranzytu, że przemieszczenie odpadów, na które wydano zgodę, albo ich odzysk lub unieszkodliwienie nie mogą zostać zrealizowane. Obowiązek odbioru nie ma zastosowania, jeżeli właściwe organy wysyłki, tranzytu lub miejsca przeznaczenia zainteresowane unieszkodliwieniem lub odzyskiem odpadów uznają, że odpady mogą zostać poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w inny sposób w państwie przeznaczenia lub w innym miejscu przez zgłaszającego lub, jeżeli jest to niewykonalne, przez właściwy organ wysyłki albo osobę fizyczną lub prawną działającą w jego imieniu. Obowiązek odbioru nie ma także zastosowania, jeżeli odpady zostały w trakcie operacji realizowanych w danej instalacji nieodwracalnie zmieszane z innymi odpadami, zanim właściwy organ uzyskał informację o tym, że zgłoszone przemieszczanie nie może zostać zrealizowane.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o mpo w przypadku stwierdzenia, że realizacja międzynarodowego przemieszczania odpadów nie jest możliwa, zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, dokumencie zgłoszenia lub przesyłania lub w umowie zawartej między zgłaszającym a odbiorcą odpadów, albo na podstawie otrzymanego w trybie art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006 powiadomienia, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i w drodze postanowienia wzywa zgłaszającego do zastosowania procedur określonych w art. 22 rozporządzenia nr 1013/2006, określając termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 14 dni.

O wszczęciu postępowania i wydaniu postanowienia, o którym mowa w art. 23 ust. 1, Główny Inspektor powiadamia organy określone w art. 23 ust. 2 ustawy o mpo. Stosownie do art. 29 ustawy o mpo na powyższe postanowienie służy zażalenie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁴⁶.

W przypadku bezskutecznego upływu terminu wskazanego w ww. postanowieniu, Główny Inspektor wydaje decyzję nakazującą:

- zgłaszającemu – odebranie odpadów zwróconych z zagranicy oraz określa sposób ich zagospodarowania na terenie kraju;
- odbiorcy odpadów sprowadzonych nielegalnie – odesłanie odpadów do kraju wysyłki albo określa w tej decyzji sposób zagospodarowania odpadów na terenie kraju (art. 24 ust. 1 ustawy o mpo).

W decyzji, o której mowa wyżej, Główny Inspektor określa termin i szczegółowe warunki wykonania zwrotu odpadów do kraju wysyłki lub ich zagospodarowania na terenie kraju (art. 24 ust. 2 ustawy o mpo). Kopie decyzji podlegają niezwłóchnemu przekazaniu organom wymienionym w art. 24 ust. 3 ustawy o mpo.

Zgodnie z art. 28 ustawy o mpo powyższej decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 1), a egzekucja jej wykonalności odbywa się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 2).

Nielegalne przemieszczanie odpadów

Zgodnie z art. 2 pkt 35 EWSR „nielegalne przemieszczanie” oznacza przemieszczanie odpadów dokonane:

- a) bez zgłoszenia go wszystkim zainteresowanym właściwym organom, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub
- b) bez zgody zainteresowanych właściwych organów, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; lub
- c) w przypadku, gdy zgoda zainteresowanych właściwych organów została uzyskana w wyniku fałszerstwa, wprowadzenia w błąd albo oszustwa; lub

⁴⁶ Art. 29 zmieniony przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145) z dniem 12 marca 2010 r. Do tego dnia brzmienie art. 29 było następujące: „Na postanowienia, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1, nie przysługuje zażalenie.”

