



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.019.03.2019

**Pan
Andrzej Pasternak
Naczelnik Podkarpackiego
Urzędu Celno – Skarbowego
w Przemyślu
ul. Sielecka 9
37-700 Przemyśl,**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/100 – Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Celno -Skarbowy w Przemyślu, ul. Sielecka 9, 37-700 Przemyśl.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Pasternak, Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego.
Zakres przedmiotowy kontroli	Rzetelność i skuteczność realizacji przez organ administracji rządowej procedur, obowiązujących w transgranicznym przemieszczaniu odpadów na granicy Polski z Ukrainą.
Okres objęty kontrolą	2015 r. – półrocze 2019 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Stanisław Tobolewski główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/123/2019 z 19.08.2019 r. oraz nr LRZ/138/2019 z 27.08.2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również dowody sporządzone przed lub po tym okresie, jeśli miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie 2015 r. – I półrocze 2019 r. Podkarpacki Urząd Celno – Skarbowy, poprzez Oddział Celny w Korczowej (Oddział), właściwy dla Drogowego Przejścia Granicznego (DPG), realizował zadania kontroli celno-skarbowej towarów, w tym – odpadów, określone przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o *Krajowej Administracji Skarbowej*⁴ oraz rozporządzeniem (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w *sprawie przemieszczania odpadów*⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Funkcjonariusze Oddziału Celnego posiadali bieżącą wiedzę o zezwoleniach na transgraniczne przemieszczanie odpadów (TPO), wydawanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) dla odpadów z tzw. „bursztynowego wykazu”. W okresie objętym kontrolą przeprowadzili kontrole wszystkich 61 transportów odpadów, objętych tymi zezwoleniami GIOŚ, które wjechały na terminal odpraw granicznych na DPG, a także 5509 transportów odpadów z tzw. „zielonego wykazu”, niewymagających zezwoleń GIOŚ. Fakt przeprowadzenia kontroli transportu odpadów był, każdorazowo, odnotowywany w systemie Elektroniczna Książka Służby (SPD-EKS) oraz podsystemie SOC-T. Podczas tych kontroli stosowane były procedury i wymogi, określone w wewnętrznych przepisach oraz w porozumieniach, zawartych z innymi służbami i organami, odpowiedzialnymi za TPO, w celu zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów przez granicę. Porozumienia takie zawarte były na różnych szczeblach zarządzania, a efektem współpracy, między innymi, było przeprowadzenie wspólnych kontroli 155 środków transportu.

Oddział Celny nie posiadał wyposażenia technicznego, służącego wyłącznie do kontroli transportów odpadów, nie dysponował też wagą stacjonarną do ważenia pojazdów z ładunkiem. Znajdujące się na DPG cztery wagi najazdowe – ze względu na duży błąd pomiaru (+ - 2 do 4 % wagi pojazdu) – nie zapewniały dokładnego określenia wagi transportu, co skutkowało brakiem możliwości dokładnego sprawdzenia ciężaru przemieszczanych odpadów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1. Rzetelność ewidencji Oddziału Celnego w zakresie zezwoleń GIOŚ na transgraniczne przemieszczanie odpadów przez Drogowe Przejście Graniczne w Korczowej.

Opis stanu faktycznego

Porównanie rejestru zezwoleń na transgraniczne przemieszczanie odpadów, wydanych przez GIOŚ⁷, oraz ewidencji takich zezwoleń, prowadzonej przez Oddział

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.

⁵ Dz. U. UE L 190 z 12 lipca 2006 r. s. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie nr 1013/2006.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

(dostępnej w bazie programu RAPEX) wykazało, że Oddział był w posiadaniu wszystkich dziesięciu zezwoleń GIOŚ, wydanych w badanym okresie na transgraniczne przemieszczanie odpadów z „bursztynowego wykazu”, tj. odpadów podlegających procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, określonych w zał. IV do rozporządzenia nr 1013/2006. Oddział posiadał także wszystkie dziesięć (10) decyzji, dotyczących sprzeciwu wobec planowanego przemieszczania takich odpadów.

(akta kontroli str. 6-9, 164-180)

Zezwolenia oraz decyzje GIOŚ, dotyczące transgranicznego przemieszczania odpadów, od początku 2017 r. dostępne były dla funkcjonariuszy Oddziału w centralnej bazie programu RAPEX, administrowanego przez Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu. W okresie 2015 r. – 2017 r. (przed reorganizacją służb celnych i skarbowych), wykaz decyzji był dostępny w innym, нефunkcjonującym już systemie informatycznym. Oddział nie posiadał wiedzy oraz systemowego wglądu do informacji odnośnie daty zamieszczania tych dokumentów w systemie. W systemie RAPEX funkcjonującym w Oddziale uwidoczniło wszystkie zezwolenia GIOŚ opublikowane w rejestrze zezwoleń prowadzonym przez GIOŚ, a dotyczące transportów odpadów przez DPG w Korczowej w latach 2017 – I półrocze 2019. W okresie tym nie było przypadku, aby na przejście top rzyjechał transport odpadów, a Oddział nie posiadał w ewidencji zezwoleń GIOŚ, w oparciu o które ten transport się odbywał.

