



LRZ.430.001.2020
Nr ewid. 28/2020/P/19/100/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

TRANSGRANICZNE PRZEMIESZCZANIE ODPADÓW POMIĘDZY UKRAINĄ, SŁOWACJĄ I POLSKĄ

DELEGATURA W RZESZOWIE

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

Informacja o wynikach kontroli

Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie



Wiesław Motyka

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 20. 07. 2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Rozpoznawanie wniosków i wydawanie decyzji związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów oraz podejmowanie działań przy ujawnionych próbach nielegalnego przemieszczania odpadów	15
5.2. Prawidłowość i skuteczność wykonywania przez organ administracji rządowej kontroli zgodności przewożonych odpadów ze zgłoszeniem (zezwoeniem)	17
5.2.1. Przemieszczanie odpadów z listy „bursztynowej”	18
5.2.2. Przemieszczanie odpadów z listy „zielonej”	21
5.3. Sprawowanie kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu, w szczególności w miejscach ich pochodzenia i przeznaczenia	24
6. ZAŁĄCZNIKI	29
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	29
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	31
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	38
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli	39
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli	40
6.6. Stanowisko Ministra Klimatu do informacji o wynikach kontroli	43
6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji	49
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów	51
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu	53
6.10. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji	54

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DPG	drogowe przejście graniczne;
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska;
KPG	kolejowe przejście graniczne;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
Konwencja/ Konwencja bazylejska	Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych;
Komendant Główny SG	Komendant Główny Straży Granicznej;
Lista „bursztynowa” odpadów	obejmuje odpady wymienione w załączniku nr IV do Rozporządzenia Nr 1013/2006 – lista A Konwencji bazylejskiej (aneks VIII) + odpady według starej klasyfikacji OECD, których nie ma na liście A Konwencji. Są to odpady niebezpieczne lub potencjalnie niebezpieczne, np. odpady: akumulatorów, zawierające azbest, szkła aktywowanego (np. ekrany telewizorów, monitory komputerów), oleje przepracowane itp.;
Lista „zielona” odpadów	odpady wymienione w załączniku nr III do Rozporządzenia Nr 1013/2006 – lista B Konwencji bazylejskiej (aneks IX) + 13 rodzajów odpadów wg starej klasyfikacji OECD, których nie ma liście B Konwencji. Są to odpady inne niż niebezpieczne, np. makulatura, złom metali, stłuczka szklana, odpady tworzyw sztucznych itp.;
Nielegalne przemieszczanie	w rozumieniu Konwencji bazylejskiej – wszelkie transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów: – bez zawiadomienia wszystkich państw zainteresowanych zgodnie z postanowieniami Konwencji; – bez zgody wyrażonej w myśl postanowień Konwencji przez państwo zainteresowane lub – na skutek zgody uzyskanej od państw zainteresowanych w wyniku fałszerstwa, błędnej informacji lub oszustwa, lub – w niezgodności stanu materialnego z dokumentacją, lub – przy umyślnym usuwaniu (np. zwałce) odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów, z pogwałceniem Konwencji oraz ogólnych zasad prawa międzynarodowego;
OC	Oddział Celny;
Porozumienie z 4.03.2015 r.	Porozumienie między GIOŚ, Szefem Służby Celnej i Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów;
Procedura notyfikacji (uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody)	stosowana przy przemieszczaniu odpadów: – z listy „bursztynowej”, przeznaczonych do odzysku; – niesklasyfikowanych w załącznikach do Rozporządzenia Nr 1013/2006 i do mieszanin odpadów (z wyjątkiem mieszanin z załącznika IIIA); – odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia (bez względu na to, czy są na liście „zielonej” czy „bursztynowej”);
Procedura informowania (na podst. art. 18 Rozporządzenia Nr 1013/2006)	dotyczy przemieszczania odpadów: – z listy „zielonej”, – przeznaczonych do badań laboratoryjnych (w ilości poniżej 25 kg), – ujętych w załączniku IIIB do Rozporządzenia Nr 1013/2006, – mieszanin odpadów z załącznika IIIA i IIIB do Rozporządzenia nr 1013/2006;

Rozporządzenie Nr 1013/2006	Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (WE) Nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów;
SG	Straż Graniczna;
WIOŚ	wojewódzki inspektor ochrony środowiska;
UMPO	ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów;
UOO	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli;
UOSG	ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji rządowej rzetelnie i skutecznie realizują procedury, stosowane przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy właściwy organ prawidłowo rozpoznaje wnioski o zezwolenie na transgraniczne przemieszczanie odpadów oraz podejmuje działania przy ujawnionych próbach nielegalnego przemieszczania odpadów?
2. Czy organy celne i służby graniczne prawidłowo i skutecznie prowadzą kontrolę zgodności – pod względem ilościowym i jakościowym – przewożonych odpadów ze zgłoszeniem?
3. Czy wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska sprawują skutecznie kontrolę nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem obrotu międzynarodowego?

Jednostki kontrolowane

1. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
2. Placówki Straży Granicznej (pięć)
3. Urzędy Celno-Skarbowe (dwa)
4. Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska (dwa)

Okres objęty kontrolą

2015 r. – I półrocze 2019 r.

Zasady transgranicznego przemieszczania odpadów oraz jego kontroli określone zostały w Konwencji bazylejskiej, która stała się podstawą dla regulacji prawnych w państwach, będących stronami Konwencji. Polska i Słowacja są państwami członkowskimi UE oraz członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), natomiast Ukraina nie należy do żadnej z tych organizacji. Wymienione kraje są stronami Konwencji bazylejskiej i z tego faktu wynikał obowiązek wdrożenia przez nie postanowień Konwencji.

W krajach Unii Europejskiej (UE) przyjęte zostały procedury nadzoru i kontroli międzynarodowego obrotu odpadami wynikające z przepisów obowiązującego od lipca 2006 r. a stosowanego od lipca 2007 r. Rozporządzenia Nr 1013/2006. Rozporządzenie to jest aktem prawa UE, obowiązującym te kraje w sposób bezpośredni, który uzależnia procedury i systemy kontroli podczas przemieszczania odpadów od ich: pochodzenia, przeznaczenia, trasy przemieszczania i rodzaju oraz od przewidzianego trybu postępowania z nimi w miejscu przeznaczenia. Międzynarodowy transport odpadów przez granicę Polski z Ukrainą może być realizowany wyłącznie przez wyznaczone przejścia graniczne, a zasady transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Ukrainą a państwami UE są bardziej obojętne niż zasady takiego przemieszczania wewnątrz Unii.

W 2007 r. NIK przeprowadziła kontrolę: *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej*¹, z której wynikało, że Polska nie realizowała postanowień Konwencji bazylejskiej w zakresie zapewnienia skutecznego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów². W Informacji o wynikach ww. kontroli³, na podstawie dokonanych ustaleń NIK wskazywała na konieczność podjęcia określonych działań przez właściwe organy państwa w celu wyeliminowania nieprawidłowości w nadzorze i w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów. Do działań tych zaliczono, m.in. potrzebę wzmocnienia współpracy organów i służb właściwych w sprawach takiego przemieszczania; dokonanie zmian w przepisach prawa, precyzujących obowiązki właściwych instytucji w zakresie ewidencji i sposobu wykonywania kontroli transportów odpadów; poprawienie stanu wyposażenia służb granicznych w sprzęt umożliwiający identyfikację odpadów.

W okresie od ww. kontroli wprowadzone zostały w życie nowe regulacje prawne, dotyczące międzynarodowego przemieszczania odpadów, zarówno w UE jak i w Polsce, uchwalone w latach 2006–2007. Istotnym zatem stało się zbadanie, czy przepisy te zostały prawidłowo zastosowane przy realizacji obowiązków, związanych z transgranicznym przemieszczaniem

¹ P/07/156 „Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r. – I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej”.

² Wyniki tej kontroli, łącznie z wynikami kontroli równoległych, przeprowadzonych przez najwyższe organy kontroli Słowacji i Ukrainy, stanowiły podstawę zbiorczej oceny realizacji postanowień Konwencji bazylejskiej przez Słowację, Ukrainę i Polskę, iż kraje te nie realizowały postanowień Konwencji bazylejskiej w zakresie zapewnienia skutecznego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów

³ Nr ewid. 32/2008/P/07/156/LRZ – kwiecień 2008 r..

odpadów oraz czy – i jaki – wpływ wywarły na poprawę skuteczności funkcjonowania systemu kontroli takiego przemieszczania, zwłaszcza w obszarach wskazanych w poprzedniej kontroli NIK jako niewłaściwie funkcjonujące.

Kontrola „Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską”, ujęta w planie pracy NIK na 2019 r., została podjęta z inicjatywy NIK i miała charakter kontroli wykonania zadań z elementami kontroli zgodności. Jest ona częścią międzynarodowej kontroli, koordynowanej przez NIK Delegaturę w Rzeszowie, realizowanej także przez instytucje kontrolne na Słowacji (NKU) i na Ukrainie (Izba Obrachunkowa).

2. OCENA OGÓLNA

Brak skutecznej kontroli przewożonych odpadów

Nieskuteczne kontrole organów celno-skarbowych i służb granicznych pod względem ilościowym i jakościowym przewożonych odpadów

Kontrolowane podmioty, zajmujące się transgranicznym przemieszczaniem odpadów, realizując swoje ustawowe zadania, nie zapewniły skutecznej kontroli odpadów, przekraczających granicę RP z Ukrainą. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładały na żadną ze służb i inspekcji, funkcjonujących na przejściach granicznych, obowiązku kontroli każdego transportu odpadów, jaki przekraczał granicę z Ukrainą. Odprawy graniczne odpadów polegały głównie na weryfikacji (kontroli formalnej), sprowadzającej się do sprawdzania dokumentów przewozowych wszystkich odpadów, przekraczających granicę z Ukrainą, natomiast nie poddawano weryfikacji rodzajowej oraz/lub ilościowej każdego transportu odpadów w zakresie ich zgodności z tymi dokumentami. Odpady na przejściu granicznym traktowano jak towary. W efekcie, oględzinom lub rewizji poddawano maksymalnie do 14% transportów towarów, w tym odpadów, przy wywozie z Polski oraz do 25% przy wjeździe do kraju, kontrola szczegółowa zaś nie przekraczała 8% transportów odpadów. Skutecznemu kontrolowaniu odpadów nie sprzyjał funkcjonujący system kontroli granicznej. Przyjęte zasady typowania pojazdów do kontroli oraz możliwość zwolnienia towaru bez jego sprawdzenia, jedynie w oparciu o dokumenty, pozwalały na przewóz przez granicę odpadów bez należytej kontroli.

Na małą skutecznością kontroli odpadów wpływ miał także stwierdzony fakt, że nie wszystkie przejścia graniczne posiadały odpowiednie wyposażenie techniczne.

NIK stwierdza, że obowiązująca procedura notyfikacji przy przemieszczaniu odpadów, ujętych w liście „bursztynowej”, pozwalała na formalne kontrolowanie ich napływu do Polski, ponieważ GIOŚ każdorazowo wyrażał zgodę na przywóz, wywóz lub tranzyt takich odpadów, przekazując swoją decyzję innym organom, zaangażowanym w transgraniczne przemieszczanie. Procedura informowania, stosowana przy odpadach z listy „zielonej”, nie daje natomiast nawet takich możliwości kontroli przemieszczania tych odpadów. Dotyczy to w szczególności przewozu (tranzytu) odpadów z listy „zielonej” z Ukrainy – przez terytorium RP – do innych krajów UE, bowiem nie prowadzi się kontroli odpadów na granicach RP z tymi krajami. Tym samym, w ocenie NIK istnieje realne zagrożenie, że część takich odpadów w ogóle nie opuszcza terytorium Polski, „zasilając” istniejące lub tworząc kolejne, nielegalne ich składowiska. Sytuacji tej sprzyjają niespójne przepisy samego Rozporządzenia Nr 1013/2006. Według nich organ właściwy, tj. GIOŚ może żądać okazania kopii umowy, stanowiącej swoistą gwarancję odbioru przewożonych odpadów z listy „zielonej”. Na mocy tego samego Rozporządzenia organ ten nie uczestniczy w żadnym etapie przemieszczania takich odpadów, przez co nie posiada żadnej wiedzy o fakcie ich rzeczywistego przemieszczania.

Ustalenia NIK prowadzą do oceny, iż nie zostały zrealizowane postanowienia Konwencji bazylejskiej, dotyczące zapewnienia skutecznego systemu kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów oraz nie stworzono warunków do wykonania tego obowiązku, wynikającego z art. 50 Rozporządzenia Nr 1013/2006.

Prawidłowe decyzje GIOŚ na przywóz i wywóz odpadów, natomiast zezwolenia na tranzyt wydane zostały w oparciu o dokumentację sporządzoną w części w językach obcych

Prowadzenie przez GIOŚ postępowań z naruszeniem terminów, określonych w Kpa

NIK stwierdziła, że GIOŚ prawidłowo i sprawnie wydawał decyzje w sprawie zezwoleń na przemieszczanie odpadów, pochodzących głównie z listy „bursztynowej”, pomiędzy Polską a Słowacją i Ukrainą w zakresie ich wywozu i przywozu. Zezwolenia na tranzyt takich odpadów przez terytorium Polski zostały przez GIOŚ wydane w oparciu o dokumentację sporządzoną w części w językach obcych, co naruszało przepisy art. 10 UMPO, ustawy *o języku polskim* i ww. Rozporządzenia.

Postępowania administracyjne, wszczynane w związku z otrzymaniem przez GIOŚ zawiadomienia o stwierdzeniu nielegalnego przemieszczania odpadów, powadzone były z przekroczeniem 30-dniowego terminu, określonego w Kpa; nie informowano stron o niezafatwieniu sprawy w terminie i o przyczynach zwłoki.

NIK stwierdziła, że kontrolowani WIOŚ, wykonując zadania wynikające z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa oraz porozumień o współdziałaniu z innymi organami państwa, prawidłowo sprawowali kontrolę nad gospodarką odpadami, stanowiącymi przedmiot międzynarodowego obrotu, w szczególności w miejscach ich pochodzenia i przeznaczenia na obszarach będących w ich właściwości. W sposób rzetelny i terminowy przedkładali, na wnioski GIOŚ, informacje dotyczące spełniania wymogów ochrony środowiska przez podmioty zaangażowane w system transgranicznego przemieszczania odpadów, usytuowane na obszarze ich działania. Informacje te oparte były na ustaleniach corocznie przeprowadzonych kontroli w zakładach prowadzących instalacje przetwarzania i wytwarzania odpadów, do których przywożone były, lub z których wywożono odpady w ramach transgranicznego przemieszczania. Prowadzone były także oceny towarów, mogących stanowić odpady, na wnioski m. in. Służby Celno-Skarbowej lub Straży Granicznej na przejściach granicznych, jednak możliwość dokonywania takich ocen wynikała wyłącznie z porozumień o współdziałaniu, zawartych przez WIOŚ z innymi organami państwa, a sposób organizacji tej współpracy był różny w kontrolowanych jednostkach.

Negatywnie oceniono niekonsekwentne i niejednolite postępowanie Podkarpackiego WIOŚ, dotyczące uznawania pojazdów, będących przedmiotem transgranicznego przemieszczania, jako niewypełniających definicji odpadów lub jako odpady. Dokonując takich ocen, nie zawsze uwzględniał on dokumenty pojazdu kraju wysyłki, treść *Wytycznych Korespondentów nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów*⁴ oraz wskazówki metodyczne GIOŚ, które – dodatkowo – służyć powinny przy ocenie, czy przewożone przez granicę państwa, legalnie zakupione samochodowe części zamienne spełniają podaną w nich definicję odpadów.