- d) w sposób, który nie jest zgodny z określonym w dokumencie zgłoszeniowym lub w dokumentach przesyłania; lub
- e) w sposób, który prowadzi do odzysku lub unieszkodliwiania niezgodnego z przepisami wspólnotowymi lub międzynarodowymi; lub
- f) z naruszeniem art. 34, 36, 39, 40, 41 i 43; lub
- g) zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4, w odniesieniu do którego stwierdzono, że:
 - i) zawiera odpady, które nie zostały wyszczególnione w załącznikach III, IIIA lub IIIB; lub
 - ii) został naruszony art. 3 ust. 4;
 - iii) przemieszczanie jest realizowane w sposób, który nie został konkretnie określony w dokumencie, o którym mowa w załączniku VII.

W art. 24 ust. 1–10 EWSR została uregulowana procedura odbioru odpadów w przypadku, gdy przemieszczanie ich jest nielegalne. I tak m.in.:

- art. 24 ust. 1 EWSR nakłada na właściwy organ, który ujawnił przemieszczanie, które uważa za nielegalne, obowiązek niezwłocznego powiadomienia o tym pozostałych zainteresowanych właściwych organów.
- zgodnie z art. 24 ust. 2 EWSR, jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi zgłaszający, właściwy organ wysyłki zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną odebrane przez właściwe podmioty lub poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu w miejscu i przez podmioty określone w tym przepisie.
- zgodnie z art. 24 ust. 3 EWSR, jeżeli odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie ponosi odbiorca, właściwy organ miejsca przeznaczenia zapewnia, że przedmiotowe odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w sposób racjonalny ekologicznie przez odbiorcę; lub, jeżeli jest to niewykonalne, przez właściwy organ albo osobę fizyczną lub prawną działającą w jego imieniu.

Zagadnienia dotyczące postępowania w przypadkach stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów uregulowane zostały w art. 25–27 ustawy o mpo.

W przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 EWSR, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne i wzywa:

- 1) zgłaszającego lub, jeżeli nie dokonano zgłoszenia, podmiot zobowiązany do dokonania zgłoszenia – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi wysyłający odpady,
- 2) odbiorcę odpadów – jeżeli za nielegalne międzynarodowe przemieszczanie odpadów odpowiedzialność ponosi odbiorca odpadów

w drodze postanowienia, do zastosowania procedur określonych w art. 24 rozporządzenia

nr 1013/2006, określając termin realizacji działań wynikających z tych procedur, nie dłuższy niż 30 dni (art. 25 ust. 1 ustawy o mpo). Na postanowienie to przysługuje zażalenie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zgodnie z art. 29 ustawy o mpo⁴⁷.

O wszczęciu postępowania i wydaniu postanowienia, o którym mowa w ust. 1, Główny Inspektor powiadamia właściwe organy wymienione w art. 25 ust. 2 ustawy o mpo.

W myśl art. 26 ustawy o mpo, po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w postanowieniu, o którym mowa w art. 25 ust. 1, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w drodze decyzji określa sposób postępowania z nielegalnie przemieszczanymi odpadami. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, a egzekucja jej wykonania odbywa się w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o mpo).

Stosownie do postanowień art. 27 ust. 1 ustawy o mpo, organy Służby Celnej, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, zobowiązane są do podjęcia niezwłocznych działań mających na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi.

Art. 27 ust. 2 ustawy o mpo nakłada na wszystkie organy administracji publicznej, w przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów, obowiązek przekazania zawiadomienia do Głównego Inspektora wraz z kompletną dokumentacją sprawy oraz informacją o podjętych działaniach. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o mpo, Główny Inspektor, na podstawie otrzymanych dokumentów, wszczyna postępowanie administracyjne i wydaje decyzję, o której mowa w art. 26 ustawy o mpo.

Zgodnie z art. 27 ust. 4 ustawy o mpo, po wszczęciu postępowania administracyjnego Główny Inspektor, po konsultacji z organem, który dokonał ujawnienia transportu nielegalnie przemieszczanych odpadów, w drodze postanowienia, zobowiązuje odbiorcę odpadów sprowadzonych nielegalnie do określonego sposobu postępowania z tymi odpadami, do czasu zakończenia procedur określonych w art. 24 EWSR lub do czasu wydania decyzji, o której mowa w art. 26. Na powyższe postanowienie przysługuje zażalenie do Głównego Inspektora (art. 29 ustawy o mpo)⁴⁸.