(akta kontroli str. 6-9, 162-163)

W ewidencjach Oddziału w latach 2015 – I półrocze 2019 r. uwidoczniło następujące zezwolenia GIOŚ wraz z terminem ich przemieszczania:

DKR-442/MD136/143/5/15/jb z 12.01.2016 r., termin realizacji do 31 sierpnia 2016 r.

DKR-442/MD138/145/5/15/jb z 12.01.2016 r., termin do 31 sierpnia 2016 r.

DKR-442/MD137/144/5/15/jb z 12.01.2016 r., termin do 31 sierpnia 2016 r.

DKR-442/MD131/115/4/15-16/WO z 19.02.2016 r., termin od 1 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2017 r.

DKR-442/MD170/126/5/16/JB z 24.11.2016 r., termin do 31 października 2017 r.

DKR-442/MD132/116/6/15/Wo z 19.02.2016 r., termin od 1 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2017 r.

DKR-441/MD171/17/2/16/WO z 19.01.2017 r., termin do 31 października 2017 r.

DKR-442/MD212/179/5/17-18/jb z 19.01.2018 r., termin do 23 grudnia 2018 r.

DKR-442/MD213/180/5/17-18/jb z 27.02.2018 r., termin do 23 grudnia 2018 r.

DKR-442/MD8502/012014/4/4/14/GE z 31.01.2014 r., termin do 28 lutego 2015 r.

(akta kontroli str. 131-138, 162-163)

W systemach ewidencyjnych Oddziału odnotowano kontrolę realizacji transportów ośmiu (8) spośród 10 zaewidencjonowanych zezwoleń GIOŚ.

Realizacja transportów w ramach poszczególnych zezwoleń przedstawiała się następująco:

DKR-442/MD136/143/5/15/jb z dnia 12.01.2016 r. Zezwolenie na przewóz 375 ton. Zrealizowano w 7 transportach 108,7865 ton t.j. 29%.

⁷ <http://www.gios.gov.pl/pl/gospodarka-odpadami/miedzynarodowe-przemieszczanie-odpadow/rejstry-dotyczy-rozporzadzenia-we-1013-2006-parlamentu-europejskiego-i-rady>.

DKR-442/MD138/145/5/15/jb z dnia 12.01.2016 r. Zezwolenie na przewóz 40 ton. Zrealizowano w 7 transportach 39,728 ton t.j. 99,3%.

DKR-442/MD137/144/5/15/jb z dnia 12.01.2016 r. zezwolenie na przewóz 25 ton. Zrealizowano w 3 transportach 7,779 ton t.j. 31,1 %.

DKR-442/MD131/115/4/15-16/WO z dnia 19.02.2016 r. Zezwolenie na przewóz 700 ton. Zrealizowano w 17 transportach 310,595 ton t.j. 44,4 %.

DKR-442/MD170/126/5/16/jb z dnia 24.11.2016 r. Zezwolenie na przewóz 270 ton. Zrealizowano w 8 transportach 167,415 ton t.j. 62 %.

DKR-441/MD171/17/2/16/WO z dnia 19.01.2017 r. Zezwolenie na przewóz 170 ton. Zrealizowano w 3 transportach 61,634 ton t.j. 36,3 %.

DKR-442/MD212/179/5/17-18/jb z dnia 19.01.2018 r. Zezwolenie na przewóz 400 ton. Zrealizowano w 15 transportach 248,508 ton t.j. 62,1 %.

DKR-442/MD132/116/15/WO z dnia 19.02.2016 r. Zezwolenie na przewóz 80 ton. Zrealizowano w 1 transporcie 1,908 ton t.j. 2,4 %.

W oparciu o powyższą ewidencję ustalono, że dwa spośród 10 zezwoleń GIOŚ: DKR-442/MD132/116/6/15/WO z 19.02.2016 r. i DKR-442/MD213/180/5/17-18/jb z 27.02.2018 r. nie były w ogóle realizowane przez DPG w Korczowej, jedno zrealizowano prawie w całości (99,3%), natomiast w ramach pozostałych siedmiu przemieszczono mniejsze ilości odpadów niż określone w zezwoleniach.