Skuteczna kontrola wioś nad sposobem gospodarowania odpadami w ramach międzynarodowego przemieszczania odpadów

Niewłaściwa klasyfikacja przez Podkarpacki WIOŚ sprowadzanych na terytorium kraju pojazdów i części zamiennych

⁴ [ht tp://w w.w.gios.gov.pl/images/dokument_y/gospodarka_odpadami/mpo/w_y_t_yczne_korespondentow.pdf](http://w.w.gios.gov.pl/images/dokument_y/gospodarka_odpadami/mpo/w_y_t_yczne_korespondentow.pdf) – określające w jaki sposób w rozumieniu wspólnym wszystkich państw członkowskich powinno być interpretowane rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prawidłowe decyzje GIOŚ na przywóz i wywóz odpadów, natomiast zezwolenia na tranzyt wydane zostały w oparciu o dokumentację sporządzoną w części w językach obcych

Prowadzenie przez GIOŚ postępowań z naruszeniem terminów, określonych w Kpa

Nieskuteczne kontrole organów celno-skarbowych i służb granicznych pod względem ilościowym i jakościowym przewożonych odpadów

Ustalenia kontroli wykazały, że GIOŚ, jako właściwy organ w rozumieniu art. 53 Rozporządzenia Nr 1013/2006, odpowiedzialny za wykonanie tego Rozporządzenia, realizował zadania, związane z przemieszczaniem odpadów pomiędzy Polską a Słowacją i Ukrainą. Zbadane decyzje na przywóz i wywóz odpadów wydawane były przez ten organ w oparciu o kompletne wnioski, zawierające wszystkie elementy wymagane przepisami Rozporządzenia Nr 1013/2006 oraz UMPO. Decyzje zezwalające na tranzyt odpadów przez terytorium Polski zostały jednak wydane na podstawie dokumentów nieprzetłumaczonych na język polski, co było sprzeczne z przepisem art. 10 UMPO oraz przepisami ustawy o języku polskim⁵ i Rozporządzenia Nr 1013/2006. GIOŚ rzetelnie ewidencjonował przesyłane do niego zgłoszenia przemieszczeń, potwierdzenia otrzymania odpadów oraz zaświadczenia o ostatecznym odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów. Postępowania administracyjne, wszczynane przez GIOŚ po otrzymaniu zawiadomienia o ujawnionych próbach przemieszczania nielegalnego, prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 35 i 36 Kpa⁶. W zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów GIOŚ współdziałał z organami KAS, Straży Granicznej oraz Inspekcji Transportu Drogowego, poprzez realizację, między innymi, porozumień o współpracy, zawartych z tymi organami. [str. 15–17]

Służba Celno-Skarbowa i Straż Graniczna, na kontrolowanych przejściach granicznych z Ukrainą, wykonując swoje zadania ustawowe w zakresie odnoszącym się do międzynarodowego przemieszczania odpadów, nie zapewniły skutecznej kontroli zgodności przemieszczanych odpadów z ich ilością i rodzajem deklarowanymi w dokumentach przewozowych.

W przepisach UMPO, jak też dotyczących ustawowych zadań tych służb, żadnej z nich nie przypisano obowiązku kontroli fizycznej przemieszczanych odpadów. Według tych przepisów, Straż Graniczna miała „zapobiegać” nielegalnemu transportowaniu odpadów, a Służba Celno-Skarbowa kontrolować towary, przewożone przez granicę (w tym odpady). NIK oceniła, że organy te nie prowadziły fizycznej kontroli zgodności rodzaju i ilości odpadów, faktycznie przewożonych przez granicę, z rodzajem i ilością podanymi w dokumentach, wymaganych przy transporcie odpadów. Wynikało to z nieokreślenia w przepisach obowiązku dokonania przez te służby takiej kontroli, jak też z braku ustalenia jej zakresu i sposobu. Tym samym, żadna z tych służb nie była zobligowana do fizycznej kontroli każdego transportu odpadów.

Służby te, na różnych poziomach organizacji, zawierały porozumienia – w tym także z organami inspekcji środowiska – o współdziałaniu w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów, co miało zapewnić sprawną i skuteczną realizację czynności kontrolnych i zachowanie płynności ruchu granicznego. Obejmowały one, między innymi, zakres koordynacji działań, kwestie sposobu postępowania i współdziałania w konkretnych sytuacjach, oraz wymiany informacji, a także zasady współpracy SG oraz Służby Celno-Skarbowej z WIOŚ w sprawie oceny

⁵ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. 2019.1480 t.j.).

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2020.256 t.j.).

przewożonego towaru czy stanowi odpad. Nie wszystkie przejścia graniczne dysponowały odpowiednim wyposażeniem technicznym, np. wagą stacjonarną dla dokonania dokładnej kontroli odpadów pod względem zgodności ciężaru przewożonych odpadów z ciężarem deklarowanym w dokumentach. Wagi stacjonarne (statyczne) – jeśli były na przejściu – pozostawały poza zarządem Straży Granicznej czy Służby Celno-Skarbowej i wykorzystywano je sporadycznie. Na wszystkich przejściach granicznych kontrolowana była poprawność wypełnienia i kompletność dokumentów, niezbędnych przy przemieszczaniu odpadów oraz sprawdzano dokumenty dotyczące pojazdu transportującego odpady i przewoźnika; dokonywano oględzin odpadów i ważenia transportu na wadze dynamicznej, a także sprawdzano zamknięcia celne, nakładane na Ukrainie. W wykonywaniu tych czynności, poza ważeniem transportów wykonywanym przez Służbę Celno-Skarbową, funkcjonariusze Straży Granicznej i Służby Celno-Skarbowej dublowali się.

Kopie dokumentów, obowiązujących w procesie międzynarodowego przemieszczania odpadów z listy „bursztynowej”, potwierdzone przez kontrolujące służby na granicach zainteresowanych państw, przekazywane były – po zakończeniu tego procesu – przez odbiorców odpadów do GIOŚ, natomiast przy dokumentach towarzyszących przemieszczaniu odpadów z listy „zielonej” taki obowiązek nie ciążył na żadnym uczestniku przemieszczania.

Transporty odpadów z listy „bursztynowej” przez granicę z Ukrainą odbywały się głównie poprzez DPG w Korczowej. Spośród 70 transportów ogółem (o zaewidencjonowanej wadze łącznej 1137,1 t), jakie przekroczyły tę granicę, odnotowano na nim 61 transportów o zaewidencjonowanym ciężarze 946,3 t, przy czym na tym przejściu granicznym są tylko wagi najazdowe (dynamiczne), które nie dają dokładnych informacji o ciężarze przewożonego ładunku. Identyfikacja odpadów na przejściach granicznych z Ukrainą odbywała się w zasadzie tylko poprzez oględziny, a dokonywanie tzw. rewizji – szczegółowego sprawdzenia ładunku (w tym odpadów) co do jego rodzaju, zawartości i ilości – nie przekraczała ok. 14% ogółu transportów towarów, w tym odpadów, przy wywozie z kraju i 25% przy przywozie do Polski. Ponadto – w zgodzie z przepisami UE – podmioty, reprezentujące przedsiębiorców dokonujących transgranicznego przemieszczania odpadów (działające w formie agencji celnych), w zakresie pośrednictwa w działaniach przed oddziałem celnym posiadały status (świadectwo) „upoważnionego przedsiębiorcy” co skutkowało traktowaniem ich jako „przedsiębiorców wiarygodnych”, mających m.in. łatwiejszy dostęp do uproszczonych procedur celnych, w tym – do kontroli jedynie formalnej. [str. 17–20]

W badanym okresie przez kontrolowane przejścia z Ukrainą przejechało 18 569 transportów z odpadami z listy „zielonej” o łącznej wadze, według ewidencji, 531,5 tys. ton. Kontrole tych odpadów, w tym dotyczące zgodności, odbywały się na podobnych zasadach jak odpadów z listy „bursztynowej”, przy czym tym odpadom towarzyszyły inne dokumenty, które – po zakończeniu procesu przemieszczania – zgodnie z przepisami, nie były przekazywane ani do GIOŚ ani do innych organów państwa, uczestniczących w przemieszczaniu odpadów.

NIK zauważa, że zasady dotyczące dokumentowania przemieszczania odpadów z listy „zielonej” stwarzają realne niebezpieczeństwo, iż odpady te, szczególnie przemieszczane w tranzycie z Ukrainy przez Polskę do innych krajów UE – mogą w części nielegalnie pozostawać na terytorium Polski. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, żaden z organów, wykonujących zadania z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, nie ma przypisanego obowiązku monitorowania przemieszczania tych odpadów przez terytorium Polski; żaden krajowy organ nie rejestruje także, czy te odpady opuściły Polskę.

Według szacunków NIK, na podstawie danych uzyskanych z dwóch Placówek Straży Granicznej, na dwóch kontrolowanych drogowych przejściach granicznych w tranzycie przyjazdowym z Ukrainy przez Polskę do innych krajów UE wjechało niemal 50 tys. ton odpadów (ok. 49,4 tys. t), głównie odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej (B1010), odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych (B3020) oraz odpady ceramiczne w postaci nierozproszonej (B2030). [str. 20–22]

WIOŚ prawidłowo sprawowali nadzór nad gospodarką odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu

Kontrolowani WIOŚ prawidłowo wykonywali swoje zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką odpadami, które były obiektem transgranicznego przemieszczania. Ustalono, że realizowali kontrole planowe i pozaplanowe podmiotów, prowadzących odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, ujętych w zezwoleniach GIOŚ, dla których byli organami właściwymi miejscowo, przekazując do GIOŚ stosowne informacje dotyczące przestrzegania przez te zakłady przepisów o ochronie środowiska. Nakładali kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów na uczestników takiego przemieszczania, prawidłowo współpracując z organami egzekucyjnymi, prowadzącymi czynności wobec podmiotów uchylających się od zapłaty tych kar. NIK zwraca także uwagę, iż jeden z kontrolowanych WIOŚ – w ramach zawartego porozumienia z ww. służbami – zapewnił możliwość dokonywania oceny towarów przez całą dobę w ciągu siedmiu dni tygodnia, nie wyłączając niedziel i świąt niezwłocznie, a drugi – od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:00 do 15:00. Na wniosek NIK, trzech WIOŚ udzielili informacji o sprawowaniu przez nich nadzoru nad podmiotami z terenu ich działania – odbiorcami odpadów z listy „bursztynowej” ze Słowacji i Ukrainy – które były wskazane w badanych decyzjach GIOŚ. Z informacji tych wynikało, między innymi, że podmioty te były systematycznie kontrolowane, w tym także w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Niewłaściwa klasyfikacja przez Podkarpacki WIOŚ prowadzonych na terytorium kraju pojazdów i części zamiennych

NIK negatywnie ocenił realizację przez jeden WIOŚ warunków porozumienia o współpracy ze służbami granicznymi oraz celno-skarbowymi. Dotyczyło to kwalifikowania – do kategorii odpadów – legalnie zakupionych, od podmiotów prowadzących handel częściami samochodowymi, elementów karoserii oraz samochodowych części zamiennych, zatrzymanych przez te służby na przejściach granicznych, oraz uznawanie – w sposób niekonsekwentny – pojazdów, będących przedmiotem transgranicznego obrotu, jako odpady lub jako niewypełniające definicji odpadów, niejednolicie stosując przy tym zapisy Wytocznych Korespondentów oraz wskazówki metodyczne GIOŚ. [str. 23–26]

4. WNIOSKI

NIK w oparciu o wyniki kontroli stwierdza, że niezbędnym jest podjęcie przez Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań w celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych oraz w celu jego uszczelnienia dla ograniczenia możliwości niekontrolowanego pozostawiania odpadów na terenie RP. Kontrola przemieszczania odpadów – specyficznego rodzaju towaru, objętego Konwencją oraz przepisami unijnymi – wymaga doprecyzowania w przepisach krajowych.

Minister Klimatu
– Główny Inspektor
Ochrony Środowiska

Minister Finansów
– Szef Krajowej
Administracji Skarbowej

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

Z uwagi na konieczności zapewnienia skutecznej kontroli przestrzegania przepisów Rozporządzenia nr 1013/2006, w szczególności w zakresie kontroli zgodności zgłoszonego rodzaju odpadów z faktyczną zawartością ładunku przywożonego z zagranicy, wywożonego za granicę lub przewożonego tranzytem, zasadnym jest niezwłoczne poszerzenie UMPO o przepisy regulujące skuteczny system fizycznej kontroli odpadów. Winien on zostać oparty na jednej ze służb wykonujących kontrolę na przejściach granicznych właściwych dla międzynarodowego przemieszczania odpadów (Służbie Celno-Skarbowej lub Straży Granicznej) i obejmować obowiązek kontroli – sprawdzenia zgodności ładunku z deklarowanym w dokumentach przewozowych. NIK proponuje rozważyć obowiązek kontroli każdego transportu wwożącego na teren RP odpady, dla których wymagane są dokumenty, przewidziane przepisami Konwencji bazylejskiej i Rozporządzenia Nr 1013/2006, wraz z jednoczesnym określeniem sposobu i zakresu takiej kontroli. W systemie tym należy uwzględnić konieczność całodobowej współpracy, na przejściu granicznym, wyznaczonej służby oraz inspekcji ochrony środowiska. Rozwiązanie takie nie powinno wyeliminować ani ograniczyć obowiązku kontroli, wykonywanej przez drugą służbę na przejściu granicznym, zachowując zasadę „dwóch par oczu” podczas kontroli.

Stworzenie takiego systemu kontroli odpadów pozwoli na wyeliminowanie ryzyka przywozu odpadów rodzajowo innych – lub w ilościach większych – niż deklarowane w dokumentach przewozowych.

Koniecznym jest także, jednocześnie z powyższym, niezwłoczne wprowadzenie w UMPO przepisów, nakładających na odbiorców odpadów w Polsce obowiązek powiadamiania, właściwych miejscowo WIOŚ, o każdym przywozie odpadów z listy „bursztynowej” i „zielonej”, oraz wprowadzających obowiązek elektronicznej ewidencji pomiarów wagowych transportów odpadów lub określających sposoby i częstotliwość kontroli takich transportów na terenie kraju.

Zapewniony zostanie w ten sposób monitoring odpadów, od chwili ich wjazdu na teren kraju – w celu przeprowadzenia procesu przetwarzania odpadów – aż do ich rozładunku, a także pozwoli na określenie, czy waga odpadów przy rozładunku jest zgodna z podaną w dokumentach przewozowych.

Zmiany w UMPO winny dotyczyć także utworzenia systemu monitorowania odpadów z listy „zielonej”, przewożonych przez Polskę (tranzyt) z Ukrainy do innych krajów UE, w celu upewnienie się, że transport tych odpadów rzeczywiście opuścił granicę naszego kraju.

Do realizacji tego celu NIK sugeruje rozważyć np. wykorzystanie istniejącego systemu viaTOLL, służącego do poboru opłat za przejazd drogami w Polsce. Pojazdy ciężarowe, wwożące na teren Polski odpady, zaopatrują się w urządzenie viaBOX, które jest rejestrowane i z którego informacje odczytywane są przez tzw. „bramownice”, zamontowane nad autostradami, drogami szybkiego ruchu i drogami krajowymi, prowadzącymi, między innymi, do przejść granicznych. Informacje, zgromadzone w tym systemie, umożliwiałyby inspekcji ochrony środowiska i/lub inspekcji transportu drogowego weryfikację trasy, po jakiej poruszał się transport, z celem podróży (odbiorcą odpadów), podanym w dokumentach przewozowych.

Niezależnie od powyższego, wskazanym jest, aby:

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podjął skuteczne działania, zmierzające do wyposażenia przejść granicznych z Ukrainą, właściwych do transportu odpadów, na których realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów, w sprzęt umożliwiający dokładne określenie ciężaru transportowanych odpadów, tj. wagi stacjonarne, pozostające w dyspozycji służb na przejściu granicznym.

Kontrola NIK jest częścią międzynarodowej kontroli, koordynowanej przez Delegaturę NIK w Rzeszowie, jaka realizowana była także przez instytucje kontrolne na Słowacji (NKU) i na Ukrainie (Izba Obrachunkowa).

Powyższe uwagi i wnioski NIK są zbieżne z zaleceniami (wnioskami) ww. NOK, które kontrolowały w swoich krajach organy i służby, właściwe w sprawach międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Zdjęcie nr 1

[Odpad pestycydów](#)



Źródło: placówka SG w Korczowej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozpoznawanie wniosków i wydawanie decyzji związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów oraz podejmowanie działań przy ujawnionych próbach nielegalnego przemieszczania odpadów

Rozpoznawanie wniosków i wydawanie decyzji w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów, stosownie do przepisów rozdziału 3 UMPO, należało do wyłącznej kompetencji GIOŚ, organu odpowiedzialnego za wykonanie przepisów Rozporządzenia Nr 1013/2006. Zgodnie z przepisami rozdziału 6 UMPO, GIOŚ zobowiązany był do podejmowania określonych działań w przypadku zawiadomienia o stwierdzeniu próby nielegalnego przemieszczania odpadów.

Analizie poddano dokumentację 18 spraw, które zostały wszczęte i zakończone wydaniem decyzji w okresie objętym kontrolą. Doboru dokonano w sposób celowy, według kryterium krajów, uczestniczących w przemieszczaniu odpadów oraz miejsca przekroczenia granicy Polski przez polsko-słowackie oraz polsko-ukraińskie przejścia graniczne. Badane sprawy dotyczyły decyzji GIOŚ, wydanych: w 11 przypadkach – w sprawie przywozu odpadów do Polski (z Mołdawii przez Ukrainę oraz ze Słowacji), w sześciu – odnośnie tranzytu odpadów przez terytorium RP (ze Słowacji, Ukrainy i Mołdawii), w jednym – w sprawie wywozu odpadów z Polski do Słowacji.