Kary pieniężne

W art. 32 i 33 ustawy o mpo zawarto katalog czynów, za które wojewódzki inspektor ochrony środowiska zobowiązany jest nałożyć, w drodze decyzji administracyjnej karę pieniężną oraz wskazano podmioty podlegające tym karom. W zależności od popełnionego czynu wysokość kar pieniężnych może wynosić od 20,0 tys. zł do 300,0 tys. zł. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz

⁴⁷ Patrz przypis 47.

⁴⁸ Patrz przypis 47.

okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i EWSR (art. 34 ustawy o mpo).

Wykonanie kary pieniężnej nałożonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się decyzji (art. 35 ust. 1 ustawy o mpo).

Karę pieniężną wnosi się na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzję w przedmiocie wymierzenia kary w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji (art. 35 ust. 2 i 3 ustawy o mpo).

W przypadku bezskutecznego upływu terminu, o którym mowa wyżej, kara pieniężna podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 35 ust. 4 ustawy o mpo).

Egzekwowanie przepisów w Państwach Członkowskich

Na podstawie art. 50 ust. 1 EWSR Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia przepisów przewidujących skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszanie przepisów niniejszego rozporządzenia oraz podjęcia wszelkich niezbędnych środków, by zapewnić ich stosowanie oraz do zawiadomienia Komisji o ich krajowych przepisach w zakresie zapobiegania nielegalnym przemieszczaniom i wykrywania ich, a także sankcji za nielegalne przemieszczania. Poza tym Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do przewidzenia, w ramach środków wykonawczych do niniejszego rozporządzenia, między innymi inspekcji w instalacjach i przedsiębiorstwach zgodnie z art. 13 dyrektywy 2006/12/WE⁴⁹ oraz kontroli na miejscu w zakresie przemieszczania odpadów lub związanego z nim odzysku albo unieszkodliwiania (art. 50 ust. 2 EWSR).

Sankcje karne

Czyny polegające na naruszeniu przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów sklasyfikowane zostały jako wykroczenia oraz jako przestępstwa.

Za wykroczenia uznane zostały następujące czyny:

- niewykonanie, wbrew obowiązкови decyzji nakazującej odesłanie odpadów, przywiezionych na teren kraju, do kraju wysyłki lub określającej sposób zagospodarowania tych odpadów na terytorium kraju; czyn ten zagrożony jest karą aresztu albo grzywny (art. 31 ust. 1 ustawy o mpo),
- nieprzedłożenie, wbrew obowiązкови, przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną uczestniczącą w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, uprawnionym organom lub osobom dokumentów lub informacji wymaganych w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów; czyn ten zagrożony jest karą grzywny (art. 31 ust. 2 ustawy o mpo).

Za przestępstwa przeciwko przepisom o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów uznane zostały następujące czyny:

⁴⁹ Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. U. L 114 z 27.4.2006, s. 9).

- przywóz z zagranicy, lub wywóz za granicę odpadów wbrew przepisom, czyn ten zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (art. 183 § 4 w zw. z § 1 k.k.),
- przywóz z zagranicy lub wywóz za granicę odpadów niebezpiecznych, bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom, czyn ten zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 183 § 5 w zw. z § 1 k.k.).

W przypadku popełnienia powyższych czynów z winy nieumyślnej, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 183 § 6 k.k.).

Sprawozdania Państw Członkowskich i współpraca międzynarodowa

Art. 51 ust. 1–3 EWSR nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek przekazania, przed końcem każdego roku kalendarzowego, Komisji Europejskiej kopii sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy, które sporządziło i przesłało zgodnie z art. 13 ust. 3 Konwencji bazylejskiej do Sekretariatu Konwencji (ust. 1), a także sporządzenia i przesłania przed końcem każdego roku kalendarzowego Komisji sprawozdania za poprzedni rok, opartego na dodatkowym kwestionariuszu sprawozdawczym zawartym w załączniku IX (ust. 2). Sprawozdania sporządzone przez Państwa Członkowskie zgodnie z ust. 1 i 2 są przesyłane Komisji w wersji elektronicznej (ust. 3).

Państwa Członkowskie, w razie potrzeby przy współudziale Komisji, współpracują z innymi stronami Konwencji bazylejskiej i organizacjami międzypaństwowymi, między innymi poprzez wymianę informacji, wspieranie racjonalnych ekologicznie technologii i opracowanie właściwych kodeksów dobrej praktyki (art. 52 EWSR).

Państwa Członkowskie wyznaczają właściwy organ lub organy odpowiedzialne za wykonywanie niniejszego rozporządzenia. Każde Państwo Członkowskie wyznacza jeden właściwy organ tranzytu (art. 53 EWSR).

Państwa Członkowskie i Komisja wyznaczają jednego lub więcej korespondentów odpowiedzialnych za udzielanie informacji i wskazówek osobom lub przedsiębiorstwom zwracającym się z zapytaniami. Korespondent Komisji przekazuje korespondentom Państw Członkowskich wszystkie przedstawione mu zapytania, które dotyczą Państw Członkowskich; to samo obowiązuje w drugą stronę. (art. 54 EWSR).

Państwa Członkowskie mogą wyznaczyć określone urzędy celne wprowadzenia i wyprowadzenia ze Wspólnoty dla przemieszczania odpadów przywożonych i wywożonych ze Wspólnoty. W przypadku wyznaczenia takich urzędów celnych przez Państwa Członkowskie żadne przemieszczanie odpadów nie może zostać zrealizowane przez inne punkty graniczne w obrębie danego Państwa Członkowskiego. (art. 55 EWSR).

Zgodnie z art. 50 ust. 5 EWSR Państwa Członkowskie współpracują, na szczeblu bilateralnym lub multilateralnym, z innymi państwami w celu ułatwienia zapobiegania nielegalnym przemieszczaniom i wykrywania ich, i – zgodnie z art. 50 ust. 6 EWSR – wyznaczają osoby spośród ich stałego personelu odpowiedzialne za współpracę, o której mowa w ust. 5, oraz ośrodki lub ośrodki bezpośredniej kontroli, o której mowa w ust. 4.

Stosowne informacje przekazywane są Komisji, która przesyła kompletną listę korespondentom, o których mowa w art. 54.

Państwo Członkowskie może, na wniosek innego Państwa Członkowskiego, podjąć działania przeciwko przebywającym na terytorium tego Państwa Członkowskiego osobom podejrzanym o udział w nielegalnym przemieszczaniu odpadów (art. 50 ust. 7 EWSR).

5.4. Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

L.p.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrolę	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Andrzej Jagusiewicz	Główny Inspektor Ochrony Środowiska	Departament Środowiska
2.	Ministerstwo Finansów	Jan Vincent-Rostowski	Minister Finansów	
3.	Komenda Główna Straży Granicznej	- płk SG Jacek Bajer (1.01.-16.01.2008 r.); - gen. bryg. SG Leszek Elas (17.01.2008 r. – 10.04.2012 r.); - gen. bryg. SG Dominik Tracz (od 11.04.2012 r.)	Komendant Główny Straży Granicznej	
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	Grażyna Żyła -Pietkiewicz	Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Urząd Celny w Białymstoku	Dariusz Muszyński	Naczelnik Urzędu Celnego w Białymstoku	
6.	Komenda Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej	- płk SG Marian Pogoda (do 2.04.2009 r.); - płk SG Leszek Czech (od 3.04.2009 r.)	Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej	
7.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Stanisław Czachura	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska	Delegatura NIK w Gdańsku
8.	Urząd Celny w Gdańsku	- Krzysztof Chaberek (10.09.2007 r.–13.03.2008 r.) - Tomasz Obiedziński (pełniący obowiązki 14.03.–05.06. 2008 r.) - Danuta Zdziarska (6.06.2008 r.–31.10.2011 r.) - Mirosław Mikłaszewicz (od 1.11.2011 r. p.o., od 23.04.2012 r. powołany na stanowisko)	Naczelnik Urzędu Celnego w Gdańsku	
9.	Komenda Pomorskiego Oddziału Straży Granicznej	kontradmiral SG Piotr Stocki	Komendant Pomorskiego Oddz. Straży Granicznej	