(akta kontroli str.6-9, 131-138)

Ustalono, że funkcjonariusze Oddziału Celnego w Korczowej poddali kontroli wszystkie 61 transportów odpadów, wymagających zezwolenia GIOŚ. Zostały one zważone na wadze dynamicznej, a ponadto:

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

(akta kontroli str. 6-21, 131-138, 162-180)

W okresie od 1 lutego 2016 r. do końca czerwca 2019 r. funkcjonariusze Oddziału skontrolowali łącznie 5.509 transportów odpadów z tzw. „zielonego wykazu”, tj. odpadów podlegających ogólnemu wymogowi informowania, podanych w załączniku nr III do rozporządzenia nr 1013/2006. Liczba kontroli w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

w 2016 r. – 562 transporty,
w 2017 r. – 1.408 transportów,
w 2018 r. – 2.290 transportów,
w I połowie 2019 r. – 1.249 transportów,

(akta kontroli str. 6-9, 137-138, 149-160, 164-180)

Do szczegółowej analizy wybrano próbę – ok. 10% spośród ogółu transportów odpadów z „zielonego wykazu”, zaewidencjonowanych w latach 2018 r. – I półrocze 2019 r. Badaniu poddanych zostało 210 transportów z 2018 r. oraz 120 z I półrocza 2019 r. i ustalono, że we wszystkich tych przypadkach w ewidencji odnotowano fakt kontroli załącznika nr VII, wymaganego przepisami rozporządzenia nr 1013/2006 oraz ciężar (wagę) przewożonych odpadów, wynikającą z zapisów w załączniku nr VII. W ewidencji tej w żadnym przypadku nie podano rzeczywistego ciężaru (wagi

netto) przemieszczanych odpadów, jak też nie odnotowano faktu kontroli posiadania przez przewoźnika umowy, zawartej pomiędzy nadawcą a odbiorcą odpadów.

(akta kontroli str. 149-160)

W okresie objętym kontrolą ujawniono i udaremniono sześć prób nielegalnego przemieszczania odpadów z „zielonego wykazu”. Pięć takich przypadków miało miejsce w ruchu osobowym i jeden w ruchu towarowym (tranzyt z Niemiec).

W 2015 r. były trzy takie próby, w 2016 r. – dwie, w 2017 r. – jedna, a w latach 2018 – I półrocze 2019 r. nie ujawniono prób nielegalnego przemieszczenia przez granicę takich odpadów. Wszystkie ujawnione przypadki w ruchu osobowym dotyczyły odpadów metali (złomu).

(akta kontroli str. 137-138, 141-145, 149-160, 181)

Na podstawie przedstawionych dokumentów oraz wyjaśnień Kierownika Oddziału ustalono, że odprawy pojazdów ciężarowych przewożących towary, w tym odpady, odbywały się w niżej podanych standardowych etapach:

Kierunek przywozowy

1. Pojazdy wjeżdżające na teren DPG przemieszczają się wyznaczonym pasem ruchu. Następnie przeprowadzana jest automatyczna kontrola radiometryczna – przy pomocy bramek radiometrycznych (w przypadku ich sygnalizacji, dalsze czynności realizowane są przez funkcjonariuszy Straży Granicznej);
2. Na stanowisku wagowym (waga dynamiczna) przeprowadzona jest kontrola normatywności pojazdów, a ponadto wynik ważenia wykorzystywany jest do analizy ryzyka przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Służby C.-S). Na tym stanowisku kierowcy pojazdów otrzymują kartę chipową, zintegrowaną z systemem SOC-T, którą posługują się na wszystkich stanowiskach kontrolnych Służby C.-S i która służy do identyfikacji osoby, pojazdu oraz przewożonego towaru. Na karcie tej zawarte są wszystkie etapy kontroli celno-skarbowej;
3. Na pasach ruchu oraz pod wiatami kontrolnymi, przeprowadzana jest kontrola przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.
4. Następnie pojazdy podjeżdżają do strefy kontrolnej Służby C-S, gdzie funkcjonariusze tej Służby dokonują nałożenia zamknięć celnych, w celu zabezpieczenia przewożonego towaru. Dodatkowo, w przypadku gdy przewożone towary, ze względu na ich rodzaj, podlegają kontrolom innych organów czy instytucji, kierują kierowców/pojazdy/towary do właściwych inspekcji. Po zakończeniu niezbędnych czynności na stanowisku rejestrator/dyspozytor następuje przyjęcie zgłoszenia celnego, analiza ryzyka oraz - w zależności od jej wyniku: skierowanie pojazdu do prześwietlenia urządzeniem RTG, rewizja przewożonego towaru.
5. Po zakończeniu ww. czynności, dokonaniu stosownych zapisów w systemach informatycznych i zwolnieniu towaru do wnioskowanej procedury celnej, pojazdy wyjeżdżają z terenu przejścia granicznego.

Kierunek wywozowy:

Pierwsze trzy etapy są zbieżne z tymi na kierunku przywozowym, po czym pojazdy podjeżdżają do kontroli celno-skarbowej i następuje przedstawienie towaru na stanowisku „Kontrola dokumentów Tir wywóz”. W przypadku, gdy wynik analizy ryzyka wskazuje na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, przesyłka kierowana jest do rewizji bądź do prześwietlenia urządzeniem RTG. Po zakończeniu wszystkich czynności i dokonaniu stosownych zapisów w systemach informatycznych, pojazdy

wyjeżdżają z terenu DPG.

Przy opisanych powyżej czynnościach – także w przypadku TPO - funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej dokonują kontroli przedstawionych dokumentów oraz stosownych wpisów w „Rejestrze przywozu, wywozu i przewozu odpadów”, znajdującym się w systemie SPD-EKS oraz.

Przy kontroli legalnego TPO :

W przypadku kontroli przemieszczania przez granicę odpadów podlegających procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, wymienionych w załączniku IV i IVA do rozporządzenia nr 1013/2006 („*bursztynowy wykaz odpadów*”), realizowane są dodatkowo następujące czynności:

1. sprawdzenie zezwolenia (decyzja GIOŚ) na przywóz z zagranicy, wywóz za granicę lub przewóz przez terytorium RP odpadów (w tym jego ważności),
2. sprawdzenie dokumentu zgłoszeniowego, stanowiącego załącznik IA do rozporządzenia nr 1013/2006,
3. sprawdzenie i potwierdzenie dokumentu przesyłania, stanowiącego załącznik IB do rozporządzenia nr 1013/2006,

W przypadku kontroli przemieszczania przez granicę państwową odpadów podlegających ogólnemu wymogowi w zakresie informowania, wymienionych w załączniku III, MA i IIIB do rozporządzenia nr 1013/2006 („*zielony wykaz odpadów*”), dodatkowo sprawdzany jest komplet dokumentów, dotyczących TPO ww. odpadów, w tym Załącznik nr VII do ww. rozporządzenia,

W przypadku powstania wątpliwości, czy przewożony towar jest odpadem, realizowane są zapisy Porozumienia z 2015 r., zawartego pomiędzy Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska (WIOŚ), Dyrektorem Izby Celnej w Przemyśle i Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej. Funkcjonariusze Służby C-S kierują do WIOŚ wnioski o przeprowadzenie oceny przewożonego towaru, a od wyniku tej oceny uzależniony jest dalszy tryb postępowania:

- w przypadku gdy towar nie jest uznany za odpad, realizowane są dalsze czynności, zgodnie ze standardową ścieżką odpraw,
- w przypadku gdy przewożony towar został uznany za odpad a strona przewożąca nie posiada/nie dostarczy wymaganych dokumentów, Służba C-S:
 - zawiadamia GIOŚ o ujawnionej próbie przewozu przez granicę odpadów, przesyłając formularz informacji o nielegalnym TPO (załącznik nr 2 do Porozumienia) z kompletną dokumentacją sprawy oraz informacją o podjętych działaniach,
 - zawiadamia właściwą miejscowo prokuraturę,
 - przekazuje kopię dokumentów dot. ujawnionego naruszenia do koordynatora ds. ochrony środowiska celem wpisania do bazy RAPEX,

Kierownik Oddziału zwrócił uwagę, iż z dniem 5 września 2018 r. w art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U.2018.1990) zostały dodane punkty 1 la i 1 lb. Uprawniają one m.in. funkcjonariuszy Służby C-S do kontroli transportów odpadów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* oraz kontroli spełniania wymagań, związanych z tym transportem, a także do zrywania plomb celem fizycznej kontroli przewożonych odpadów. Podkreślił także, iż z dniem 18 sierpnia 2018 r. został dodany art. 24a

do ustawy o odpadach, który umożliwia, między innymi, funkcjonariuszom KAS zatrzymanie pojazdu wraz z odpadami i skierowanie go na koszt podmiotu wykonującego transport odpadów na wyznaczone w wojewódzkim planie gospodarki odpadami miejsce, spełniające warunki magazynowania odpadów. Jest to możliwe, jeśli w trakcie kontroli transportu odpadów ujawniono naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, jednak czynności organu celno-skarbowego uzależnione są od decyzji GIOŚ. Na podstawie takiej decyzji nadawana jest jedna z dopuszczalnych procedur celnych, określonych w Unijnym Kodeksie Celnym, a do czasu rozstrzygnięcia przez GIOŚ przesyłka znajduje się pod dozorem celnym.

(akta kontroli str. 15-21, 164-180)

Z przedstawionych wcześniej informacji wynika, między innymi, że czynnościami wykonywanymi na DPG tak przez Służbę C-S jak i przez Straż Graniczną były: kontrola dokumentów kierowcy oraz środka transportu, sprawdzenie przewożonego towaru (zgodność stanu faktycznego z posiadanymi dokumentami), sprawdzenie oznakowania pojazdu, oględziny towaru oraz ewidencjonowanie transportu odpadów w obsługiwanych przez siebie systemach informatycznych.

(akta kontroli str. 15-21, 139-140, 164-180)

3. Wyposażenie techniczne Oddziału, umożliwiające przeprowadzenie dokładnej kontroli przewożonych odpadów z zezwoleniem GIOŚ

Opis stanu
faktycznego

Oddział nie posiadał urządzeń (sprzętu) przeznaczonego wyłącznie do kontroli przemieszczania odpadów. Jak wyjaśnił Kierownik Oddziału, dysponował natomiast sprzętem, który może być wykorzystywany w tych kontrolach. Były to urządzenia inspekcji wizyjnej – umożliwiające wykluczenie ukrycia odpadów w kontrolowanych ładunkach. Pośrednio do kontroli odpadów wykorzystywane były również stacjonarne urządzenia radiometryczne, których praca w sposób ciągły monitorowała wszystkie środki transportu przekraczające granicę państwową na obu kierunkach ruchu. Posiadane przez Oddział przyrządy nie były urządzeniami, których przeznaczenie, charakter czy też zakres pracy pomiarowej jest dedykowany wyłącznie do dokonywania odprawy odpadów, dlatego w przypadkach wątpliwych lub stwarzających trudności w zakwalifikowaniu danego ładunku jako podlegającego pod przepisy regulujące TPO, funkcjonariusze Oddziału Celnego mieli możliwość zainicjowania procesu zmierzającego do przeprowadzenia oceny towaru przez WIOŚ.

W okresie objętym kontrolą, nie odnotowano przypadków aby wyłączenie z eksploatacji z powodu awarii któregośkolwiek z podanych urządzeń, uniemożliwiło pełne przeprowadzenie odprawy odpadów. Na taki stan rzeczy wpływał fakt posiadania dodatkowego sprzętu, o tożsamym spektrum działania, który jest wykorzystywany w zastępstwie urządzeń i przyrządów zasadniczych, czasowo wyłączonych z eksploatacji.

Funkcjonariusze Oddziału dysponowali urządzeniami, umożliwiającymi dokonywanie odpraw towarów, w tym również odpadów, takimi jak:

- cztery wagi dynamiczne – dwie wagi na kierunku wywozowym i dwie na przywozowym (wagi typu Tamtron System OY oraz typu MARS) – będące w użytkowaniu Oddziału C-S, administrowane przez Zakład Obsługi Przejść Granicznych w Korczowej,

- stacjonarny skaner RTG Smiths Heimann HCVP 3025 – do października 2018 r. na stanie i obsługiwany przez funkcjonariuszy Granicznego Referatu Realizacji w Korczowej, a od listopada 2018 r. na stanie i użytkowany przez Oddział.

(akta kontroli str. 41-130)

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 treści pkt 3. tej instrukcji określono zasady kontroli nacisków osi i masy całkowitej przy użyciu wag samochodowych. W treści pkt. 3.10 określono tolerancję błędu pomiaru i sposób jej wyliczania w przypadku przekroczenia dopuszczalnego ciężaru całkowitego. Określono błąd pomiaru ciężaru jednej osi na 200 kg razy liczba osi pojazdu dla określenia masy całkowitej oraz 2% wagi całkowitej pomniejszonej o sumę błędów pomiaru ciężaru osi. Decyzja ta odnosiła się do przypadków przekroczenia dopuszczalnego ciężaru całkowitego

Jak wynika z powyższych zapisów instrukcji, wagi, którymi dysponował Oddział, nie zapewniały dokładnego ważenia pojazdów, transportujących towary, w tym – odpady.

(akta kontroli str. 22-130)

Jak wyjaśnił Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno – Skarbowego w Przemyślu, funkcjonariusze Oddziału ze względu na brak wagi stacjonarnej nie mają możliwości ustalenia faktycznej wagi przewożonego towaru (odpadów). Wagi dynamiczne zainstalowane na przejściu granicznym w Korczowej służą do kontroli przestrzegania przepisów ustawy z 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁸ oraz ustawy z 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*⁹.

Wyniki ważenia na tych wagach w połączeniu z dokumentami przewożonego towaru (odpadu) są jednym z elementów analizy ryzyka i wpływają na zakres kontroli.

(akta kontroli str. 146-148)

Jak wyjaśnił Kierownik Oddziału, kontrola w zakresie zgodności – przewożonych odpadów z zezwoleniem – obejmowała sprawdzenie ilości przewożonych odpadów oraz sprawdzenie rodzaju odpadów poprzez oględziny lub rewizję częściową albo całkowitą. W wątpliwych przypadkach możliwe było pobranie próbek lub konsultacja z Inspekcją Ochrony Środowiska.

Funkcjonariusze Oddziału dokonywali faktycznej kontroli ładunków na samochodach (w oparciu o oględziny lub rewizję) w zakresie 12% – 14% na kierunku wywozowym i 21%-25% na kierunku przywozowym w stosunku do wszystkich takich transpotów. Oddział nie prowadził wyodrębnionej ewidencji poziomu kontroli dla transportów odpadów.

(akta kontroli str. 164-180)

⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz.602.

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 125, poz.1371.

4. Współpraca Oddziału z innymi służbami/organami w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów i jej efekty

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji obowiązków wynikających z przywołanych wcześniej przepisów, zawarto porozumienia z innymi służbami i organami, dotyczącymi współpracy przy kontrolach TPO, w szczególności:

- Porozumienie pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Szefem Służby Celnej oraz Komendantem Głównym SG z dnia 4 marca 2015 r. *w sprawie współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów*,
- Porozumienie o współpracy z dnia 11 grudnia 2015 r. pomiędzy Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Dyrektorem Izby Celnej w Przemyśle oraz Komendantem BiOSG w Przemyśle.

(akta kontroli str. 6-21)

Opisane wyżej wspólne działania oraz prowadzona współpraca w zakresie opisanych porozumień była realizowana wyłącznie na terenie DPG. Efektem tych działań była kontrola 155 środków transportu. Działania te nie skutkowały stwierdzeniem przypadków nielegalnego przemieszczania odpadów. W okresie objętym kontrolą, nie było też przypadku stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów poza terenem DPG. Funkcjonariusze Oddziału nie odnotowali przypadków wpłynięcia zawiadomień o takim przemieszczaniu odpadów od innych służb.

(akta kontroli str. 15-21)

Kierownik Oddziału w swoich wyjaśnieniach zwrócił uwagę na niektóre problemy prawne i organizacyjne, jakie występują przy odprawie odpadów:

1/ „Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku *o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów*, zarówno KAS jak również Straż Graniczna (SG) posiadają uprawnienia oraz realizują zadania w zakresie nadzoru nad międzynarodowym obrotem odpadami. W tym zakresie czynności związane z kontrolą dokumentów oraz przewożonych towarów są tożsame. Dodatkowo, w przypadku wystąpienia naruszeń w TPO, zgodnie z art. 27 ww. ustawy, w przypadku stwierdzenia nielegalnego przemieszczania odpadów, właściwe organy są zobowiązane do podjęcia niezwłocznych działań mających na celu zabezpieczenie przed oddziaływaniem odpadów na środowisko, w tym szczególnie życie i zdrowie ludzi oraz do niezwłocznego przekazania zawiadomienia do GIOŚ wraz z kompletną dokumentacją sprawy oraz informacją o podjętych działaniach. Reasumując, Straż Graniczna i Służba Celno-Skarbowa posiadają kompetencje zarówno do kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów jaki i do podejmowania niezbędnych działań (karnych, administracyjnych) w przypadku stwierdzenia, że przemieszczanie ma charakter nielegalny.

„Na DPG na kierunku przywozowym, zgodnie z Zasadami współdziałania Placówki Straży Granicznej w Korczowej i Oddziału Celnego w Korczowej z dnia 12.09.2014 r., 26.02.2019r. oraz Porozumienia o współpracy Nr 59/POR/15, zawartego w dniu 11.12.2015r pomiędzy Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Dyrektorem Izby Celnej w Przemyśle oraz Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyśle *w sprawie współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów*, w przypadku ewidentnego naruszenia obowiązujących przepisów regulujących przemieszczanie odpadów funkcjonariusze SG dokonują ich zatrzymania i cofnięcia

z granicy państwowej do nadawcy. O podjętej decyzji informują WIOŚ, przesyłając właściwy formularz, stanowiący załącznik do w/w Porozumienia.

Kopia formularza przekazywana jest do kierownika zmiany Oddziału.

W przypadkach wątpliwych, tj. w przypadku:

- konieczności dokonania oceny zgodności zgłoszonego towaru mogącego stanowić odpad z faktyczną zawartością przewożonego ładunku;
- przedstawienia do kontroli niepełnej bądź budzącej wątpliwości dokumentacji funkcjonariusze SG przekazywali – po odprawie granicznej – środek transportu funkcjonariuszom Oddziału. Przekazanie to odbywa się w oparciu o notatkę służbową, która jest sporządzana w dwóch egzemplarzach, przy czym egz. nr 2 jest przekazywany kierownikowi zmiany Oddziału. Bezpośrednio po zakończeniu prowadzonych czynności, kierownik zmiany Oddziału informował kierownika zmiany SG o podjętej decyzji (zezwolenie na transport lub zawrócenie do nadawcy) i przekazywał mu kopię dokumentu, na podstawie którego taką decyzję podjęto. Do momentu poinformowania transport odpadów pozostawał w dyspozycji Służby C-S. W przypadku niewydania zezwolenia na transport odpadów, funkcjonariusze SG podejmowali dalsze czynności, w szczególności jeżeli ustalono, że wykonując przewóz odpadów kierowca popełnił wykroczenie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o *transporcie drogowym*: kierownik zmiany Oddziału przekazywał stosowną informację kierownikowi zmiany SG, celem podjęcia postępowania mandatowego przez funkcjonariuszy SG.

Na kierunku wyjazdowym kontrola odpadów jest realizowana odrębnie przez każdą ze służb”.

Jak stwierdził Kierownik Oddziału, kwestia kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów jest jedną z niewielu, gdzie kompetencje SG i Służby C-S dublują się w dużej mierze, w szczególności na przejściach granicznych, gdzie ustawowe zadania realizuje zarówno Służba C-S jak i SG.

(akta kontroli str. 6-21)

W swoich wyjaśnieniach, Kierownik Oddziału przedstawił także problemy, dotyczące TPO, wynikające z nieprecyzyjnych zapisów w niektórych ustawach i aktach wykonawczych oraz zawartych porozumieniach, które wywołują zakłócenia w zakresie odpraw transportów odpadów:

1/ Odmienne interpretacja przepisów dotyczących TPO, stosowana przez organy zobowiązane do kontroli przemieszczania odpadów.

„Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o *międzynarodowym przemieszczaniu odpadów* organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 ust. 3 (m.in. Służba Celno- Skarbowa), który stwierdził nielegalne, międzynarodowe przemieszczanie odpadów, podejmuje niezwłocznie działania mające na celu zabezpieczenie go przed oddziaływaniem na środowisko, w tym w szczególności życie i zdrowie ludzi, a następnie, niezwłocznie zawiadamia GIOŚ i przesyła kompletną dokumentację sprawy oraz informację o podjętych działaniach. Przytoczona powyżej ustawa nie wskazuje jednak, jakie dalsze czynności powinien podjąć organ ujawniający nielegalne przemieszczanie odpadów, w szczególności nie określa dalszego sposobu postępowania z odpadami (miejsca i sposobu ich przechowywania,) do czasu zakończenia postępowań prowadzonych przez GIOŚ (które z reguły trwają od kilku do kilkunastu miesięcy). Obowiązujący w powyższym zakresie stan prawny, do czasu nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach (j.t. Dz.U. 2018 poz. 992), nie dawał żadnych możliwości organowi, który ujawnił nielegalny transport odpadów, do skutecznego zobowiązania podmiotu odpowiedzialnego za ich przemieszczanie do podjęcia określonych działań do czasu zakończenia postępowania prowadzonego przez GIOŚ.

Postępowanie w takich przypadkach jest natomiast szczegółowo przedstawione w akcie nadrzędnym do przepisów krajowych, tzn. przytoczonym wcześniej

rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, organem odpowiedzialnym za wykonanie zapisów rozporządzenia nr 1013/2006, w rozumieniu art. 53 tego rozporządzenia, jest GIOŚ, który jest w szczególności organem właściwym w sprawach m.in. wywozu odpadów poza teren kraju. Odnosząc się do meritum, art. 24 ust. 7 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi, cyt. , jeżeli na terytorium jednego z Państw Członkowskich ujawnione zostanie nielegalne przemieszczanie, właściwy organ, którego właściwości podlega obszar, na którym odpady ujawniono, odpowiada za zorganizowanie bezpiecznego składowania odpadów do czasu ich zwrotu albo ostatecznego unieszkodliwienia lub odzysku w inny sposób.

Powyższe miało istotne znaczenie w przypadku stwierdzenia nielegalnego TPO, gdzie Oddział Celny w Korczowej nie dysponował zapleczem logistycznym, parkingowym, umożliwiającym właściwe składowanie towarów do czasu ich zagospodarowania, zgodnie z ostatecznym rozstrzygnięciem GIOŚ.

2/ W zakresie miejsca składowania odpadów:

Od 08.2018 roku obowiązują znowelizowane przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zgodnie z którym art. 24a cytowanej ustawy wskazuje, że jeżeli w trakcie kontroli transportu odpadów ujawniono naruszenie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, pojazd może być zatrzymany wraz z odpadami, który następnie jest kierowany, na koszt podmiotu wykonującego transport, na wyznaczone w wojewódzkim planie gospodarki odpadami miejsce spełniające warunki magazynowania odpadów. Wątpliwości budzi ustanowiona, na mocy art. 24a ustawy o odpadach, możliwość magazynowania odpadów w wyznaczonym w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, miejscu, zwłaszcza z uwagi na fakt, iż towary przedstawione do kontroli celno-skarbowej znajdują się pod dozorem celnym, nierzadko ciążą na nich należności celne i podatkowe, a przetransportowanie ich w inne miejsce wymaga zapewnienia sprawowania dozoru celnego podczas ich magazynowania.

Kierownik Oddziału wskazał na brak precyzyjnych przepisów wykonawczych, gwarantujących skuteczne skierowanie odpadu na parking wyznaczony w wojewódzkim planie gospodarki odpadami miejsce, spełniające warunki do magazynowania odpadów.

Stwierdził, że „Oceniając zastosowanie praktyczne znowelizowanych przepisów, należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjność przytoczonego przepisu. Wypełniając dyspozycję art. 24a przytoczonej ustawy zauważono, że brak określenia zakresu czynności, jakie należy wykonać w związku ze skierowaniem pojazdu z przewożonym odpadem w żaden sposób nie gwarantuje, że skierowanie to będzie skuteczne. Zwłaszcza na uwadze należy mieć fakt, iż najbliższy Przejściu Granicznemu w Korczowej jest parking w Rzeszowie, oddalony o ok. 100 km od tego Przejścia. Wskazać również należy, że ustawodawca nie przewidział żadnego trybu postępowania, jaki należy podjąć w przypadku, gdy kierowca odmówi wykonania czynności związanych ze skierowaniem pojazdu przewożącego odpad do miejsca, o którym mowa w ustawie.

(akta kontroli str.10-21)

Jak wykazała kontrola rozpoznawcza NIK (R/18/008), Marszałek Województwa Podkarpackiego, stosownie do wymogów, wynikających z treści art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw¹⁰¹¹, wskazał miejsca strzeżone do magazynowania

¹⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602.

¹¹ Dz.U.2018.1479.

zatrzymanych transportów odpadów i poinformował o tym m.in. Komendanta Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej. W informacjach z 19 września oraz 9 i 12 października 2018 r. wskazane zostały takie miejsca, z których aktualne na dzień dzisiejszy pozostają: parking strzeżony w Pustkowie - Osiedlu, parking strzeżony w Krośnie – ul. Bursaki i parking strzeżony PP PKS w Rzeszowie. Najbliższy od DPG jest parking w Rzeszowie, oddalony o ok.100 km od tego Przejścia.

DPG (oprócz kolejowego w Przemyśle) wymienione jest – jako wyznaczone na granicy z Ukrainą – w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 lipca 2008 r. w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi jest realizowane międzynarodowe przemieszczanie odpadów¹², stąd ewentualne przypadki zatrzymania drogowego transportu odpadów mogą być odnotowywane jedynie na tym DPG w obrębie województwa podkarpackiego.

Wskazanie odległych od tego DPG miejsc na magazynowanie odpadów znacznie utrudnia zrealizowanie zapisów art. 24 a ust. 2 ustawy o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów, a wręcz uniemożliwia zrealizowanie tej dyspozycji w sytuacji, gdy przewoźnik ukraiński zatrzymanego transportu odpadów jest mieszkańcem strefy przygranicznej w rozumieniu „Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o zasadach małego ruchu granicznego”¹³, przekraczającym regularnie granicę w ramach tej Umowy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 b tej Umowy, strefa przygraniczna, w której może poruszać się taki przewoźnik (odbywać taki transport), sięgać może maksymalnie do 50 km od linii granicy.

Przyczynę nieuwzględnienia treści przywołanej wyżej Umowy przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji parkingów strzeżonych, Marszałek Województwa Podkarpackiego wyjaśnił następująco:

W związku z tym, że na etapie prac związanych z wyznaczaniem miejsc parkingowych, żaden z organów, do których zwrócił się Marszałek nie zadeklarował chęci wskazania takich miejsc, koniecznym stało się wyznaczenie miejsc dostępnych do tego celu. W chwili obecnej prowadzone są prace nad aktualizacją Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego 2022. Projekt tej aktualizacji zakłada wyznaczenie jednego z parkingów na terenie bazy MZK Sp. z o. o. w Przemyśle ul. Lwowska 9.

(akta kontroli str. 162-180)

Do końca I półrocza 2019 r. nie została zrealizowana opisana wyżej aktualizacja Planu w zakresie wyznaczenia dodatkowego parkingu. Żadne z wyznaczonych przez Marszałka Województwa Podkarpackiego miejsc magazynowania odpadów nie miało statusu składu celnego, a co za tym idzie nie zapewniało dozoru celnego transportu odpadów tam skierowanego.

W tej sprawie Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno – Skarbowego w Przemyśle, w złożonych wyjaśnieniach wyraził wątpliwość możliwości składowania odpadów na wyznaczonych miejscach w sytuacji, gdy towary (odpady) przedstawione do kontroli celno – skarbowej znajdują się pod nadzorem celnym i nierzadko ciążą na nich należności celne i podatkowe. Przetransportowanie ich w inne miejsce wymagałoby zapewnienia ciągłego dozoru celnego w czasie ich magazynowania.

(akta kontroli str. 164-180)

¹² Dz. U. Nr 123, poz.800.

¹³ Dz.U.2009.103.858 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Rzeszów, 3.12.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontroler
Stanisław Tobolewski
Główny specjalista k.p.

/-/

/-/