Decyzje na przywóz i wywóz odpadów były wydawane w oparciu o wnioski zawierające wszystkie elementy wymagane przepisami Rozporządzenia Nr 1013/2006 oraz UMPO.

Decyzje zezwalające na tranzyt odpadów przez terytorium Polski zostały wydane na podstawie niekompletnych wniosków – znajdowały się w nich dokumenty nieprzetłumaczone na język polski, m.in. polisa ubezpieczeniowa przewoźnika, szczegółowy opis trasy przewozu odpadów przez Polskę, potwierdzenie ustanowienia gwarancji finansowej, informacja o środkach podjętych w celu zapewnienia bezpieczeństwa transportu. Stanowiło to naruszenie przepisów Rozporządzenia Nr 1013/2006, art. 4⁷ ustawy z dnia 7 października 1999 r. *o języku polskim* oraz art. 10 UMPO, nakazującym dokonywanie wszelkich czynności urzędowych w języku polskim oraz dołączanie uwierzytelnionych tłumaczeń na język polski dokumentów, przedkładanych w postępowaniu administracyjnym w języku innym niż polski.

GIOŚ niezwłocznie informował krajowe organy administracji publicznej oraz właściwe organy państw zainteresowanych o wydanych przez siebie decyzjach. Zgodnie z dyspozycją art. 12 UMPO prowadził, aktualizował i udostępniał *Rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów*⁸, na swojej stronie internetowej. Prawidłowo, w oparciu o przedstawiane przez zgłaszających dokumenty, zatwierdzał sposób zabezpieczenia roszczeń z tytułu możliwości wystąpienia negatywnych

GIOŚ prawidłowo rozpoznawał wnioski i sprawnie wydawał decyzje w sprawie zezwoleń na wywóz i przywóz odpadów, natomiast zezwolenia na tranzyt wydane zostały w oparciu o dokumentację sporządzoną w części w językach obcych

⁷ W związku z art. 5 ust. 2 tej ustawy.

⁸ Określonego treścią 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 (Dz. U. 77.463).

skutków spowodowanych przemieszczaniem odpadów. Rzetelnie ewidencjonował przesyłane do niego zgłoszenia przemieszczeń, potwierdzenia otrzymania odpadów oraz zaświadczenia o ostatecznym odzysku lub unieszkodliwieniu odpadów.

GIOŚ prawidłowo, od strony merytorycznej i dowodowej, rozpatrywał zawiadomienia o ujawnieniu nielegalnego przemieszczania odpadów, jednak nie dotrzymywał przy tym terminów, określonych w art. 27 UMPO oraz w art. 35 i 36 Kpa

Spośród 200 powiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów, jakie wpłynęły do GIOŚ w okresie objętym kontrolą, 73 dotyczyły uszkodzonych pojazdów lub elementów samochodów a 127 – innych odpadów.

W kontroli wylosowano i zbadano postępowania dotyczące 20 powiadomień. Ustalono, że po otrzymaniu zawiadomienia w trybie art. 27 UMPO, dokonywana była analiza przesłanych wraz z zawiadomieniem dokumentów i w oparciu o jej wyniki podejmowana była decyzja. Stwierdzono, że sześć spośród ww. powiadomień dotyczyło innych odpadów, a działania GIOŚ w tych sprawach były prawidłowe i terminowe. Odnośnie pozostałych 14 powiadomień, dotyczących uszkodzonych pojazdów lub elementów samochodów ustalono, że w sześciu przypadkach⁹ GIOŚ nie wszczął postępowań, natomiast w ośmiu pozostałych:

- pięć wszczęto po upływie od 15 dni do ponad 90 dni od otrzymania powiadomienia, tj. niezgodnie z dyspozycją art. 27 UMPO określającą, iż postępowanie administracyjne powinno być wszczęte z urzędu niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia;
- żadnego GIOŚ nie załatwił w terminie określonym art. 35 Kpa, nie informując stron, w tym składającego zawiadomienie, o przyczynach niezakończania sprawy w terminie oraz nie wyznaczając nowego terminu do załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 Kpa.

GIOŚ realizował porozumienia o współpracy, zawarte z innymi organami w sprawie międzynarodowego przemieszczania odpadów

W okresie objętym kontrolą, obowiązywały dwa porozumienia, zawarte przez GIOŚ z innymi organami państwa, w celu współpracy w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów:

Porozumienie z 26 lipca 2006 r., zawarte z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego o *współdziałaniu Inspekcji Transportu Drogowego i Inspekcji Ochrony Środowiska* oraz Porozumienie z 4 marca 2015 r., zawarte z Szefem Służby Cywilnej oraz Komendantem Głównym SG w *sprawie współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów*.

Porozumienia te przewidywały, między innymi, wspólne kontrole i pomoc przy ich realizacji, wymianę informacji, doświadczeń oraz wniosków, wynikających z analizy problemów w zakresie swoich zadań i kompetencji. Realizacja tych porozumień odbywała się na szczeblu centralnym oraz na szczeblu terenowym, między jednostkami podległymi stronom porozumień, a jej wyrazem były, między innymi:

- w latach 2015–2016 (GIOŚ inicjował oraz koordynował działania) projekt „Europejskie Akcje Inspekcyjne IMPEL Odpady i TFS”, w trakcie którego wszystkie wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przeprowadziły 2417 kontroli z udziałem przedstawicieli KAS, SG i ITD;

⁹ W czterech przypadkach GIOŚ po badaniu zawiadomienia nakazał zwolnienie zatrzymanego transportu, a w dwóch przypadkach zawiadomienia dotyczyły transportu niewpuszczanego na terytorium Polski i cofniętego na Ukrainę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- GIOŚ opracował i wdrożył bazę danych pn. *Kontrola międzynarodowego przemieszczania odpadów* celem wzmocnienia systemu nadzoru i kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów oraz zapobiegania ich nielegalnemu przemieszczaniu, do której dostęp posiadają wszystkie służby kontrolujące międzynarodowe przemieszczanie odpadów;
- w zakresie wymiany doświadczeń z sygnatariuszami porozumień, w latach 2015–I półrocze 2019 r. GIOŚ zorganizował cykl 20 szkoleń/warsztatów dla krajowych służb zaangażowanych w kontrole transgranicznego przemieszczania odpadów (m.in. WIOŚ, SG, SC, ITD), w trakcie których uczestnicy uczyli się jak oceniać odpady i towarzyszące im dokumenty, na czym polega zjawisko nielegalnego przemieszczania odpadów, jakie działania należy podjąć w przypadku ujawnienia nielegalnego transportu odpadów.

Zdjęcie nr 2

Odpad makulatura



Źródło: placówka SG w Korczowej.

5.2. Prawidłowość i skuteczność wykonywania przez organ administracji rządowej kontroli zgodności przewożonych odpadów ze zgłoszeniem (zezwoeniem)

Straż Graniczna i Służba Celno-Skarbowa, wykonując swoje obowiązki na przejściach granicznych z Ukrainą, nie prowadziły faktycznej kontroli przewożonych odpadów pod względem ich zgodności ilościowej i rodzajowej z danymi, zawartymi w dokumentach przemieszczania. Przepisy, dotyczące tych służb, nie określały wymogu dokonywania takiej kontroli, przez co czynności kontrolne w głównej mierze sprowadzały się do kontroli formalnej, tj. sprawdzenia dokumentów przewozowych, zarówno przy odprawie transportów odpadów z listy „bursztynowej” jak i z listy „zielonej”. Dla przemieszczania odpadów z listy „bursztynowej” wymagane były dwa załączniki, określone w Rozporządzeniu Nr 1013/2006, tj: nr IA *Dokument zgłoszenia transgranicznego przesyłania/przemieszczania odpadów* oraz nr IB *Dokument przesyłania dotyczący transgranicznego*

Straż Graniczna i Służba Celno-Skarbowa prawidłowo wykonywały swoje ustawowe zadania, niemniej nie zapewniało to skutecznej kontroli zgodności przemieszczanych przez granicę odpadów z ich ilością i rodzajem, podanymi w dokumentach, towarzyszących takiemu przemieszczaniu

przesyłania/przemieszczania odpadów. Dla przemieszczania odpadów z listy „zielonej” wymagany był załącznik nr VII do ww. Rozporządzenia *Informacja dołączona do przemieszczanych odpadów zgodnie z art. 3 ust. 2 i 4.*

Nie wszystkie przejścia graniczne na granicy RP z Ukrainą, wyznaczone jako właściwe do międzynarodowego przemieszczania odpadów, posiadały odpowiednie wyposażenie techniczne do kontroli zgodności, co także miało wpływ na pracę tych służb przy odprawianiu transportów odpadów. Do kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów wykorzystywano sprzęt używany w trakcie kontroli innych towarów, wskazany w „Standardach wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej”, oraz kamery endoskopowe, minikamery, kamery na wysięgniku – umożliwiające wykluczenie ukrycia odpadów w kontrolowanych ładunkach oraz przestrzeniach trudnodostępnych, a także sprzęt służący do kontroli radiometrycznej tj. bramki radiometryczne, sygnalizatory promieniowania oraz urządzenia pomiarowe (mierniki). Brak było w szczególności wag stacjonarnych, umożliwiających dokładne ważenie przewożonych odpadów: na DPG w Korczowej, przez które głównie przemieszczano odpady, zwłaszcza z listy „bursztynowej”, a na kontrolowanych przejściach kolejowych mogły być one jedynie udostępniane służbom granicznym przez przewoźnika (PKP), w którego gestii pozostawały.

5.2.1. Przemieszczanie odpadów z listy „bursztynowej”

W ramach 11 zezwoleń, wydanych w badanym okresie przez GIOŚ na przywóz, wywóz i tranzyt odpadów pomiędzy Polską i Ukrainą, w ewidencjach wyznaczonych do obsługi transgranicznego przemieszczania odpadów Placówek SG w Hrebennem i w Korczowej odnotowano łącznie 70 transportów odpadów z listy „bursztynowej”. Podobne informacje znajdowały się w ewidencjach Oddziałów Celnych (OC), znajdujących się na tych przejściach granicznych, a z obu tych ewidencji wynikało, że przemieszczono 1137,1 ton takich odpadów. Znaczna ilość tych transportów (61 na podstawie 10 zezwoleń) dokonana została przez DPG w Korczowej, obejmując ładunek o ciężarze 946,3 ton, pozostałe transporty (dziewięć w ramach jednego zezwolenia GIOŚ) dotyczyły przewozu 190,8 ton odpadów przez DPG w Hrebennem.

Wszystkie zezwolenia GIOŚ na przewóz tych odpadów znajdowały się w ewidencjach ww. Placówek i OC, odnotowano w nich także fakt przeprowadzenia kontroli każdego transportu.

Procedura kontrolna – realizowana wg treści rozdziału 3 Zarządzenia nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 7 lutego 2017 r.¹⁰ przez funkcjonariuszy Placówki SG w Korczowej – obejmowała sprawdzenie:

- zezwolenia (decyzja GIOŚ) na przywóz z zagranicy, wywóz za granicę lub przewóz przez terytorium RP odpadów (w tym jego ważności);

¹⁰ Zarządzenie nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy SG kontroli przemieszczania przez granicę państwową szkodliwych substancji chemicznych, odpadów, materiałów promieniotwórczych, broni i amunicji, materiałów wybuchowych środków odurzających i substancji psychotropowych, towarów niebezpiecznych oraz zapobiegania zanieczyszczaniu wód – Dz. Urz. KGSG.2017.5, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dokumentu zgłoszeniowego, stanowiącego załącznik IA do Rozporządzenia Nr 1013/2006;
- dokumentu przesyłania, stanowiącego załącznik IB do ww. Rozporządzenia.

Weryfikowano ponadto spełnienie warunków, określonych w zezwoleniu GIOŚ oraz, jeżeli odpad sklasyfikowany został jako niebezpieczny, sprawdzenie spełnienia wymogów określonych przepisami prawa dla takich odpadów, po czym dokonywano zewidencjonowania faktu kontroli w aplikacji „Bezpieczeństwo w Komunikacji” (BWK-2). Funkcjonariusz SG wprowadzał w systemie BWK-2 następujący zakres informacji: rodzaj środka transportu oraz podmiot realizujący przewóz, nadawcę i odbiorcę odpadów, rodzaj i ilość przewożonego ładunku, miejsce i czas kontroli oraz wyniki kontroli i podjęte decyzje. Jak ustalono w kontroli, sprawdzenie rodzaju przewożonych odpadów z dokumentami przez funkcjonariuszy SG polegało na oględzinach ładunku. W przypadkach budzących wątpliwości funkcjonariuszy SG lub niemożności określenia rodzaju odpadów, zwracano się do WIOŚ o dokonanie takiej oceny. Placówka SG nie dysponowała wagami umożliwiającymi ważenie pojazdów wraz z przewożonym ładunkiem.

Podobne czynności wykonywane były też w Placówce SG w Hrebennem z tą różnicą, że przewóz odpadów odbywał się pod zamknięciem celnym na podstawie karnetu TIR i nie dokonywano ich oględzin.

Jak ustalono, funkcjonariusze OC w Korczowej także poddali kontroli wszystkie 61 transportów odpadów, objętych zezwoleniami GIOŚ. Zostały one zważone na wadze dynamicznej, a ponadto:

- 40 z nich poddano kontroli RTG (67%),
- 49 transportów (82%) poddano kontroli polegającej na oględzinach,
- 8 transportów (13%) poddano częściowej rewizji,
- w jednym przypadku sprawdzono całość plomb,
- w jednym przypadku – poza kontrolą RTG – nie dokonywano innej kontroli.

Oddział Celny w Korczowej dysponował wyposażeniem, umożliwiającym dokonywanie odpraw towarów, w tym odpadów, między innymi czterema wagami dynamicznymi (dwie na kierunku wywozowym i dwie na przywozowym), którymi administrował Zakład Obsługi Przejść Granicznych. Decyzją Nr 4 Szefa Służby Celnej z 13 lutego 2004 r. w sprawie *postępowania funkcjonariuszy celnych podczas kontroli parametrów pojazdów przekraczających granicę państwową oraz pobierania kar pieniężnych i opłat drogowych za wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych* wprowadzona została do stosowania szczegółowa instrukcja w tej sprawie. W instrukcji określono zasady kontroli nacisków osi i masy całkowitej przy użyciu wag samochodowych, tolerancję błędu pomiaru i sposób jej wyliczania w przypadku przekroczenia dopuszczalnego ciężaru całkowitego. Wagi – którymi dysponował Oddział – spełniając parametry określone w instrukcji, nie zapewniały dokładnego ważenia pojazdów, transportujących towary, w tym odpady.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Oddziale Celnym na DPG w Hrebennem przeprowadzono kontrolę wszystkich dziewięciu transportów odpadów z listy „bursztynowej”. Obejmowała ona kontrolę dokumentów, ważenie pojazdu z towarem na wadze dynamicznej, porównanie wyników ważenia z masą pojazdu zarejestrowaną w systemie i wagą odpadów wykazaną w zgłoszeniu, kontrolę zamknięć celnych nakładanych w urzędzie wyjścia (na Ukrainie). Odpady przemieszczane były za karnetem TIR i zgodnie z Konwencją TIR¹¹ zamknięcia uznawane są przez państwa tranzytu i państwa przeznaczenia. W jednym przypadku, na podstawie systemowej analizy ryzyka, transport odpadów skierowano do rewizji pod kątem przemytu, jednak rewizja została zakończona wynikiem negatywnym. Każdy pojazd przewożący towary, w tym odpady, wjeżdżający na teren przejścia był ważony na wadze dynamicznej, porównywano masę pojazdu zarejestrowaną w systemie odpraw celnych samochodów ciężarowych (SOC-T) z wagą towaru w zgłoszeniu celnym i masą pustego środka transportu (wg danych w SOC-T, zebranych podczas innych przypadków przekraczania granicy lub określoną w dowodzie rejestracyjnym). Rozbieżność powyżej 10% stanowiła wskazanie do przeprowadzenia ważenia pojazdu na wadze statycznej i rewizji celnej towaru. W rejestrze prowadzonym w SPD-EKS¹² wpisywano ciężar odpadów na podstawie danych, zawartych w zgłoszeniu i załączonych do niego dokumentach.