5.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88).
2. Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. U. L 114 z 27.04.2006, s. 9).
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).
4. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie odpadów niebezpiecznych (91/689/EWG) (Dz. U. L 377 z 31.12.1991, s. 20, z późn. zm.).
5. Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. U. L. 190 z 12.07.2006, s. 1, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. Nr 124, poz. 859, z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 17 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, z późn. zm.) – weszła w życie z dniem 31 października 2009 r., a do tego czasu obowiązywała ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 Nr 116, poz. 675, z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287, z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 Nr 133, poz. 848, z późn. zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 września 2004 r. w sprawie określenia wzoru rejestru zgłoszeń, decyzji i wniosków o wydanie zezwoleń w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami oraz sposobu jego udostępniania (Dz. U. Nr 215, poz. 2190) – uchylone z dniem 20 maja 2008 r.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 czerwca 2008 r. w sprawie rodzajów odpadów, których przywóz w celu unieszkodliwiania jest zabroniony (Dz. U. Nr 119, poz. 769), weszło w życie z dniem 22 lipca 2008 r.

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie wzoru rejestru zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz sposobu jego udostępniania (Dz. U. Nr 77, poz. 463) – weszło w życie z dniem 20 maja 2008 r.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie wzoru rejestru instalacji, którym udzielono zezwolenia wstępnego, oraz sposobu jego udostępniania (Dz. U. Nr 27, poz. 160), weszło w życie z dniem 5 marca 2008 r.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie zezwolenia wstępnego (Dz. U. Nr 14, poz. 91), weszło w życie z dniem 13 lutego 2008 r.
19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie urzędów celnych właściwych w sprawach międzynarodowego przemieszczania odpadów (Dz. U. Nr 155, poz. 1088, z późn. zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 października 2004 r. w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi realizowany jest międzynarodowy obrót odpadami (Dz. U. Nr 248, poz. 2494, z późn. zm.) – obowiązywało do dnia 12 lipca 2008 r.
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 lipca 2008 r. w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów (Dz. U. Nr 123, poz. 800, z późn. zm.) – weszło w życie z dniem 13 lipca 2008 r.
22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz. U. Nr 152, poz. 1733, z późn. zm.) – obowiązywało do dnia 31 marca 2011 r.
23. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz. U. Nr 69, poz. 370) – obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2011 r.
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206).
25. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 151, poz. 1253, z późn. zm.).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2005 r. w sprawie zasad współdziałania organów celnych z organami administracji publicznej oraz innymi państwowymi i samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (Dz. U. Nr 28, poz. 235) – obowiązywało do dnia 25 grudnia 2009 r.
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie współdziałania organów Służby Celnej z organami administracji publicznej oraz innymi państwowymi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (Dz. U. Nr 210, poz. 1613) – obowiązuje od dnia 26 grudnia 2009 r.
28. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 października 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej organów Służby Celnej w zakresie, w jakim właściwość ta nie wynika z przepisów regulujących zadania organów celnych i organów podatkowych (Dz. U. Nr 182, poz. 1422, z późn. zm.).

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Środowiska
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
9. Komendant Główny Straży Granicznej
10. Główny Inspektor Transportu Drogowego
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
13. Rzecznik Praw Obywatelskich
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Wojewodowie
19. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska