



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KSI-4101-01-01/2012
P12/115

Warszawa, dnia 17 lipca 2012 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, przeprowadziła w Ministerstwie Finansów, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę realizacji zadań dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Kontrolą objęto lata 2008–2011.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 12 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Ministra Finansów zadań dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, pomimo stwierdzenia uchybień niepowodujących następstw dla kontrolowanej działalności.

W badanym okresie, obowiązki Służby Celnej w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów (mpo), wynikające z postanowień *Rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów*² oraz *ustawy o Służbie Celnej* (z dnia 24 lipca 1999 r.³, a następnie z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁴), realizował Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Szef Służby Celnej. Zadania dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów zawarte były w zakresie działalności Departamentów: Polityki Celnej, Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier oraz Służby Celnej. Decyzją Szefa Służby Celnej z dnia 21 lutego 2011 r. powołano koordynatorów do spraw ochrony środowiska w izbach celnych. Do zadań koordynatorów należało m.in.: monitorowanie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, udzielanie pomocy komórkom organizacyjnym izb celnych i podległym urzędom celnym w nadzorowanym zakresie zadań, gromadzenie

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz. U. L. 190 z 12.07.2006, s.1, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.

odnośnych informacji i danych statystycznych oraz przesyłanie do Departamentu Polityki Celnej w Ministerstwie Finansów kwartalnych informacji o naruszeniach przepisów z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów.

W programach szkoleń funkcjonariuszy Służby Celnej, opracowanych na podstawie wytycznych zatwierdzanych przez Szefa Służby Celnej (*System szkolenia w Służbie Celnej* z lipca 2004 r. oraz z marca 2010 r.), przewidziano kilkugodzinne wykłady z zagadnień ochrony środowiska obejmujące również tematykę międzynarodowego przemieszczania odpadów. Liczba uczestników szkoleń, organizowanych przez Ministerstwo w latach 2008–2011 (obejmujących swoim zakresem m.in. zagadnienia mpo), wyniosła 1930 osób (w tym 14 osób z Ministerstwa), natomiast izby celne przeszkoliły 1701 funkcjonariuszy. Ponadto, w okresie objętym kontrolą, 189 funkcjonariuszy ukończyło szkolenie z zakresu ograniczeń pozataryfowych (w tym mpo) w *Systemie Zdalnego Nauczania ATENA*.

NIK zauważa, że szkolenia podwyższające kompetencje, dotyczące wyłącznie tematyki międzynarodowego przemieszczania odpadów, wprowadzono do *Systemu szkolenia w Służbie Celnej* dopiero w 2010 r. Szkolenie pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów*, według programu opracowanego w Ministerstwie, w latach 2010–2011 ukończyło 133 funkcjonariuszy.

Zadania i cele przewidziane do osiągnięcia przez Służbę Celną w okresie objętym kontrolą, w tym dotyczące m.in. międzynarodowego przemieszczania odpadów, określone zostały w dokumentach strategicznych, tj. w *Strategii działania Służby Celnej 2007+⁵*, oraz w *Strategii działania Służby Celnej na lata 2010–2015⁶*. W *Strategii* z 2007 r. założono m.in. opracowanie i wdrożenie procedur w zakresie przeciwdziałania nielegalnemu transgranicznemu przemieszczaniu odpadów, a w następnej *Strategii* – zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ochronę rynku krajowego i unijnego oraz wdrożenie spójnego systemu zarządzania ryzykiem dla potrzeb m.in. kontroli i postępowania audytowego.

Jednym z instrumentów służących zapewnieniu realizacji powyższych celów były kontrole prowadzone przez Służbę Celną. W Ministerstwie Finansów corocznie opracowywano *Strategiczny Plan Kontroli*, uwzględniając w nim priorytety wynikające z *Centralnego Rejestru Ryzyka* i polityki państwa. Zagadnienia związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów nie zostały ujęte w *Strategicznym Planie Kontroli*. Problematyka ta została uwzględniona w taktycznych planach kontroli czterech izb celnych (w Olsztynie, Opolu, Rzepinie i Toruniu). Ogółem, w latach 2010 i 2011, w wyżej wymienionych izbach celnych przeprowadzono 2.775 kontroli, co stanowiło 114,9% planu, w wyniku których stwierdzono 23 przypadki nielegalnego mpo (w tym 22 przypadki przewozu odpadów bez wymaganych zezwoleń i jeden przypadek wwozu odpadów inną trasą niż określona w zezwoleniu).

W wyniku kontroli ustalono, że w latach 2008–2011 zagadnienia związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów nie były również przedmiotem kontroli wewnętrznych realizowanych w Służbie Celnej. Zdaniem NIK, pomimo wyjaśnień Szefa Służby Cywilnej o średnim i niskim poziomie ryzyka szacowanego w obszarze międzynarodowego przemieszczania odpadów, zasadnym byłoby przeprowadzanie okresowo kontroli w tym obszarze.

W Ministerstwie Finansów, w ramach *Zintegrowanego Systemu Informacji Celnej Corintia*, prowadzony był w formie elektronicznej *Wykaz decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów*. Wykaz ten pełnił jedynie funkcję informacyjną – nie umożliwiając automatycznego generowania danych, raportów i przeprowadzania analiz. Istotne narzędzie, wspierające nadzór nad

⁵ Dokument zaakceptowany w dniu 19 stycznia 2007 r. przez Podsekretarza Stanu w MF, Szefa Służby Celnej.

⁶ Strategia ta stanowiła załącznik do Zarządzenia Nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie *działania Służby Celnej*.

międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, pomocne m.in. do sprawdzenia zgodności rodzaju i ilości przewożonych odpadów z warunkami pozwolenia wydanego przez GIOŚ, stanowił *System Analizy Zgłoszeń Celnych Alina 3*, współpracujący z bazami danych systemów CELINA⁷, NTCS⁸, ESC⁹ i REGON.

W celu zapewnienia efektywnego i skutecznego współdziałania w realizacji zadań w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadami, w dniu 7 lutego 2007 r. Minister Finansów zawarł porozumienie z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska i Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie *współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów*, a wcześniej w dniu 28 stycznia 2004 r., i następnie w dniu 7 stycznia 2010 r. – dwustronne porozumienie z Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie *współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej*. Realizując powyższe trójstronne Porozumienie, w latach 2008–2011 przeprowadzono wspólne kontrole, w wyniku których organy Służby Celnej przekazały wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska 12.866 informacji o zbadanych transportach odpadów oraz 233 informacje o ujawnionych próbach nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów. W trakcie tych kontroli, skierowano 1062 wnioski do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska o dokonanie kwalifikacji przewożonych materiałów do produktu lub odpadu.

W zakresie współpracy międzynarodowej, dotyczącej międzynarodowego przemieszczania odpadów, obok uczestniczenia we wspólnych akcjach kontrolnych w ramach projektów IMPEL TFS¹⁰ i DEMETER¹¹, funkcjonariusze Służby Celnej i wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska uczestniczyli wraz z Belgią i Holandią w programie wymiany inspektorów oraz we wspólnej akcji kontrolnej z Niemcami na terenie trzech województw przygranicznych.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o objęcie zagadnień dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów kontrolami wewnętrznymi w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

⁷ Informatyczny system obsługi zgłoszeń celnych.

⁸ System elektroniczny nadzorujący przewozy w ramach wspólnotowej procedury tranzytu.

⁹ Europejski system kontroli eksportu (ogólnoeuropejski system elektroniczny obsługujący wywozowe zgłoszenia celne).

¹⁰ IMPEL TFS – European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Transfrontier Shipments of Waste (Sieć Unii Europejskiej dla Wdrażania i Egzekwowania Prawa Środowiskowego. Transgraniczne Przemieszczanie Odpadów).

¹¹ DEMETER – kryptonim międzynarodowej operacji celnej, przeprowadzanej pod egidą Światowej Organizacji Celnej.