Kontrola zgodności przewożonych odpadów, prowadzona w formie rewizji częściowej lub całkowitej oraz poprzez dokonywanie oględzin, w DPG w Korczowej kształtowała się na poziomie 12–14% na kierunku wywozowym oraz 21-25% na kierunku przywozowym dla transportów wszystkich towarów, bowiem nie prowadzono odrębnej ewidencji dla kontroli odpadów.

Zdjęcie nr 3
Odpad gumy



Źródło: placówka SG w Korczowej.

¹¹ Konwencja dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (konwencja TIR z 1975 r.), Dz. U. UE L 165, z 26.06.2009, str. 3, ze zm.

¹² Systemie Przetwarzania Danych – Elektronicznej Książce Służby.

5.2.2. Przemieszczanie odpadów z listy „zielonej”

W oparciu o zapisy w rejestrach, prowadzonych na kontrolowanych przejściach granicznych przez Placówki SG i OC stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą przez granicę z Ukrainą przejechało 18 569 transportów odpadów z listy „zielonej” o łącznym ciężarze 531,5 tys. ton.

Przez DPG w Dorohusku przemieszczono łącznie 6464 transporty o masie 129,6 tys. ton, z tego 2372 transporty (49,5 tys. ton) na kierunku przywozowym, 4092 (80,1 tys. ton) – wywozowym.

Przez DPG w Hrebennem przemieszczono łącznie 1481 transportów o masie 28,1 tys. ton, z tego 473 transporty (7,9 tys. ton) na kierunku przywozowym, 1008 (20,2 tys. ton) – wywozowym.

Przez KPG w Hrubieszowie przemieszczono łącznie 3998 transportów odpadów o masie 228 tys. ton, wszystkie na kierunku wywozowym.

Przez DPG w Korczowej przemieszczono łącznie 6502 transporty o łącznym ciężarze 126,9 tys. ton, z tego 3162 transporty (ok. 61,7 tys. ton¹³) dotyczyło wywozu, 754 transporty (ok. 14,8 tys. ton) – przywozu, a 2126 transportów (ok. 41,4 tys. ton) – tranzytu przez terytorium RP.

Przez KPG w Medyce przemieszczono 124 transporty o ciężarze 18,9 tys. ton, z tego 86 transportów (1,8 tys. ton) dotyczyło wywozu, 23 transporty (12,4 tys. t) przywozu, a 15 transportów (4,7 tys. ton) tranzytu odpadów.

Kontrole fizyczne oraz szczegółowe przewożonych odpadów odbywały się w ograniczonym zakresie: w badanych dokumentacjach w DPG w Dorohusku stwierdzono kontrole szczegółowe w 5% badanej próby, a w DPG w Hrebennem – w 7,1% badanej próby, natomiast w DPG w Korczowej kontrole tych odpadów, polegające na oględzinach lub rewizji – kształtowały się na poziomie podanym dla kontroli odpadów z listy „bursztynowej”.

Zakres odprawy (kontroli) odpadów z listy „zielonej” na wszystkich przejściach granicznych był podobny: sprawdzano fakt posiadania przez przewoźnika, prawidłowo wypełnionego, obowiązkowego dokumentu przy przemieszczaniu takich odpadów, jakim był załącznik nr VII do Rozporządzenia Nr 1013/2006, a także dokumenty dotyczące przewoźnika i środków transportu. W systemie BWK-2 odnotowywano przeprowadzenie kontroli, przy czym ciężar towarów (odpadów) wpisywany był na podstawie danych zawartych w dokumentach przewozowych (załącznik nr VII do Rozporządzenia, dokument przewozowy cmr, faktura, specyfikacja towaru itp.).

NIK zwraca uwagę na fakt, że podmiot, dokonujący transgranicznego przemieszczania odpadów, często reprezentowany jest przez instytucje handlowe, działające w formie agencji celnych, które pośredniczą w działaniach przed oddziałem celnym. Instytucje te posiadały status (świadectwo)

¹³ Ciężar przewożonych odpadów na poszczególnych kierunkach podany jest wg wyliczonej średniej wagi transportu: 126,9 tys. t : 6502 transporty = 19,5 t/1 transport (DPG nie prowadziło wyodrębnionej statystyki w tym zakresie).

„upoważnionego przedsiębiorcy”¹⁴, co skutkowało traktowaniem ich jako „przedsiębiorców wiarygodnych”, mających m.in. łatwiejszy dostęp do uproszczonych procedur celnych. Stąd też, odprawa celna przemieszczanych transgranicznie odpadów przez takich przedsiębiorców opierała się głównie na tzw. kontroli formalnej, będącej jedynie weryfikacją dokumentów, bez faktycznego sprawdzania ładunku.

Na przejściach granicznych, co do zasady, nie żądano okazania umowy, która powinna obowiązywać w momencie rozpoczęcia przemieszczania odpadów, o której mówi art. 18 ww. Rozporządzenia i która jest wymieniona w załączniku nr VII do niego. Umowa taka winna zostać zawarta pomiędzy organizatorem przemieszczania odpadów a ich odbiorcą, zawierać stosowne zobowiązania, a osoba organizująca przemieszczanie, lub odbiorca odpadów, zobowiązany jest przedstawić kopię takiej umowy na żądanie zainteresowanego właściwego organu.

Zgodnie z zapisami art. 3 UMPO, w rozumieniu art. 53 Rozporządzenia Nr 1013/2006, „organem właściwym” jest GIOŚ, który – z mocy przepisów tego Rozporządzenia – nie bierze udziału w procesie przemieszczania odpadów z listy „zielonej”. Tym samym, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie ma skutecznej kontroli przy międzynarodowym przemieszczaniu takich odpadów, w szczególności w zakresie ich przemieszczania tranzytem przez terytorium RP do innych krajów UE, bowiem – zgodnie z obowiązującymi przepisami – na granicach Polski z takimi krajami nie ma żadnej kontroli.

W oparciu o dostępne dane stwierdzono, że na dwóch DPG (Dorohusk, Korczowa), w formie tranzytu do innych krajów, przez granicę z Ukrainą na terytorium RP wjechało 2585 transportów odpadów o łącznym ciężarze 49,44 tys. ton, w odniesieniu do których – zgodnie z obowiązującymi przepisami – żaden organ nie dysponuje danymi, czy opuściły Polskę, bowiem nie prowadzi takiej ewidencji.

Stwarza to realne zagrożenie, że jeśli choćby część z nich pozostaje w Polsce, to dzieje się to w sposób nielegalny, a opinia publiczna dowiaduje się o tym znacznie później, z informacji medialnych o ujawnieniu kolejnych, nielegalnych, składowisk odpadów.

Stwierdzono, że funkcjonariusze SG i Służby Celno-Skarbowej odprawiając odpady, prowadzili czynności, które się powielały. Były to identyczne/takie same kontrole: dokumentów dotyczących transportowanych odpadów (wymagane załączniki do Rozporządzenia Nr 1013/2006), dokumentów pojazdu i przewoźnika, oznakowania pojazdu przewożącego odpady,

¹⁴ O którym mowa w:

- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 09.10.2013 r. ustanawiającym unijny kodeks celny (UKC), Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 tom 56 str. 1;
- rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28.07.2015 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad określających niektóre przepisy unijnego kodeksu celnego (RD), Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 1.;
- rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24.11.2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (RW), Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015, str. 558.

zgodności opisu przewożonego towaru z dokumentami (ogłędziny), zaewidencjonowanie transportu w aplikacji (module) dotyczącej odpadów. Jak przedstawiono to już przy opisie odpraw odpadów z listy „bursztynowej”, w ramach czynności kontrolnych nie dokonywano ważenia na wadze statycznej każdego transportu przemieszczanych odpadów – ich ciężar wpisywano do systemów na podstawie danych, zawartych w dokumentacji przewozowej, a ważenie na wadze statycznej (całych transportów) odbywało się tylko w określonych sytuacjach. Jak przedstawiono wcześniej – wyposażenie niektórych przejść granicznych tylko w wagi dynamiczne nie dawało możliwości ustalenia dokładnego ciężaru przewożonych odpadów.

Służby, wykonujące swoje zadania na przejściach granicznych, realizowały porozumienia o współpracy, wymienione wcześniej, w zakresie tam podanym, a także porozumienia, które zawierały na niższych poziomach organizacyjnych. Porozumienia określały zasady współdziałania poszczególnych organów Służby Celno – Skarbowej, SG i inspekcji ochrony środowiska w zakresie m.in. udziału funkcjonariuszy we wspólnych kontrolach; powiadamiania właściwych miejscowo wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o podejrzeniu nielegalnego przemieszczenia towarów, mogących stanowić odpady; przekazywania do GIOŚ informacji o nielegalnym przemieszczaniu; udziału funkcjonariuszy w szkoleniach; wymiany informacji czy wsparcia logistycznego. Wskazywały również potrzebę podejmowania wspólnych działań, regulowały kwestie sposobu postępowania i współdziałania w konkretnych sytuacjach.

Efektom tych porozumień były, między innymi, współpraca z WIOŚ w sprawie oceny przewożonego towaru czy stanowi odpad, w przypadku wątpliwości funkcjonariusza SG lub Służby Celno-Skarbowej; wspólne akcje kontrolne, ogólnopolskie i regionalne, z udziałem Policji, Inspekcji Transportu Drogowego i inspekcji ochrony środowiska.

Funkcjonariusze SG na DPG w Korczowej ujawnili w badanym okresie 58 prób nielegalnego transportowania odpadów. Przypadki takie, dotyczące odpadów z listy bursztynowej dokumentowano w formie papierowej – jako wnioski do WIOŚ, zawiadomienia do GIOŚ oraz do właściwych organów Policji i prokuratury, natomiast transporty dotyczące odpadów z listy „zielonej” zawracano z przejścia granicznego. Na DPG w Dorohusku ujawniono 24 próby nielegalnego przemieszczania odpadów (z czego w siedmiu przypadkach – po uzupełnieniu dokumentów – zezwolono na kontynuowanie podróży), na DPG w Hrebennem – 22 przypadki, i w każdym przypadku podejmowano właściwe działania.

Współpraca kontrolowanych OC z Placówkami SG na terenie woj. lubelskiego została uregulowana także w technologiach odpraw, podpisanych przez Kierowników Oddziałów Celných i Komendantów Placówek SG na tych przejściach. Zgodnie z tymi dokumentami funkcjonariusze obu służb współdziałają ze sobą w celu zapewnienia sprawnej i skutecznej realizacji czynności kontrolnych i zachowania właściwej płynności ruchu granicznego. Sposób dokonywania kontroli celno-skarbowej i granicznej w danej zmianie ustalany był przez kierowników ekip, pełniących służbę.

Zdjęcie nr 4
Odpad plastiku



Źródło: placówka SG w Korczowej.

5.3. Sprawowanie kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu, w szczególności w miejscach ich pochodzenia i przeznaczenia

Działania WIOŚ, podejmowane po otrzymaniu wniosku od GIOŚ, były prawidłowe

WIOŚ prawidłowo sprawowali nadzór nad prawidłowością gospodarki odpadami, stanowiącymi przedmiot międzynarodowego obrotu, wykonując zadania wynikające z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa powszechnego oraz porozumień o współdziałaniu z innymi organami państwa. Niezwłocznie przedstawiali GIOŚ, stosownie do treści art. 5 ust. 1 pkt 1 UMPO, przed wydaniem przez ww. organ zezwolenia na przewóz odpadów na teren kraju, informację dotyczącą przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Lubelski WIOŚ otrzymał 35 takich wniosków, Podkarpacki WIOŚ – 72 wnioski, a odpowiedzi do GIOŚ udzielone zostały niezwłocznie, po przeprowadzeniu kontroli dokumentacyjnych oraz terenowych (planowych i doraźnych) w podmiotach zbierających lub przetwarzających odpady.

WIOŚ prowadzili kontrole podmiotów, uczestniczących w międzynarodowym obrocie odpadami

Podczas kontroli analizowano, czy podmiotowe zakłady posiadają wszystkie wymagane prawem zezwolenia i pozwolenia i czy przestrzegano warunków w nich określonych. Kontrole realizowane były w miejscu prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę, bezpośrednio sprawdzając: funkcjonowanie instalacji przetwarzających i wytwarzających odpady, miejsca magazynowania odpadów; dokumentację związaną z realizacją międzynarodowego przemieszczania odpadów. W badanym okresie kontrolą objęte zostały wszystkie podmioty, wymienione w zezwoleniach GIOŚ, które wcześniej ujął we wnioskach do WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIOŚ nie obejmowali kontrolami przemieszczeń odpadów, które były ujęte w zezwoleniach GIOŚ na tranzyt odpadów (np. z Ukrainy do Niemiec – lista „bursztynowa”): przemieszczanie odpadów poddawano kontroli tylko w przypadku, gdy instalacja docelowa znajdowała się na terenie województwa, dla którego WIOŚ jest właściwy miejscowo.

Kontrole WIOŚ prowadzono też u podmiotów, związanych z przemieszczaniem odpadów z listy „zielonej”: Podkarpacki WIOŚ przeprowadził łącznie 19 takich kontroli, Lubelski WIOŚ – pięć kontroli.

Z informacji, uzyskanych od trzech WIOŚ¹⁵, na terenie właściwości których znajdowały się podmioty uczestniczące w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, wynikało, między innymi, że Śląski WIOŚ przeprowadził we wskazanym podmiocie pięć kontroli, z których dwie dotyczyły gospodarowania odpadami, w tym będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu; Mazowiecki WIOŚ – sześć kontroli we wskazanym podmiocie, z czego trzy dotyczyły międzynarodowego przemieszczania odpadów; Zachodniopomorski WIOŚ we wskazanym zakładzie przeprowadził dwie kontrole, które nie obejmowały zagadnienia transgranicznego przemieszczania odpadów.

W badanym okresie Lubelski WIOŚ wydał cztery decyzje w trybie art. 32 ust. 1 oraz art. 34 ustawy UMPO, nakładające kary w wysokości ogółem 210 tys. zł. Tylko jeden ukarany zapłacił karę dobrowolnie (50 tys. zł), a pozostałe były egzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym. Do 30 czerwca 2019 r. wyegzekwowano 6,1 tys. zł. Trzy decyzje zostały wydane przez Lubelskiego WIOŚ w związku z przemieszczeniem odpadów na teren Polski z zagranicy (USA, Norwegii, Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii), bez odpowiedniego zgłoszenia. Jedną decyzją karę pieniężną nałożono na podmiot dokonujący przemieszczenia odpadów z Polski na teren Niemiec. Wszystkie kary nałożono w związku z przemieszczaniem odpadów o kodzie 1601 *Zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy (wyłączając maszyny pozadrogowe), odpady z demontażu, przeglądu i konserwacji pojazdów* oraz 1608 *Zużyte katalizatory*. Były to np.: uszkodzone lub zużyte i wycofane z eksploatacji pojazdy samochodowe, karoserie, tłumiki motocyklowe, połówki pojazdów, części samochodowe, w tym mieszaniny części.

Od momentu skierowania sprawy do właściwego organu prowadzącego egzekucję należności, Lubelski WIOŚ podejmował działania mające na celu monitorowanie jej skuteczności oraz szereg czynności, zmierzających do ujawnienia stanu majątkowego ukaranych, co mogłoby prowadzić do rozszerzenia środków egzekucyjnych przedsięwziętych przez wspomniane organy.

Podkarpacki WIOŚ wydał jedną decyzję w trybie art. 32 ust. 1 oraz art. 34 ustawy UMPO, nakładającą karę finansową w wysokości 50 tys. zł. W trzech sprawach, na kwotę 150 tys. zł, toczyły się postępowania odwoławcze i sądowe, i w konsekwencji egzekucyjne. Decyzje Podkarpackiego WIOŚ, nakładające kary finansowe wynikały z ustaleń kontroli realizowanych

WIOŚ podejmowali właściwe działania w celu wyegzekwowania kar, nałożonych za nieprzestrzeganie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów

¹⁵ W trybie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK.

na wnioski służb celnych, w związku z przywozem uszkodzonych pojazdów (odpad kod 160104*) oraz części pochodzących ze zdemontowanych pojazdów (160121* i 160122), z pominięciem procedury zgłoszenia właściwym organom.

We wszystkich czterech przypadkach wydane zostały tytuły wykonawcze na łączną kwotę 200 tys. zł. Na dzień 30 września 2019 r. dokonano wpłat w wysokości 54 217 zł. Jedno z postępowań zostało zawieszone postanowieniem naczelnika urzędu skarbowego. Egzekucja finansowa w pozostałym zakresie prowadzona była przez właściwe organy Krajowej Administracji Skarbowej. Z analizy akt spraw wynika, iż WIOŚ podejmował, bez zbędnej zwłoki, czynności zmierzające do wyegzekwowania należnych kwot orzeczonych w decyzjach administracyjnych. We wszystkich przypadkach strony odwoływały się do organu wyższej instancji, w trzech przypadkach prowadzone było postępowanie sądowe, wynikające ze skarg stron na rozstrzygnięcia GIOŚ.

WIOŚ prawidłowo współpracował ze Strażą Graniczną i Służbą Celną w ramach przepisów UMPO

WIOŚ współpracował z placówkami Straży Granicznej oraz oddziałami celnymi na podstawie wymienionego wcześniej porozumienia z 4.03.2015 r., zawartego przez GIOŚ, oraz na podstawie lokalnie zawieranych porozumień. Według nich, współdziałanie polegało w szczególności na: wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności kontrolnych, w tym przeprowadzaniu wspólnych kontroli; wymianie informacji i wzajemnym udostępnianiu danych dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów; wymianie doświadczeń; dbaniu o jednolitą interpretację przepisów prawa krajowego i międzynarodowego w zakresie dotyczącym międzynarodowego przemieszczania odpadów; organizowaniu wspólnych szkoleń, w tym przygotowywaniu materiałów szkoleniowych.

Lubelski WIOŚ, w ramach realizacji tych porozumień, wprowadził od 31 grudnia 2018 r. regulamin pracy w kierowanym Inspektoracie, według którego inspektorzy ochrony środowiska zatrudnieni na stanowiskach pracy, na których ze względu na zakres i charakter zadań wymagane jest wykonywanie pracy w systemie zmianowym, wykonują pracę w systemie zmianowym czasu pracy na zmiany trwające osiem i 12 godzin na dobę, także w soboty, niedziele i święta. Ustalony został następujący czas trwania zmian: pierwsza od godziny 7:00 do 15:00, pierwsza przedłużona od godziny 7:00 do 19:00 oraz druga – od godziny 19:00 do 7:00 dnia następnego. Taka organizacja pracy pozwalała na bezzwłoczną realizację Porozumień w zakresie oceny towaru przewożonego przez granicę w przypadku wątpliwości co do jego charakteru.

Podkarpacki WIOŚ, realizując jedno z porozumień¹⁶, zobowiązał się do przeprowadzania, na wniosek Stron porozumienia, przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (od poniedziałku do piątku w godzinach od 7:00 do 15:00) oceny towarów mogących stanowić odpady, w tym wydawania oceny czy przewożone odpady wypeł-

¹⁶ § 2 ust. 1 pkt 1 Porozumienia o współpracy nr 59/POR/15 zawarte w dniu 11 grudnia 2015 r. pomiędzy Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Dyrektorem Izby celnej w Przemyślu oraz Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niają kryteria odpadów niebezpiecznych dla środowiska. Takie postanowienia powodowały, że oceny takie nie były wydawane przy wątpliwych transportach, które przyjeżdżały na przejścia graniczne w czasie weekendu lub w okresach świątecznych.

W okresie objętym kontrolą do Lubelskiego WIOŚ wpłynęło 77 wniosków o dokonanie oceny towarów mogących stanowić odpady: w 59 przypadkach, tj. 76,6% towary zostały uznane za odpady. Do Podkarpackiego WIOŚ – od 2016 r. – wpłynęły 224 takie wnioski, z czego w 139 przypadkach (62%) uznano towar za odpad, w tym – 43 przypadki dotyczyły uszkodzonych pojazdów lub części samochodowych.

Zdjęcie nr 5

Spalony pojazd



Źródło: placówka SG w Korczowej.

Negatywna ocena NIK dotyczyła realizacji przez Podkarpackiego WIOŚ warunków porozumienia o współpracy z służbami granicznymi oraz celno – skarbowymi w zakresie kwalifikowania – do kategorii odpadów – legalnie zakupionych, od podmiotów prowadzących handel częściami samochodowymi, elementów karoserii oraz samochodowych części zamiennych, zatrzymanych przez te służby na przejściach granicznych. Elementy karoserii takie jak dach, nadkola, błotniki i inne, kwalifikowano jako odpady o kodzie 160106 „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów”, mimo iż w rzeczywistości nie były pojazdami. Podkarpacki WIOŚ – w sposób niekonsekwentny i niejednolity – uznawał pojazdy, będące przedmiotem transgranicznego przemieszczania, jako niewypełniające definicji odpadów lub jako odpady. Opinie WIOŚ w sprawach o zbliżonym charakterze były zróżnicowane, mimo że przewoźnicy przedkładali podobne dokumenty pod względem prawnym (w kraju wysyłki), opisujące stan techniczny pojazdu. Stwierdzono, że – jako odpady – uznawano pojazdy, których dokumentacja wskazywała, iż mogły być one dopuszczone do ruchu drogowego

po dokonaniu stosownych napraw. Jako niewypełniające definicji odpadów uznawano zaś pojazdy w sytuacji, gdy podmioty zbywające lub właściwe dla kraju wysyłki organy wskazywały, iż pojazdy te mogły być jedynie przedmiotem demontażu lub przeznaczenia na części zamienne.

NIK oceniła iż działania Podkarpackiego WIOŚ w tym obszarze były niezrzetelne: nie stosowano jednolitych zasad w klasyfikacjach pojazdów jako odpad lub jako niewypełniający tej definicji, pomijano istotne zapisy na fakturach, podejmowano decyzje bez niezbędnej wiedzy technicznej oraz opinii rzeczoznawcy, dokonując klasyfikacji warunkującej dalsze przeznaczenie pojazdu, niekonsekwentnie przy tym stosując przepisy Wytocznych Korespondentów nr 9 oraz wskazówki metodyczne GIOŚ.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy organy administracji rządowej rzetelnie i skutecznie realizują procedury, stosowane przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy właściwy organ prawidłowo rozpoznaje wnioski o zezwolenie na transgraniczne przemieszczanie odpadów oraz podejmuje działania przy ujawnionych próbach nielegalnego przemieszczania odpadów?
2. Czy organy celno-skarbowe i służby graniczne prawidłowo i skutecznie prowadzą kontrolę zgodności – pod względem ilościowym i jakościowym – przewożonych odpadów ze zgłoszeniem?
3. Czy wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska sprawują skutecznie kontrolę nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem obrotu międzynarodowego?

Kontrolą objęto 10 jednostek, w tym: GIOŚ, dwa wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, pięć placówek Straży Granicznej, Lubelski Urząd Celno-Skarbowy (cztery oddziały celne w ramach jego struktury organizacyjnej) oraz Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy (dwa oddziały celne).

Zakres podmiotowy

We wszystkich jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2015–I półrocze 2019. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 sierpnia do 19 grudnia 2019 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje od trzech WIOŚ¹⁷ w sprawie wykonywania przez nich nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami – na podstawie art. 3 ust. 3 UMPO jak i na podstawie art. 50 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Nr 1013/2006 – w zakresie dotyczącym wskazanych odbiorców odpadów

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Wystąpienia pokontrolne skierowano do GIOŚ, dwóch WIOŚ i dwóch naczelników urzędów celno-skarbowych, a także do pięciu komendantów placówek straży granicznej.

Wnioski NIK, skierowane do GIOŚ, dotyczyły:

- podjęcia działań w celu zapewnienia prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z przemieszczaniem odpadów w oparciu o dokumenty sporządzone lub przetłumaczone na język polski;
- dotrzymywania terminów wskazanych w art. 8 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Nr 1013/2006 w przypadku wzywania zgłaszającego do dostarczenia dodatkowych informacji i dokumentacji oraz przesyłania potwierdzenia jej przyjęcia;
- niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych po otrzymaniu zawiadomienia o stwierdzeniu nielegalnego przemieszczania odpadów, zgodnie z dyspozycją art. 27 ust. 3 i 4 UMPO.

Pozostałe informacje

¹⁷ Mazowiecki WIOŚ, Śląski WIOŚ, Zachodniopomorski WIOŚ,

ZAŁĄCZNIKI

Wnioski NIK, zawarte w wystąpieniu do Podkarpackiego WIOŚ, dotyczyły ujednolicenia zasad:

- oceny, czy przewożone przez granicę państwa, legalnie zakupione samochodowe części zamienne spełniają definicję odpadów, określoną we wskazówkach metodycznych GIOŚ;
- uznawania pojazdów jako odpad lub niewypełniających definicji odpadów, z uwzględnieniem dokumentów pojazdu kraju wysyłki, Wytocznych Korespondentów oraz wskazówek metodycznych GIOŚ.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie wnieśli zastrzeżeń do skierowanych do nich wystąpień pokontrolnych.

Zarówno GIOŚ jak i Podkarpacki WIOŚ poinformowali o przyjęciu i realizacji skierowanych do nich wniosków.

Kontrola *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską* (P/19/100) podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziła ją kontrola doraźna rozpoznawcza w Placówce SG w Korczowej (R/18/008), której wyniki pozwoliły na sprecyzowanie programu kontroli w zakresie badań kontrolnych. Do kontroli wybrano placówki SG na tych przejściach granicznych z Ukrainą, na których realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów, oraz Oddziały Celne na tych przejściach. Przy wyborze przejść granicznych do kontroli kierowano się także faktem, iż cztery z nich były objęte kontrolą *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską w okresie 2004 r.–I półrocze 2007 r. w świetle przepisów Konwencji bazylejskiej* (P/07/156).

Wykaz jednostek kontrolowanych¹⁸

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Rzeszowie	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Paweł Ciećko
2.		Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Krystyna Sołek
3.	Delegatura w Lublinie LLU	Lubelski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska	Leszek Żelazny
4.		Placówka Straży Granicznej w Dorohusku	Robert Brychlik
5.		Placówka Straży Granicznej w Hrebennem	Leszek Surmacz
6.		Placówka Straży Granicznej w Hrubieszowie	Dariusz Łopocki
7.		Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Krzysztof Maciejewicz
8.	Delegatura w Rzeszowie	Placówka Straży Granicznej w Korczowej	Bogusław Czernastek
9.		Placówka Straży Granicznej w Medyce	Maciej Pruski
10.		Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyśle	Andrzej Pasternak

¹⁸ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zasady dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów regulują przepisy prawa Unii Europejskiej oraz przepisy prawa krajowego.

1. Głównymi aktami prawa wspólnotowego, regulującymi zagadnienie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów, są: *Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych* (Dz. Urz. UE L39 z 16.02.1993, str. 3, ze zm.) oraz Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L190 z 12.07.2006, str. 1, ze zm.1).

Przepisy prawa UE

2. Konwencja bazylejska określa podstawowe zasady międzynarodowej gospodarki odpadami i stanowi kanwę dla regulacji w poszczególnych krajach. Zgodnie z art. 2 ust. 3 Konwencji – transgraniczne przemieszczanie oznacza jakiekolwiek przemieszczanie odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów z obszarów znajdujących się pod jurysdykcją krajową jednego państwa do obszarów lub przez obszary znajdujące się pod jurysdykcją innego państwa albo do obszarów lub przez obszary nieznajdujące się pod żadną krajową jurysdykcją jakiegokolwiek państwa, pod warunkiem, że w takie przemieszczanie zaangażowane są co najmniej dwa państwa. Stosownie do postanowień art. 6 Konwencji – import, eksport i tranzyt odpadów niebezpiecznych lub innych odpadów są dopuszczalne tylko wtedy, gdy kompetentne władze wszystkich zainteresowanych państw zostaną wcześniej poinformowane i zgodzą się na przemieszczenie.

Wyznaczenie jednego lub więcej kompetentnych władz i wydzielonego ośrodka krajowego – w celu ułatwienia wdrażania Konwencji – nakazuje stronom art. 5.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 Konwencji bazylejskiej, transgraniczne przemieszczanie odpadów do (lub z) państw niebędących stronami tej Konwencji jest z zasady zabronione. Jednak – stosownie do treści art. 11 Konwencji bazylejskiej – jej strony upoważnione są do zawierania, z państwami niebędącymi stroną Konwencji, dwustronnych lub wielostronnych porozumień w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów, o ile państwa te stosują się do zasad, wymaganej przez Konwencję bazylejską, bezpiecznej dla środowiska gospodarki odpadami.

3. Podstawowym aktem w zakresie międzynarodowego obrotu odpadami, regulującym w krajach UE obowiązek kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, jest Rozporządzenie Nr 1013/2006, które – jak stanowi art. 1 ust. 1 – określa procedury i systemy kontroli w zakresie przemieszczania odpadów, w zależności od pochodzenia, przeznaczenia i trasy przemieszczania odpadów, rodzaju przesyłanych odpadów oraz przewidzianego trybu postępowania z odpadami w miejscu przeznaczenia. Rozporządzenie to jest aktem prawa unijnego obowiązującym w sposób bezpośredni i ma zastosowanie – wg art. 1 ust 2 – do przemieszczania odpadów:

- a) pomiędzy państwami członkowskimi, na terytorium Wspólnoty lub z tranzytem przez państwa trzecie;

- b) przywożonych do Wspólnoty z państw trzecich;
- c) wywożonych ze Wspólnoty do państw trzecich;
- d) przewożonych w ramach tranzytu przez terytorium Wspólnoty, na trasie z oraz do państw trzecich.

Rozporządzenie Nr 1013/2006 na potrzeby transgranicznego przemieszczania odpadów dokonuje klasyfikacji odpadów w formie dwóch wykazów (list): *lista zielona odpadów* oraz *lista bursztynowa odpadów*.

– **Lista zielona odpadów** stanowi Załącznik III do Rozporządzenia nr 1013/2006 (lista B Konwencji bazylejskiej), a znajdują się na niej odpady inne niż niebezpieczne, np.: stłuczka szklana, makulatura, złom metali, odpady tworzyw sztucznych, itp.

– **Lista bursztynowa odpadów** to Załącznik IV do rozporządzenia nr 1013/2006 (lista A Konwencji bazylejskiej), w którym znajdują się odpady niebezpieczne lub potencjalnie niebezpieczne, np.: odpady zawierające azbest, oleje przepracowane, odpady akumulatorów, szkła aktywowanego (pochodzącego np. z ekranów telewizorów, monitorów), itp.

Jeśli jakiś odpad nie figuruje na liście „zielonej” lub „bursztynowej” lub jeśli jest to mieszanina różnych odpadów (z pewnymi wyjątkami), to wówczas klasyfikowany jest on jako odpad spoza listy (tzw. *Odpady niesklasyfikowane*).

Rozporządzenie przewiduje **dwie procedury**, związane z przemieszczaniem odpadów na terytorium UE:

1/ **Procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody (notyfikacji)**

- stosuje się ją przy przemieszczaniu:
- odpadów z listy bursztynowej przeznaczonych do odzysku;
- wszystkich odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia (bez względu na to, czy znajdują się wykazie zielonym czy bursztynowym);
- odpadów niesklasyfikowanych w żadnym z załączników do Rozporządzenia Nr 1013/2006 i do mieszanin odpadów (z wyjątkiem mieszanin z załącznika IIIA),

Przemieszczenie ww. odpadów można rozpocząć wyłącznie po wyrażeniu zgody przez wszystkie właściwe zainteresowane organy. Wymagane jest wydanie zezwolenia przez właściwe organy: kraju wysyłki (w którym rozpoczyna się transport), kraju przeznaczenia (w którym odpady mają być zagospodarowane) i kraju tranzytu (przez który przemieszczanie będzie przebiegać).

Zgłoszenie następuje poprzez przesłanie dokumentu zgłoszenia i przesyłania do właściwego organu kraju wysyłki. Wzory dokumentów zgłoszenia i przesyłania znajdują się – odpowiednio – w załączniku IA i w załączniku IB do Rozporządzenia Nr 1013/2006. W zgłoszeniu należy wskazać dokładną liczbę transportów oraz termin pierwszego i ostatniego przemieszczenia. W przypadku wszystkich przemieszczeń odpadów, które podlegają obowiązkowi zgłoszenia, konieczne jest zawarcie przez zgłaszającego i odbiorcę umowy w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania zgłaszanych odpadów.

Realizacja wydanego zezwolenia na transgraniczne przemieszczanie odpadów przebiegać powinna następująco:

Na trzy dni robocze przed rozpoczęciem przemieszczenia zgłaszający przesyła podpisane kopie dokumentu przesyłania zainteresowanym właściwym organom oraz odbiorcy.

Do każdego transportu odpadów powinny być dołączone:

- dokument przesyłania – oryginał;
- dokument zgłoszenia – zawierający pisemne zgody właściwych organów kraju wysyłki, przeznaczenia i kraju tranzytu – kopia (kraj tranzytu może udzielić tzw. milczącej zgody);
- warunki, jakie zostały określone przez zainteresowane właściwe organy (np. w Polsce – decyzja administracyjna GIOŚ) – kopia,

W terminie trzech dni od odebrania odpadów, prowadzący instalację odzysku lub unieszkodliwienia odpadów przesyła kopię dokumentu przesyłania, na której potwierdza otrzymanie odpadów wszystkim zainteresowanym właściwym organom.

W terminie 30 dni od zakończenia operacji ostatecznego odzysku lub unieszkodliwienia, oraz nie później niż w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów, prowadzący instalację odzysku lub unieszkodliwienia odpadów przesyła kopię dokumentu przesyłania, na której potwierdza odzysk lub unieszkodliwienie odpadów wszystkim zainteresowanym właściwym organom.

2/ Procedura informowania – na podstawie art. 18 Rozporządzenia Nr 1013/2006 – stosuje się ją przy przemieszczaniu:

- odpadów z listy zielonej,
- odpadów przeznaczonych do badań laboratoryjnych o masie nieprzekraczającej 25 kg,
- mieszanin odpadów ujętych w załączniku IIIA i IIIB do ww. Rozporządzenia,
- odpadów umieszczonych w załączniku IIIB do ww. Rozporządzenia.

Wysyłający oraz odbiorca odpadów muszą przed rozpoczęciem przemieszczenia zawrzeć pisemną umowę dot. przemieszczania odpadów.

Każdemu przemieszczeniu towarzyszy dokument określony w załączniku nr VII do Rozporządzenia Nr 1013/2006 (*Informacja o przesyłce*). Za prawidłowe wypełnienie tego dokumentu odpowiedzialny jest ten, kto organizuje przemieszczanie. Dokument ten powinien zawsze towarzyszyć transportowi odpadów od miejsca wysyłki do miejsca przeznaczenia, tj. do instalacji odzysku lub laboratorium.

Przemieszczanie odpadów niesklasyfikowanych (spoza listy) podlegają takim procedurom jak odpady z wykazu bursztynowego – tj. procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody.

Przy przemieszczaniu (wysyłce) odpadów do krajów nienależących do OECD (np. Ukraina), obowiązują następujące procedury:

- w celu odzysku:
 - odpady z listy „zielonej”, z załącznika IIIA – obowiązuje procedura zgodnie z Rozporządzeniem nr 1418/2007, jeśli jednak brak kraju lub kodu odpadu w rozporządzeniu nr 1418/2007 – wówczas obowiązuje procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody;
 - odpady z listy „bursztynowej” i odpady niebezpieczne spoza listy – zakaz przemieszczania;
 - odpady spoza listy inne niż niebezpieczne – procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, z tym, że: termin na wydanie zgody na przemieszczenie wydłużono z 30 do 60 dni, a zgoda na wywóz – po uzyskaniu zgody kraju przeznaczenia;
- w celu unieszkodliwiania – zakaz.

Przy przemieszczaniu odpadów do krajów UE (przywóz) z krajów nienależących do OECD, obowiązują następujące procedury:

- w celu odzysku:
 - odpady z listy „zielonej”, z załącznika IIIA i IIIB – obowiązuje procedura informowania;
 - odpady z listy „bursztynowej” i odpady niesklasyfikowane – obowiązuje procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, z tym, że termin na wydanie zgody na przemieszczenia został wydłużony z 30 do 60 dni;
- w celu unieszkodliwiania:
 - dla wszystkich odpadów – obowiązuje procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody z tym, że termin na wydanie zgody na przemieszczenie został wydłużony z 30 do 60 dni.

Przepisy prawa krajowego

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*¹⁹, (art. 3 ust. 1 pkt 6), odpad – oznacza każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Stosownie do treści art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, gospodarka odpadami to wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami; zaś gospodarowanie odpadami (wg art. 3 ust. 1 pkt 2) to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.

1. Podstawowym, krajowym aktem uzupełniającym zapisy Rozporządzenia nr 1013/2006 jest ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. *o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów* (UMPO). Jak zapisano w art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów, wynikających z Rozporządzenia Nr 1013/2006 oraz kary pieniężne za naruszanie obowiązków w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

¹⁹ Dz.U.2020.797 t.j.

2. Ustawa ta stanowi przede wszystkim, że organem odpowiedzialnym za wykonanie Rozporządzenia Nr 1013/2006, w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ), który jest w szczególności organem właściwym w sprawach: przywozu odpadów na teren kraju; wywozu odpadów poza teren kraju; tranzytu odpadów przez teren kraju. (art. 3 ust. 1).

GIOŚ, zgodnie z treścią art. 4, wydaje zezwolenia na: przywóz odpadów na teren kraju, wywóz odpadów poza teren kraju, tranzyt odpadów przez teren kraju, a także – zgodnie z art. 9 ust 1 tej ustawy – może, w drodze decyzji, na podstawie art. 11 ust. 1 lub art. 12 ust. 1 Rozporządzenia Nr 1013/2006, wnieść sprzeciw wobec planowanego międzynarodowego przemieszczania odpadów. W przepisach art. 7–12 ustawy oraz art. 42 Rozporządzenia Nr 1013/2006 podane są terminy, w których GIOŚ – występując jako organ wysyłki/tranzytu/miejsca przeznaczenia – powinien podjąć stosowną decyzję i przekazać ją właściwym organom zainteresowanych stron (krajów uczestniczących w przemieszczaniu odpadów). Zgodnie z postanowieniami art. 7–9 ustawy, GIOŚ powinien niezwłocznie przekazywać kopie swoich decyzji, dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów, organom wymienionym w tych przepisach. Treści art. 5 i art. 6 ustawy określają, jakie dokumenty winny być dostarczone do GIOŚ przez zgłaszającego wywóz/przywóz odpadów, oraz jakich dokumentów/zaświadczeń/informacji GIOŚ żąda (może zażądać) od właściwych organów i/lub od zgłaszającego. Treść art. 12 ust. 1 ustawy określa, że GIOŚ prowadzi rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, który zawiera dane, wymienione w tym przepisie. GIOŚ, stosownie do przepisów art. 20–22 UMPO, winien ustanowić gwarancje finansowe w przypadku przemieszczeń odpadów, wymagających zgłoszenia, w formach przewidzianych w tych artykułach, tj: w formie umowy gwarancji bankowej albo umowy gwarancji ubezpieczeniowej (wówczas jest składana w oryginale do GIOŚ) lub w formie depozytu (wówczas jest wpłacana na odrębny rachunek bankowy wskazany przez GIOŚ). Artykuły 23–29 UMPO określają z kolei sytuacje, w których GIOŚ zobowiązany jest do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego i w których winien podjąć stosowną decyzję, określającą właściwemu podmiotowi, między innymi, dalszy sposób postępowania z odpadami, objętymi decyzją. Dotyczy to 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; przypadku stwierdzenia nielegalnego międzynarodowego przemieszczania odpadów albo na podstawie powiadomienia o nielegalnym przemieszczeniu otrzymanego w trybie art. 24 ust. 1 Rozporządzenia Nr 1013/2006.

3. Ustawa nakłada również obowiązki, związane z międzynarodowym obrotem odpadami, na inne organy administracji publicznej: art. 3 ust. 3 określa, że zadania oraz właściwość Krajowej Administracji Skarbowej, organów Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczące egzekwowania

przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Nr 1013/2006, określają przepisy odrębne. Wskazany art. 50 ust. 3 i 4 Rozporządzenia Nr 1013/2006 mówi o przeprowadzaniu inspekcji (kontroli) przemieszczeń, które mogą odbywać się w szczególności: w miejscu pochodzenia, z udziałem wytwórcy, posiadacza lub zgłaszającego; w miejscu przeznaczenia, w tym przejściowego i ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania, z udziałem odbiorcy lub prowadzącego instalację; na granicach Unii; lub podczas przemieszczania przez terytorium Unii (ust. 3), obejmując: sprawdzanie dokumentów, potwierdzenie tożsamości oraz, w stosownych przypadkach, kontrolę bezpośrednią odpadów (ust. 4). Ponadto, przepis art. 3 ust. 4 UMPO stwierdza, że GIOŚ, Krajowa Administracja Skarbowa, organy Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska współdziałają w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zapobiegają nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów, w szczególności przez wymianę informacji i doświadczeń.

4. Zadania Straży Granicznej, związane z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów, zapisane zostały w UOSG w art. 1 ust. 2 pkt 12 w sposób następujący: do zadań Straży Granicznej należy zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, funkcjonariusze, wykonując zadania, o których mowa w art. 1 ust. 2, mają prawo zatrzymywania i cofania z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych i biologicznych, jak również odpadów. Jako uzupełnienie do tych przepisów należy traktować Zarządzenie nr 9 z dnia 7 lutego 2017 r. Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli przemieszczania przez granicę państwową szkodliwych substancji chemicznych, odpadów, materiałów promieniotwórczych, broni i amunicji, materiałów wybuchowych, środków odurzających i substancji psychotropowych, towarów niebezpiecznych oraz zapobiegania zanieczyszczaniu wód granicznych (Dz. Urz. KGSG poz. 5, ze zm.), w którym Komendant m.in. określił zasady postępowania przy kontroli odpadów i ujawnieniu próby nielegalnego ich przewozu.

5. W przepisach dotyczących zadań KAS w zakresie kontroli celno-skarbowej nie występuje kategoria „odpady”; odpady są traktowane jak towary. Zgodnie z przepisami art. 54 ustawy o KAS, kontroli celno-skarbowej podlega, między innymi, przestrzeganie przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami. Stosownie do treści art. 24a. ust. 1 ustawy o odpadach, jeżeli w trakcie kontroli transportu odpadów ujawniono:

- 1) naruszenie szczegółowych wymagań dla transportu odpadów,
- 2) przemieszczanie odpadów do nieuprawnionego odbiorcy,

3) naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów
– pojazd wraz z odpadami może zostać zatrzymany przez **Krajową Administrację Skarbową**, Straż Graniczną, Policję, Inspekcję Transportu Drogowego oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska.

6. Wspomniane wyżej uprawnienie dotyczy także Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (WIOŚ), który ponadto winien wykonywać zadania, określone w UMPO. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 9 UIOŚ, zadaniem inspekcji ochrony środowiska jest wykonywanie zadań, określonych w przepisach o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Oznacza to, że zadaniem WIOŚ jest egzekwowanie przepisów, o których mowa w art. 50 ust. 3 i 4 Rozporządzenia nr 1013/2006 (zgodnie z art. 3 ust. 3 UMPO), tj. wykonywanie inspekcji przemieszczeń.

WIOŚ zobowiązany jest (art. 5 ust. 2 UMPO) przedstawić do GIOŚ informacje, jakich GIOŚ – przed wydaniem zezwolenia na przywóz odpadów na teren kraju – żąda od niego w stosownym wniosku (powinien to zrobić w terminie 14 dni od otrzymania wniosku GIOŚ. WIOŚ, zgodnie z przepisami art. 32 i art. 33 UMPO – w drodze decyzji – nakłada kary na wysyłających i odbierających oraz transportujących odpady, jeśli wysyłając, odbierając lub transportując odpady postąpili w sposób opisany w tych artykułach. Za określone tam postępowanie podane są rodzaje kar, przy czym przy ustalaniu ich wysokości WIOŚ powinien kierować się przepisem art. 34 UMPO, tj. uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006. Stosownie do postanowień art. 35 ust. 2 i 4 UMPO, kara podlega wpłacie na konto WIOŚ, który wydał decyzję, zaś w przypadku braku wpłaty w określonym terminie – podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Przepisy prawa Unii Europejskiej

1. *Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych* (Dz. Urz. UE L 39 z 16.02.1993, str. 3, ze zm.).
2. Rozporządzenie (WE) Nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, str. 1 ze zm.).
3. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1418/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. dotyczące wywozu w celu poddania odzyskowi niektórych odpadów wymienionych w załączniku III lub IIIA rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady do pewnych państw, których nie obowiązuje decyzja OECD w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 316 z 4.12.2007, str. 6, ze zm.).

Przepisy prawa krajowego

1. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów – Dz. U. z 2019 r. poz. 1162, ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2019 r. poz. 1335, ze zm.
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz. U. z 2020. poz. 797 t.j.
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2020 r. poz. 1396 ze zm.;
5. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2020 r. poz. 305, ze zm.;
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej – Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm. (uchylona z dniem 1 marca 2017 r. przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej – Dz. U. poz. 1948, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej – Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.;
8. 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, ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie urzędów celnych właściwych w sprawach międzynarodowego przemieszczania odpadów – Dz. U. z 2016 r. poz. 365 – (uchylone z dniem 1 marca 2017 r. przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej – Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Senacka Komisja Środowiska
10. Minister Klimatu
11. Minister Środowiska
12. Minister Finansów – Szef Krajowej Administracji Skarbowej
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
15. Komendant Główny Straży Granicznej
16. Wojewoda Lubelski
17. Wojewoda Podkarpacki
18. Marszałek Województwa Lubelskiego
19. Marszałek Województwa Podkarpackiego

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 07 sierpnia 2020 r.

DC1.0811.4.2020

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W związku z otrzymaną przy piśmie z 24 lipca 2020 r. nr LRZ.430.001.2020 informacją o wynikach kontroli P/19/100 „Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską” (data wpływu do MF – 27.07.2020 r.), na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz.1200) przedstawiam stanowisko odnoszące się do dokonanej oceny kontrolowanej działalności w zakresie dotyczącym Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

W przedmiotowej informacji sformułowany został następujący wniosek m.in. dla Ministra Finansów – Szefa Krajowej Administracji Skarbowej:

- NIK w oparciu o wyniki kontroli stwierdza, że niezbędnym jest podjęcie przez Ministra Klimatu, Ministra Finansów oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań w celu poprawienia skuteczności systemu kontroli na przejściach granicznych oraz w celu jego uszczelnienia dla ograniczenia możliwości niekontrolowanego pozostawiania odpadów na terenie RP. Kontrola przemieszczania odpadów – specyficznego rodzaju towaru, objętego Konwencją oraz przepisami unijnymi – wymaga doprecyzowania w przepisach krajowych.

Odnosząc się do uwag Najwyższej Izby Kontroli dotyczących sposobu dokonywania kontroli odpadów na przejściach granicznych należy zauważyć, że obowiązujące przepisy nie obligują Służby Celno-Skarbowej do dokonywania 100% kontroli fizycznej odpadów i prowadzenia odrębnej ewidencji kontroli odpadów. Odpady przewożone w ramach międzynarodowego przemieszczania jako towar niewspólnotowy podlegają tym samym regułom jak każdy inny towar oraz dodatkowym wymaganiom wynikającym z przepisów dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów. Przywóz odpadów niewspólnotowych podlega kontroli celnej, która – zgodnie z art. 46 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013 r.) – opiera się na analizie ryzyka. Analiza ta obejmuje swoim zakresem zarówno systemową analizę ryzyka (zastrzeżenia w systemach operacyjnych), jak również analizę ryzyka przeprowadzoną przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na podstawie dokumentów dotyczących indywidualnego zgłoszenia celnego. Zatem kontrola ta wykonywana jest zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami kontroli towarów.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na brak każdorazowego fizycznego sprawdzenia rodzaju i ilości przywożonych odpadów. Należy wyjaśnić, że decyzja o przeprowadzeniu rewizji towaru jest podyktowana wątpliwościami dotyczącymi ilości lub rodzaju odpadów. Wątpliwości te wynikają m.in. z różnicy pomiędzy pomiarem wagi dynamicznej a danymi zawartymi w dokumentach towarzyszących (zarówno celnych, jak i odpadowych), porównaniem treści

dokumentów celnych i odpadowych, rodzajem zgłoszonego towaru. Nie zawsze zaistnieją uzasadnione przesłanki do przeprowadzenia rewizji celnej towaru (kontroli fizycznej) na potrzeby stwierdzenia jego ilości lub tożsamości. W przepisach nie jest również ustalone wykorzystywanie sprzętu specjalnie dedykowanego do kontroli odpadów i konieczności wyposażenia przejść w tzw. wagi statyczne. Należy podkreślić, że przykładowo Oddział Celny Drogowy w Dorohusku, jak również Oddział Celny w Hrebennem dysponują wagą statyczną. Pomiar wagi statycznej środka transportu wraz z ładunkiem odpadu daje zbliżony pomiar do pomiaru wagi dynamicznej. Co ważne stosowanie wag dynamicznych wpływa znacząco na zwiększenie przepustowości przejść granicznych. A zatem wskazane jest stosowanie właśnie tego typu urządzeń, które poprawiają sprawność realizowanych działań kontrolnych. Wykorzystywanie wag statycznych ma miejsce np. w przypadku kwestionowania pomiaru wagi dynamicznej.

Odnosząc się do kwestii rewizji celnej każdej przesyłki odpadów należy zauważyć, że Służba Celno-Skarbowa odpowiada za kontrolę przywożonych towarów oraz zapobiega nielegalnemu przywozowi (przykładowo: towary podlegające kontroli weterynaryjnej, fitosanitarnej, sanitarnej, towary strategiczne /uzbrojenie i broń/, narkotyki). Kontrola każdego transportu odpadów, zarówno formalna, jak i fizyczna, osłabiałaby zaangażowanie Służby Celno-Skarbowej w inne, równie ważne obszary, co może przyczynić się do wzrostu zagrożenia epidemiologicznego, epizootycznego, terrorystycznego czy zdrowotnego. Uwzględniając zatem szerokie spektrum działania Służby Celno-Skarbowej niezwykle ważne jest trafne typowanie do kontroli fizycznej importowanych towarów. W tym miejscu zasadne jest wskazanie na przepis art. 33 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 poz. 5050, z późn. zm.) określający zakres zadań naczelnika urzędu celno-skarbowego, w tym m.in. wymiar należności celnych i podatkowych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów. W kontekście powyższego skupianie się na jednym rodzaju zagrożenia, osłabia działania kontrolne w innych aspektach.

Odnosząc się do zasad kontroli odpadów w procedurze informowania, tj. z tzw. listy zielonej, jest to uregulowane w art. 18 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006 r.). Z brzmienia ww. przepisu wynika, że kopię umowy przedstawia się właściwym organom na żądanie. Przepisy ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie określają szczegółowych zasad tej kontroli, w związku z powyższym umowa pomiędzy osobą organizującą przemieszczanie odpadów oraz odbiorcą odpadów wymagana jest w przypadkach konieczności dokonania szczególnej analizy transportu odpadów, np. w przypadku niezgodności rodzaju odpadów, ilości lub podmiotów.

Odnosząc się do zarzutu Najwyższej Izby Kontroli, że procedura informowania dotycząca przemieszczania odpadów nie zapewnia właściwej kontroli nad tym, czy odpady wyjechały do innego kraju członkowskiego UE, należy zauważyć, że zasadnicza część transportów odpadów przemieszcza się z granicy do oddziałów celnych wewnątrz Polski lub w innych krajach członkowskich w procedurze tranzytu. To w oddziałach celnych wewnętrznych odpady są obejmowane procedurą dopuszczenia do obrotu. Procedura tranzytu zewnętrznego w sposób istotny uzupełnia odpadową procedurę informowania. Procedura tranzytu zewnętrznego umożliwia bowiem kontrolę dostarczenia przesyłki odpadów do kraju docelowego a w przypadku niedostarczenia przesyłki do wskazanego oddziału celnego wszczynana jest procedura poszukiwawcza.

Odnosząc się do kwestii wyeliminowania przypadków dublowania się czynności kontrolnych służb granicznych należy wskazać na realizowany obecnie projekt Systemu Cyfrowa Granica. System ten ma umożliwić Krajowej Administracji Skarbowej i jej partnerom (m.in. Straży Granicznej, inspekcjom granicznym, zarządom przejść granicznych)

efektywniejsze wykonywanie i lepszą koordynację usług związanych z realizacją procesów obsługi klienta na przejściach granicznych. Dzięki zastosowaniu rozwiązań proponowanych w ramach Systemu Cyfrowa Granica KAS zarządzać będzie dostępną na przejściu infrastrukturą techniczną w sposób zharmonizowany z kolejnymi etapami obsługi klienta. System stanowić ma przy tym platformę integrującą wszelkie aspekty odprawy granicznej. Co istotne, platforma ta ma zostać zbudowana w sposób umożliwiający konfigurację i dostosowanie do specyfiki określonego rodzaju ruchu, typu przejścia granicznego, znajdującej się tam infrastruktury, stosowanej technologii odpraw i wynikającej z niej kolejności działań służb kontrolnych, co pozwoli na wyeliminowanie dublowania czynności kontrolnych.

Do przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu poprawę funkcjonowania przejść granicznych można również zaliczyć opracowanie (wspólnie przez SCS i SG) standardów modelowego drogowego przejścia granicznego, uwzględniającego technologię odpraw, infrastrukturę i wyposażenie w sprzęt do kontroli, uwarunkowania prawne regulujące przepływ osób i towarów przez zewnętrzną granicę RP/UE oraz kryteria do określenia stanów etatowych Służby Celno-Skarbowej i Straży Granicznej. Opisane w standardzie modelowego drogowego przejścia granicznego potrzeby służb granicznych w zakresie infrastruktury przejść granicznych i wyposażenia w sprzęt do kontroli oraz kryteria do określenia stanów etatowych stanowią kompendium uporządkowanych zasad, które należy każdorazowo uwzględniać w toku planowania budowy/modernizacji przejść granicznych. Dokument ten wskazuje kierunki, w jakim powinno być prowadzone planowanie nowych przejść granicznych oraz modernizacja przejść już istniejących i określa pożądane elementy, którymi przejścia graniczne powinny dysponować.

Natomiast odnosząc się do kwestii wykorzystania systemu viaTOLL do kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską należy wyjaśnić, że obecnie funkcjonujący Krajowy System Poboru Opłat oraz przyszły System Poboru Opłaty Elektronicznej KAS może być wykorzystany do zbierania danych o przejazdach pojazdów podlegających obowiązkowi opłaty elektronicznej jedynie po drogach objętych obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej. Tym samym auta poruszające się poza drogami wyżej wymienionymi nie mogą zostać zidentyfikowane. W związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) przetwarzanie danych poza obszarem sieci dróg płatnych jest nieuzasadnione, ponieważ podmiot pobierający opłatę elektroniczną może przetwarzać dane jedynie w tym celu. Założenia techniczne przyszłego Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS uwzględniają dodatkową możliwość, tj. zbieranie i identyfikację danych do celów statystycznych, na podstawie tablic ADR. Jeśli auta przewożące odpady są wyposażone w tego typu tablice, to po wdrożeniu w przyszłości Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS będzie możliwe zidentyfikowanie w obrębie sieci dróg objętych systemem poboru opłaty elektronicznej.

**Z upoważnienia Ministra Finansów
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Magdalena Rzeczkowska**

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Stanowisko Ministra Klimatu do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 10-08-2020 r.

MINISTER KLIMATU

DGO-II.082.1.2020.MR
1278395.3922837.3079959

Pan
Marian BANAS
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na Pana pismo nr LRZ.430.001.2020 z dnia 27 lipca br., dotyczące informacji o kontroli P/19/100 *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, przedstawiam poniżej swoje stanowisko.

Zarówno Minister Klimatu, jak również Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) z zadowoleniem przyjęli pozytywną opinię Najwyższej Izby Kontroli na temat wypełniania zadań GIOŚ w kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.

Niemniej jednak, w zakresie wskazanych w dokumencie nieprawidłowości w działaniach GIOŚ, przedstawiam poniżej stosowne wyjaśnienia.

I. Wykonywanie zadań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

W odniesieniu do kwestii stwierdzonych w aktach postępowań informacji w języku angielskim, informuję, że GIOŚ wymaga od podmiotów składających wnioski przekazywania dokumentów w języku polskim i przeważająca większość dokumentacji składanej przez wnioskodawców jest w języku polskim. Zaznaczyć należy, że w opinii GIOŚ część informacji nie wymaga tłumaczenia w celu zweryfikowania ich treści (np. przywołany w wystąpieniu pokontrolnym szczegółowy opis trasy przewozu odpadów, który w rzeczywistości często jest mapą przebiegu trasy). Niemniej jednak po zakończeniu przedmiotowej kontroli NIK, GIOŚ zastrzył dotychczasowe wymagania w stosunku do zagranicznych przedsiębiorców, dotyczące tłumaczeń dostarczanych dokumentów na język polski.

W odniesieniu do rozpatrywania zawiadomień o nielegalnym przemieszczaniu odpadów z naruszeniem terminów określonych w art. 27 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1162) informuję, że niezwłocznie po przesłaniu zawiadomienia o nielegalnym międzynarodowym przemieszczaniu odpadów GIOŚ podejmuje

czynności wyjaśniające i w uzasadnionych przypadkach niezwłocznie wszczyna postępowania administracyjne.

Wyjaśnić bowiem należy, iż samo przesłanie zawiadomienia przez organy wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie jest wystarczające do wszczęcia postępowania z urzędu, gdyż GIOŚ musi jeszcze dokonać analizy takiego materiału, czy uzasadnia on wszczęcie postępowania z urzędu. W szczególności może to wymagać konsultacji z właściwymi organami innych państw, zebrania dodatkowych danych dotyczących podmiotu podejrzanego o naruszenie i dodatkowych dowodów wskazujących, że przedmioty przemieszczania stanowią odpady.

Decyzja o wszczęciu postępowania nie może być pochopna, a powinna być oparta na mocnych dowodach, i wynikać z przeświadczenia organu, iż podmiot w stosunku, do którego będzie wszczęte postępowanie, naruszył przepisy ustawy. Wymaga to więc co najmniej dokładnej analizy przesłanych materiałów. Przeświadczenie to w wyniku uzyskania nowych dowodów lub ustaleń, który zmienia stan faktyczny, może się zmienić w trakcie postępowania i w takim wypadku postępowanie zostanie umorzone, niemniej jednak nie może dochodzić do wszczęcia postępowania na podstawie niezwyfikowanych informacji i bez dogłębnego przeanalizowania przesłanych materiałów.

Co równie istotne, jeśli zebrane dodatkowe dane czy dowody wskazywać będą na odpowiedzialność za nielegalne przemieszczanie odpadów po stronie podmiotu nieznajdującego się pod jurysdykcją RP (np. w przypadku przywozu odpadów do Polski, gdy podmiotem odpowiedzialnym za przemieszczanie jest podmiot wysyłający odpady z innego państwa), w takim przypadku do wszczęcia postępowania administracyjnego w trybie przepisów KPA nie dochodzi w ogóle, a zastosowanie ma procedura zwrotu odpadów w trybie przepisów rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów.

II. Ocena działań Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska

Każdego roku GIOŚ prowadzi szkolenia z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów, których licznymi uczestnikami są m.in. pracownicy WIOŚ. Program szkoleń obejmuje zagadnienia związane z klasyfikacją pojazdów i części samochodowych do kategorii odpadów. Niemniej jednak, mając na celu ujednolicenie sposobu klasyfikacji tego rodzaju odpadów, na kolejnym szkoleniu zagadnienie to zostanie pogłębione i omówione z uwzględnieniem występujących rozbieżności.

W związku z zastrzeżeniami dotyczącymi działalności WIOŚ w Rzeszowie informuję o podjętych działaniach. W dniu 13.01.2020 r. w WIOŚ w Rzeszowie, odbyła się narada konsultacyjna, w której wzięli udział pracownicy Wydziałów i Działów Inspekcji oraz Pracownicy Wydziału Prawnego. Jej celem było wypracowanie jednolitych zasad oceny przewożonych przez granicę m.in. części zamiennych, jak i ciętych mechanicznie fragmentów pojazdów.

Na naradzie omówione zostały nieprawidłowości, stwierdzone podczas kontroli, celem wyeliminowania ich w przyszłości. W naradzie wziął również udział rzeczoznawca samochodowy, z którym omawiane były zagadnienia techniczne pomagające w dokonaniu oceny pojazdów oraz samochodowych części zamiennych.

W celu utrzymania ujednolicenia sposobu oceny pojazdów i ich elementów w międzynarodowym transporcie inspektorzy realizujący zadania w tym zakresie będą na bieżąco prowadzić konsultacje z zachowaniem wiodącej roli Delegatury w Przemysłu.

III. Przedstawione propozycje zmian w przepisach dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów.

1. Odnosząc się do kwestii poszerzenia ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów o przepisy regulujące skuteczny system fizycznej kontroli opadów i wprowadzenie obowiązku kontroli każdego transportu odpadów, należy wskazać na poniższe. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów *zadania oraz właściwość KAS, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego oraz WIOŚ w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami, w szczególności dotyczące egzekwowania przepisów rozporządzenia nr 1013/2006, określają przepisy odrębne.* Zadania ww. służb w zakresie nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów są określone odrębnymi przepisami, jednak przepisy te nie nakładają na służby kontrolne obowiązku kontroli każdego transportu odpadów. Z uwagi jednak na to, że ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie określa zadań innych organów zaangażowanych w kontrole przemieszczania odpadów, a odsyła do przepisów odrębnych, nie może nakładać obowiązku kontroli każdego transportu odpadów na różne organy, działające na mocy odrębnych przepisów prawa. W związku z tym proponowane poszerzenie ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów w takim zakresie, w ocenie Ministerstwa Klimatu nie jest możliwe.

2. W odniesieniu do propozycji NIK dotyczącej wprowadzenia w ustawie o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów przepisów nakładających na odbiorców odpadów w Polsce obowiązku powiadamiania właściwych miejscowo WIOŚ o każdym przywozie odpadów z listy bursztynowej i zielonej oraz wprowadzających elektroniczną ewidencją pomiarów wagowych transportów odpadów lub określających sposoby i częstotliwość kontroli takich transportów na terenie kraju, należy stwierdzić, co następuje.

W przypadku odpadów z **listy bursztynowej** (jak również odpadów niesklasyfikowanych) obowiązek raportowania każdego realizowanego transportu istnieje i wynika wprost z przepisów unijnych, tj. z art. 16 Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów ((Dz. Urz. UE. L Nr 190, str. 1) (rozporządzenie nr 1013/2006). Zgodnie z ww. przepisem, realizując każdy konkretny transport odpadów w ramach wydanego zezwolenia, wysyłający jest zobowiązany do wypełnienia tzw. dokumentu przesyłania,

którego wzór określa załącznik IB do rozporządzenia nr 1013/2006. W polu nr 5 dokumentu przesyłania, podmiot wysyłający odpady zobowiązany jest wskazać m.in. rzeczywistą ilość odpadów w danym transporcie, wyrażoną w tonach lub metrach sześciennych oraz datę rozpoczęcia transportu. Kopie formularza wypełnionego w polach od 1 do 15 wysyłający przekazuje organom właściwym w sprawach transgranicznego przemieszczania odpadów, zaangażowanych w dane przemieszczenie, tj. do właściwego organu miejsca wysyłki, właściwego organu przeznaczenia oraz, w odpowiednich przypadkach, do właściwych organów krajów tranzytu, co najmniej na trzy dni robocze przed rozpoczęciem transportu. Odbiorca odpadów, po otrzymaniu transportu, zobowiązany jest skontrolować ilość otrzymanych odpadów oraz wpisać ich masę bądź objętość w polu nr 18 dokumentu przesyłania. Odbiorca potwierdza przyjęcie danego transportu odpadów składając podpis w polu nr 18 dokumentu przesyłania. Kopię wypełnionego przez siebie dokumentu przesyłania odbiorca przekazuje wysyłającemu oraz zainteresowanym organom, w ciągu trzech dni od otrzymania transportu. Ponadto, odbiorca zobowiązany jest zagospodarować otrzymane odpady w terminie roku kalendarzowego od otrzymania odpadów (lub w krótszym terminie, jeżeli taki został wyznaczony w zezwoleniu.) Odbiorca potwierdza zagospodarowanie odpadów poprzez wypełnienie dokumentu przesyłania w polu 19. Kopie dokumentu przesyłania odbiorca przekazuje wysyłającemu oraz zainteresowanym organom w nie później niż w ciągu 30 dni od zakończenia operacji odzysku lub unieszkodliwienia odpadów oraz nie później, niż w ciągu roku kalendarzowego od otrzymania odpadów (lub w krótszym terminie, jeżeli taki został wyznaczony w zezwoleniu). Właściwe organy analizują otrzymywane dokumenty przesyłania na bieżąco, w ten sposób sprawując kontrolę nad realizacją wydanych przez siebie zezwoleń na transgraniczne przemieszczanie odpadów.

Istotne jest również, że dokumenty przekazywane do GIOŚ, jako do organu właściwego w sprawach transgranicznego przemieszczania odpadów w Polsce, są rejestrowane w systemie informatycznym (SI TPO), do którego mają dostęp zarówno pracownicy WIOŚ, jak i pozostałych służb zaangażowanych w kontrolę transportów.

W odniesieniu do odpadów wymienionych na **zielonej liście** przekazują natomiast następujące stanowisko. Baza Danych Odpadowych (BDO) gromadzi podstawowe informacje dotyczące wywozu/przywozu odpadów z/do RP na podstawie karty ewidencji odpadów. W odpowiedniej rubryce w zakładce dotyczącej przekazanych lub przyjętych odpadów przyjmujący lub wysyłający odpady oznacza "Wywóz poza RP"/"Przywóz do RP".

Następnie system wymaga uzupełnienia danych dotyczących daty wywozu/przyjęcia odpadów kraju wywozu/pochodzenia odpadów, nazwy miejsca, a opcjonalnie adresu. Dodatkowo, w przypadku wywozu, system wymusza konieczność wpisania sposobu zagospodarowania, tj. wskazania odpowiedniego procesu odzysku/unieszkodliwiania. W obydwu przypadkach można również dodać do takiego wpisu "Informacje dodatkowe".

Ponadto, w module sprawozdawczym BDO, w części dotyczącej wytwórców odpadów, znajduje się formularz w Dziale II dotyczący informacji o masie odpadów wywiezionych z terytorium kraju

oraz przywiezionych na terytorium kraju (zawiera m.in. nazwę kraju, kod odpadów stosowany przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów, proces zagospodarowania).

Podsumowując, moduł ewidencji BDO zawiera w karcie ewidencji odpadów podstawowe informacje o odpadach przywiezionych/wywiezionych transgranicznie i informacja ta jest uzupełniana na bieżąco.

Natomiast moduł sprawozdawczy BDO zawiera roczne sprawozdanie, które również dotyczy przedmiotowego zagadnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe stoimy na stanowisku, że zaproponowana zmiana ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów nie znajduje uzasadnienia, gdyż zaproponowane mechanizmy już funkcjonują obecnie, i zostały wprowadzone odrębnymi przepisami.

IV. Inne uwagi

Należy sprostować podane w tekście informacje, że ograniczeniom skuteczności kontroli przemieszczania odpadów z „zielonej listy” sprzyjają niespójne przepisy rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 stanowiąca, że przedstawienia kopii umowy, o której mowa w art. 18 ust. 2 rozporządzenia, może żądać jedynie GIOŚ, który nie uczestniczy na żadnym etapie przemieszczania tych odpadów. W dokumencie powołano się tylko na art. 18 pomijając wprowadzone nowelizacją zmiany w rozporządzeniu 1013/2006. Jednak nowelizacja rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 uregulowała kwestie uprawnień podczas kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów dla wszystkich organów odpowiedzialnych za takie kontrole (zgodnie z rozporządzeniem - organy zajmujące się inspekcjami). Zgodnie z art. 50 ust. 4c rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 organy zajmujące się inspekcjami, w przypadku Polski to Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa, Inspekcja Transportu Drogowego, Policja, w celu ustalenia czy dane przemieszczanie odpadów jest zgodne z rozporządzeniem, mogą wymagać od zgłaszającego, osoby, która organizuje przemieszczanie, posiadacza, przewoźnika, odbiorcy, instalacji odbierającej odpady, aby w terminie określonym przez te organy przekazali im odpowiednie dokumenty stanowiące dowód. Zatem, na mocy przywołanego przepisu, każdy organ uprawniony do kontroli przemieszczania odpadów może zażądać przedstawienia takiej umowy.

Należy mieć na względzie, że lista zielona z założenia obejmuje odpady, które są cennym surowcem w procesach przemysłowych i mają one w związku z tym dodatnią wartość rynkową, tj. to nie wytwórca płaci odbiorcy za ich zagospodarowanie, ale odbiorca (np. huta przetapiająca złom) kupuje je od wytwórcy. Twierdzenie zawarte w informacji o wynikach kontroli, iż „*istnieje realne zagrożenie, że część takich odpadów w ogóle nie opuszcza terytorium Polski zasilając istniejące lub tworząc kolejne nielegalne ich składowiska*” jest jedynie hipotezą postawioną przez kontrolujących ale nieopartą faktycznymi wynikami kontroli. W związku z dużą wartością odpadów z listy zielonej dla gospodarki, ryzyko ich porzucenia jest w istocie niewielkie. Biorąc pod

uwagę powyższe, racjonalne jest, iż normodawca unijny przewidział dla kontroli przemieszczeń odpadów z listy zielonej uproszczoną procedurę, zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 1013/2006.

Proponowane zmiany przepisów w zakresie znacznego zwiększenia kontroli przemieszczania odpadów z zielonej listy doprowadziłyby w opinii GIOŚ do przekierowania środków z budżetu Państwa na kontrolę przemieszczeń, które z założenia powinny odbywać się na zasadach zbliżonych do swobodnego przepływu towarów, gdyż podobnie jak w przypadku przemieszczanych towarów ryzyko porzucenia odpadów mających konkretną wartość jest znikome.

Z poważaniem,

Piotr Dziadzio
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli



Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKIN-KKN-0740-7/2020

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2020 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 lipca 2020 r.¹, uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*.

Odnosząc się do sformułowanego w *Informacji* zalecenia dotyczącego poszerzenia ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów²(dalej: UMPO) o przepisy regulujące skuteczny system fizycznej kontroli odpadów i propozycji oparcia go na jednej ze służb wykonujących kontrolę na przejściach granicznych właściwych do międzynarodowego przemieszczania odpadów – Służbie Celno-Skarbowej lub Straży Granicznej – pragnę zaznaczyć, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 12 ustawy o *Straży Granicznej*³ – do zadań formacji należy m.in. zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów. Zasady prowadzenia tego typu działań zostały określone w wewnętrznym akcie prawnym SG - w *zarządzeniu Nr 9 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie sposobu przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli przemieszczania przez granicę państwową szkodliwych substancji chemicznych, odpadów, materiałów promieniotwórczych, broni i amunicji, materiałów wybuchowych, środków odurzających i substancji psychotropowych, towarów niebezpiecznych oraz zapobiegania zanieczyszczaniu wód granicznych*.

Straż Graniczna nie posiada możliwości szczegółowej weryfikacji rodzajowej odpadów (co w stosunku do niektórych rodzajów odpadów – może wykonać wyłącznie wyspecjalizowane laboratorium). Natomiast w zakresie weryfikacji ilościowej – wagi w drogowych przejściach granicznych

¹ znak: LRZ.430.001.2020

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1162 ze zm.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.

znajdują się w dyspozycji Służby Celno-Skarbowej, która dodatkowo wyposażona jest w inny sprzęt umożliwiający szczegółową kontrolę towarów, zgodnie z jej ustawowymi kompetencjami w tym zakresie.

Weryfikacja transportów odpadów podczas kontroli granicznej polega na typowaniu do kontroli poszczególnych transportów i poddawaniu ich szczegółowej kontroli. W przypadku, kiedy środek transportu znajdzie się w zainteresowaniu Straży Granicznej, a posiada nałożone zamknięcia urzędowe, kierowany jest wniosek do oddziału celnego w celu usunięcia takich zamknięć. Działania każdej ze służb w przejściu granicznym realizowane są na podstawie zawartych porozumień oraz zgodnie z przyjętą technologią odpraw.

Zasadnym wydaje się, aby to Służba Celno-Skarbowa realizowała przedmiotowe zadanie ze względu na szersze kompetencje w przedmiotowym obszarze obejmujące kontrolę towarów przekraczających granice państwowe. Ponadto Służba Celno-Skarbowa posiada w swojej dyspozycji zarówno zaplecze techniczne (wagi dynamiczne i statyczne, urządzenia RTG do kontroli pojazdów, rampy rozładunkowe do przeprowadzenia rewizji fizycznej oraz laboratoria celne), jak i odpowiednie rozwiązania systemowe wykorzystywane do identyfikacji przewożonego towaru (systemy teleinformatyczne pozwalające na szybkie ustalenie kodów taryfy celnej).

Podnoszona w *Informacji NIK* kwestia ważenia środków transportu, pozostaje poza zakresem czynności realizowanych przez SG w przejściach granicznych - jako formacji powołanej do kontroli ruchu granicznego, ochrony granicy państwowej oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji.

W związku z powyższym, niezasadnym wydaje się kierowanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosku o wyposażenie przejść granicznych z Ukrainą, właściwych do transportu odpadów, na których realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów, w sprzęt umożliwiający dokładne określenie ciężaru transportowanych odpadów, tj. wagi stacjonarne.

Z wyrazami szacunku

Błażej Poboży

Z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów

**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

LRZ.430.001.2020
P/19/100

Warszawa, 31 sierpnia 2020 r.

**Opinia
do stanowiska Ministra Finansów
w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy
Ukrainą, Słowacją i Polską***

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2020.1200 t.j.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów (Ministra) w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, zawartego w piśmie z 7 sierpnia 2020 r. (nr DCI.0811.4.2020).

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości wyrażony przez Ministra pogląd, wynikający z ustaleń kontroli NIK, że obecnie kontrola odpadów „wykonywana jest zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami kontroli towarów”, traktując go jako akceptację wniosku NIK w zakresie wskazującym na konieczność doprecyzowania zagadnienia kontroli przemieszczania odpadów w przepisach krajowych. NIK podkreśla przy tym, że cały wniosek – oprócz uzupełnienia przepisów – zawiera także postulat uporządkowania kwestii odpowiedzialności pomiędzy służbami oraz zapewnienia całodobowej współpracy na przejściach granicznych z Ukrainą. Wniosek oparty jest na ustaleniach kontroli, które jednoznacznie wskazują na poważne niedociągnięcia w zakresie kontroli odpadów, zaś propozycja NIK, aby objąć kontrolą wszystkie transporty odpadów, jest jedną z odpowiedzi kierunku, w którym powinny pójść działania adresatów wniosku, w tym Ministra.

Spostrzeżenie Ministra, iż w przepisach UMPO nie określono szczegółowych zasad kontroli odpadów, przemieszczanych w procedurze informowania na podstawie art. 18 Rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, wpisuje się w postulat NIK, wyrażony w Informacji, aby dokonać uregulowania tego zagadnienia w przepisach krajowych. Wyniki kontroli potwierdziły, że nie ma możliwości ustalenia, czy odpady z listy „zielonej” – przewożone tranzytem z Ukrainy przez Polskę do innych krajów UE – w ogóle opuściły terytorium RP. Żaden organ czy inspekcja, zajmujące się transgranicznym przemieszczaniem odpadów, nie były zobowiązane do monitorowania transportu odpadów, który przekroczył granicę ukraińsko-polską i stwierdzenia, że odpady te opuściły kraj w takiej samej ilości, w jakiej zostały wwieszone.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje zapowiedź wyeliminowania przypadków dublowania się – wymienionych w Informacji – czynności kontrolnych, wykonywanych przez Służbę Celno-Skarbową i Straż Graniczną. NIK zauważa, że jest to kolejna – na przestrzeni ostatnich pięciu lat – tego typu deklaracja Ministra. Związane to jest z planowanym wdrożeniem systemu „Cyfrowa Granica”, który usprawnić ma działania obu służb. Minister jednak nie informuje o dacie uruchomienia tego systemu. Przywoływane przez Ministra standardy modelowego drogowego przejścia granicznego są ogólną zapowiedzią zmian, dotyczących zasad planowania budowy nowych przejść granicznych oraz modernizacji przejść już istniejących i wskazują na pożądane elementy, którymi przejścia graniczne powinny dysponować. Minister nie podaje, w jakim zakresie standardy te mają związek z przejściami wyznaczonymi do międzynarodowego przemieszczania odpadów, w jaki sposób opracowanie standardów wpłynie na wyeliminowanie przypadków dublowania się czynności obu służb oraz kiedy znajdą one zastosowanie w praktyce.

W tej sytuacji wniosek NIK, aby poprzez poszerzenie zapisów w UMPO, kontrolę odpadów oprzeć na jednej ze służb, tj. Straży Granicznej lub Służbie Celnej – co powinno wyeliminować także dublowanie się czynności kontrolnych tych służb – pozostaje jak najbardziej aktualny.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kwestia ewentualnego wykorzystania systemu viaTOLL do kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów z listy „zielonej”, przewożonych z Ukrainy przez Polskę tranzytem do innych krajów UE, została w Informacji określona mianem sugestii i pomocniczo została poddana pod rozagę adresatom wniosku, zawartego w Informacji.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LRZ.430.001.2020
P/19/100

Warszawa, 37 sierpnia 2020 r.

**Opinia
do stanowiska Ministra Klimatu
w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy
Ukrainą, Słowacją i Polską***

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2020.1200 t.j.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu (Ministra) w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, zawartego w piśmie z 10 sierpnia 2020 r. (nr DGO-II.082.1.2020.MR).

Stanowisko Ministra Klimatu prezentuje dodatkowe wyjaśnienia, odnoszące się do nieprawidłowości, stwierdzonych w kontroli, oraz do wniosków, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Podkreślić należy, że wnioski te zostały już wcześniej przyjęte do realizacji zarówno przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska jak i Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Wyrażony przez Ministra pogląd, że zadania służb kontrolnych w zakresie nadzoru nad transgranicznym przemieszczaniem odpadów, są określone odrębnymi przepisami, jednak przepisy te nie nakładają na służby obowiązku kontroli każdego transportu odpadów, zbieżny jest z oceną NIK, zawartą w Informacji. Potwierdza to zarazem słuszność wniosku NIK, sformułowanego w Informacji, o potrzebie poszerzenia UMPO o przepisy regulujące skuteczny system fizycznej kontroli odpadów i rozważenie obowiązku kontroli każdego transportu odpadów.

NIK podtrzymuje stanowisko odnośnie wprowadzenia obowiązku powiadamiania właściwych miejscowo WIOŚ o każdym przywozie odpadów z listy „bursztynowej” i „zielonej” oraz wprowadzających elektroniczną ewidencją pomiarów wagowych transportów odpadów lub określających sposoby i częstotliwość kontroli takich transportów na terenie kraju. Ustalenia kontroli potwierdziły, że kontrole odpadów z listy „bursztynowej” w miejscu ich odbioru bądź przetwarzania odbywają się zawsze po zakończeniu procesu odbioru odpadów lub ich zagospodarowania, przez co WIOŚ nie ma możliwości bieżącego sprawdzenia faktycznego rodzaju i rzeczywistej ilości przywiezionych odpadów. Z ustaleń kontroli wynika, że informacje o rodzaju oraz ilości przywożonych odpadów z listy „zielonej” nie są przekazywane do GIOŚ ani do WIOŚ, przez co jednostki te nie mają żadnej wiedzy o takich odpadach przewożonych tranzytem.

Odnosnie sprostowania wskazanego przez Ministra fragmentu Informacji NIK stwierdza, iż w tekście nie ma zwrotu, że „przedstawienia kopii umowy, o której mowa w art. 18 ust. 2 Rozporządzenia, może żądać jedynie GIOŚ”, zaś opisana tam przez NIK niespójność przepisów tego Rozporządzenia nie budzi wątpliwości.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

6.10. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LRZ.430.001.2020
P/19/100

Warszawa, 37 sierpnia 2020 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2020.1200 t.j.), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministra) w sprawie Informacji o wynikach kontroli pn. *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, zawartego w piśmie z 7 sierpnia 2020 r. (nr DKiN-KKN-0740-7/2020).

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości stanowisko Ministra, w którym zgadza się z wnioskiem NIK o poszerzenie UMPO o przepisy regulujące skuteczny system fizycznej kontroli odpadów i propozycją oparcia go na jednej ze służb wykonujących kontrolę na przejściach granicznych właściwych do międzynarodowego przemieszczania odpadów. NIK podkreśla przy tym, że propozycja wskazania służby wiodącej w kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów, podyktowana jest troską o uporządkowanie i intensyfikację obecnie wykonywanej kontroli. NIK pozostawiła kwestię „służby wiodącej” do uzgodnienia adresatom wniosku, tj. Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Klimatu i Ministrowi Finansów, akcentując zarazem, iż przyjęte przez strony rozwiązanie nie powinno wyeliminować ani ograniczyć obowiązku kontroli, wykonywanej przez drugą służbę na przejściu granicznym, zachowując zasadę „dwóch par oczu” podczas kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii Ministra, że wniosek o wyposażenie przejść granicznych z Ukrainą, właściwych do transportu odpadów, w sprzęt umożliwiający dokładne określenie ciężaru transportowanych odpadów, tj. wagi stacjonarne, skierowany został pod adresem Ministra niezasadnie. Kontrolowanymi przejściami na granicy z Ukrainą zarządzają właściwe jednostki powołane do obsługi drogowych i kolejowych przejść granicznych, podległe Województwu Lubelskiemu i Województwu Podkarpackiemu. Stąd, wniosek NIK, adresowany do Ministra nadzorującego pracę wojewodów, jest skierowany właściwie.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś