



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.019.05.2019

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, 37 – 700 Przemyśl ul. Sielecka 9 (dalej Urząd), Oddział Celny Kolejowy Przemyśl-Medyka (dalej Oddział),
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Pasternak – Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, od 14.07.2017 r. (dalej Naczelnik Urzędu). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, poprzednio pełnili: - Waldemar Chaba, Dyrektor Izby Celnej w Przemyślu, w okresie od 01.01.2014 r. do 09.12.2015 r., - Jadwiga Zenowicz, w okresie od 10.12.2015 r. do 13.07.2017 r. (akta kontroli str. 1)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i skuteczność wykonywania przez organ administracji rządowej kontroli zgodności przewożonych odpadów ze zgłoszeniem (zezwoeniem).
Okres objęty kontrolą	2015 - I półrocze 2019
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Wilhelm Dmytrów, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr: - LRZ/126/2019 z 19.08.2019 i - LRZ/140/2019 z 30.08.2019 r. (akta kontroli str. 2-3)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W kontroli stwierdzono, że w badanym okresie wystąpiły 124 przypadki zgłoszeń celnych dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, sklasyfikowanych wyłącznie na „zielonym” wykazie odpadów³, a ich odprawy celne prowadzone były z zachowaniem standardów i wymogów określonych w obowiązujących przepisach. Powyższe transgraniczne przemieszczenia odpadów zawierały się w przedziale czasu ograniczonym datami od 16.01.2015 r. do 16.03.2016 r.

Stwierdzono, że podmioty reprezentujące przedsiębiorców dokonujących transgranicznego przemieszczania odpadów (będące instytucjami handlowymi działającymi w formie agencji celnych), w zakresie pośrednictwa w działaniach przed oddziałem celnym, posiadały status (świadczenie) „upoważnionego przedsiębiorcy”⁴, co skutkowało traktowaniem ich w obrocie, jako „przedsiębiorców wiarygodnych”, mających m.in. łatwiejszy dostęp do uproszczonych procedur celnych. Stąd też, odprawa celna przemieszczanych transgranicznie odpadów opierała się głównie na tzw. kontroli formalnej, będącej weryfikacją dokumentów, pod kątem wyeliminowania (bądź wskazania) przyczyn odmowy przyjęcia zgłoszenia celnego.

Ustalono, że kontrolowana jednostka dokonywała oceny rodzajowej przemieszczanego transgranicznie towaru (w tym odpadów), co do zgodności z towarem deklarowanym, bez wyposażenia jej w sprzęt do takiej kontroli, co – zdaniem NIK – miało ujemny wpływ na jakość takiej weryfikacji. Brak sprzętu umożliwiającego identyfikowanie rodzaju przemieszczanych odpadów na przejściu granicznym Przemysłu (kolejowym)⁵, przyczynił się do zapewnienia osiągnięcia tego celu w drodze organizacji współpracy (określonej w porozumieniu) z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska (WIOŚ) z siedzibą w Przemyslu. Organ ten, który w przypadkach wątpliwych (podejrzanych), działając na wniosek funkcjonariusza Oddziału, przyjeżdżał na przejście graniczne, dokonywał oceny towaru i rozstrzygał o jego klasyfikacji.

Ustalono, że Oddział nie był wyposażony w odpowiednią wagę, umożliwiającą określenie ilości towarów przewożonych drogą kolejową. Kontrolowana jednostka miała jedynie ograniczony dostęp do wag kolejowych, należących do PKP Cargo S.A. (będącego przewoźnikiem odpadów w rodzaju metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej), w formie umożliwienia funkcjonariuszowi celno-skarbowemu obecności podczas ważenia przesyłki.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki dotyczącą współdziałania z Placówką Straży Granicznej w Medyce (PSG)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ O którym mowa w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. U. UE. L. 2006.190.1).

⁴ 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 r. 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 r. str. 558.

⁵ Wymienionym w ust. 3 pkt. 6 „Wykazu przejść granicznych, którymi realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów”, będącego załącznikiem do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, z dnia 11.07.2008 r., w sprawie wykazu przejść granicznych, którymi realizowane jest międzynarodowe przemieszczanie odpadów (Dz.U. z roku 2008, nr 123, poz. 800 ze zm.)

i WIOŚ w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów. Współpraca przebiegała w sposób zgodny z zawartymi porozumieniami i uzgodnieniami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

1. Wpływ do Urzędu zezwoleń⁷ i innych decyzji⁸ GIOŚ⁹, dotyczących dokonania transgranicznego przemieszczania odpadów na przejściu granicznym Przemyśl (kolejowym).

W wyniku analizy strony internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska¹⁰, zakładki: Rejestr Transgranicznego Przemieszczania Odpadów¹¹ (rejestr zgłoszeń i decyzji w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów – przywóz do Polski, wywóz z Polski oraz tranzyt przez terytorium kraju), stwierdzono, że w latach 2015 – I połowa 2019 r., nie było wymienionego zgłoszenia i decyzji, z trasą przewozu realizowanego na granicy państwowej z Ukrainą, przez przejście graniczne Przemyśl (kolejowe).

Naczelnik Urzędu w udzielonej informacji podał m.in., że w Oddziale *nie odnotowano przypadków transgranicznego przemieszczania odpadów z wykazu odpadów podlegających procedurze uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody, z tzw. „bursztynowego” wykazu*¹².

(akta kontroli: str. 4-12)

2. Zakres kontroli przewożonych odpadów.

Ustalono, że w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2019 r., przez przejście graniczne Przemyśl (kolejowe), przemieszczonych zostało ogółem 18.907.993 kg (na podstawie 124 zgłoszeń celnych) następujących odpadów:

1) w roku 2015, ogółem 18.811.473 kg (w 119 zgłoszeniach celnych), w tym:

a) 17.120.030 kg (w 38 zgłoszeniach celnych), w rodzaju B1010¹³ – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej¹⁴, z czego:

- 12.450.610 kg w procedurze dopuszczenia do obrotu (import), na podstawie 23 zgłoszeń celnych (w okresie od 02.05.2015 r. do 23.11.2015 r.) i

- 4.669.420 kg w procedurze tranzytu, na podstawie 15 zgłoszeń celnych (w okresie od 11.05.2015 r. do 05.10.2015 r.),

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

⁷ O których mowa w art. 4 pkt 1 – 3 ustawy z dnia 29.06.2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z roku 2019, poz. 1162), dalej UMPO.

⁸ O których mowa w art. 8 i art. 9 UMPO. Nie dotyczy decyzji z art. 13 UMPO.

⁹ Główny Inspektor Ochrony Środowiska.

¹⁰ Tj. <http://www.gios.gov.pl/pl/rejestr>

¹¹ Prowadzony na podstawie art. 15 UMPO.

¹² Treść informacji ustalono na podstawie Systemu Analizy Zgłoszeń Celnych ALINA.

¹³ Według Wykazu B, aneksu IX do Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L39 z 16.02.1993 r., str. 3, ze zm.).

¹⁴ Odpady w rodzaju B1010 (metale, stopy metali w postaci metalicznej, nierozproszonej) przemieszczane były transgranicznie transportem kolejowym. W kontrolowanym okresie, przewoźnikiem wszystkich tego rodzaju przesyłek był PKP Cargo S.A.

b) 1.691.443 kg, w rodzaju B3020¹⁵ – odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych¹⁶, w procedurze wywozu (eksport), na podstawie 81 zgłoszeń celnych (w okresie od 16.01.2015 r. do 18.12.2015 r.), oraz

2) w roku 2016, ogółem 96.520 kg, w rodzaju B3020 – odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych, w procedurze wywozu (eksport), na podstawie 5 zgłoszeń celnych (w okresie od 12.02.2016 r. do 04.03.2016 r.)¹⁷.

(akta kontroli: str. 13-21, 170-171)

Kontrole przemieszczanych towarów ewidencjonowane były w następujących systemach celnych:

- dopuszczenia do obrotu (import), w CELINIE,
- tranzyt, w NCTS,
- wywóz (eksport), w ECS.

W celu zapewnienia dostępności do danych przetwarzanych w systemach informatycznych użytkowanych w administracji celnej (w tym: Celiny, NCTS i ECS), w roku 2005, ustanowiony został - decyzją¹⁸ Ministra Finansów - System Analizy Zgłoszeń Celnych ALINA, autorstwa Tadeusza Pawłowskiego z Izby Celnej we Wrocławiu.

(akta kontroli: str. 22-171)

Ustalono, że stosowane w Oddziale procedury i zasady postępowania przy odprawach (kontroli) odpadów, w tym ich weryfikacji rodzajowej, określone były - poza aktami prawnymi promulgowanymi, również w:

a) decyzjach Dyrektora Izby Celnej, w tym m.in.:

- nr 32/2012, z dnia 08.05.2012 r., w sprawie *określenia sposobów dokumentowania wyników kontroli przeprowadzonych w systemach CELINA, ECS, EMCS, NCTS (B.6) ze zm.*,

b) tzw. poleceniach służbowych Kierownika Oddziału, w tym m.in. z dnia 02.03.2015 r., dotyczące trybu postępowania w przypadku zatrzymań odpadów z załącznika III a i III b - zielona lista (katalizatory, złom miedzi i mosiądzu) do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1013/2006 w sprawie *przemieszczania odpadów*.

W zarządzeniu nr 7 Ministra Finansów, z dnia 03.02.2015 r., w sprawie *automatycznej analizy ryzyka*, które określa m.in. sposób automatycznej analizy ryzyka dla systemów informatycznych¹⁹, uregulowano m.in., że zgłoszenia celne, dla których model metody punktowej²⁰ wskazał wysokie prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa, podlegają kontroli. W przypadku zgłoszeń, dla których model metody punktowej wskazał średnie prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa, prowadzenie kontroli jest fakultatywne.

(akta kontroli: 4-12, 172-189)

Zgodnie z przepisami unijnymi przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą, może otrzymać status upoważnionego przedsiębiorcy (AEO²¹).

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Odpady w rodzaju B3020 (papier, karton, wyroby papiernicze) przemieszczane były transgranicznie transportem samochodowym.

¹⁷ Po dacie 04.03.2016 r., w Oddziale nie wystąpił przypadek transgranicznego przemieszczania odpadów.

¹⁸ Decyzja nr 30/OC Ministra Finansów z dnia 19.09.2005 r. w sprawie *utrzymania i rozwoju Systemu Analizy Zgłoszeń Celnych ALINA*, z późn. zm.

¹⁹ W tym: Automatycznego Systemu Importu (AIS), Automatycznego Systemu Eksportu (AES), Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytowego (NCTS2), Systemu Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (EMCS PL 2).

²⁰ „Model metody punktowej” to zbiór cech, które są powiązane ze sobą za pomocą formuł matematycznych, pozwalający określić prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa.

²¹ Od ang. „Authorised Economic Operator”.

Status AEO przyznaje się na wniosek przedsiębiorcy złożony do organu celnego, a jego przyznanie²² przez jedno państwo członkowskie Unii, jest uznawane przez organy celne wszystkich państw członkowskich.

Ustalono, że w 23 przypadkach zgłoszeń celnych (z okresu od 02.05.2015 r. do 23.11.2015 r.) towarów w rodzaju B1010 – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej, odprawionych w procedurze dopuszczenia do obrotu (importu): 22 zgłoszenia odprawiono w procedurze uproszczonej „papierowej”, oraz 1 zgłoszenie, w procedurze standardowej. Organ celny:

- w każdym przypadku dokonał kontroli (weryfikacji) pod względem formalnym (ten etap weryfikacji dokonywany jest przed przyjęciem zgłoszenia celnego i polega na ocenie organu, czy zgłoszenie spełnia warunki formalne określone w art. 21²³ ustawy z dnia 19.03.2004 r. *Prawo celne*²⁴. Etap weryfikacji formalnej i obsługa dokumentu w systemie przez funkcjonariusza, rozpoczyna się po otrzymaniu przez organ celny informacji, że towar został przedstawiony do kontroli.),
- w 16 przypadkach dokonał kontroli pod względem merytorycznym²⁵,
- w 12 przypadkach przeprowadził kontrolę fizyczną (rewizję), oraz
- w 12 przypadkach wnioskował o opinię WIOŚ (w zakresie oceny co do zgodności rodzaju towaru z towarem deklarowanym).

W wyniku przeprowadzonych weryfikacji formalnych i merytorycznych, rewizji, oraz czynności prowadzonych przez WIOŚ – nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku badania próby kontrolnej 12 zgłoszeń celnych, spośród 23 powyższych zgłoszeń celnych towarów w rodzaju B1010 – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej, stwierdzono, że:

- a) w każdym przypadku nastąpiło zwolnienie towaru (odpadów) w procedurze dopuszczenia do obrotu,
- b) w polu 44 zgłoszenia celnego pt. „załączone dokumenty zaświadczenia i pozwolenia”, były wykazane m.in. następujące dokumenty:
 - w każdym przypadku, dokument informacyjny towarzyszący przemieszczaniu odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006 – art. 18 i załącznik VII,

²² Kryteria i warunki jakie powinna spełniać osoba ubiegająca się o uzyskanie statusu AEO, określone zostały w art. 39 UKC i obejmują: przestrzeganie przepisów prawa, odpowiedni system zarządzania ewidencjami, wypłacalność finansową, standardy kompetencji lub kwalifikacji zawodowych, standardy bezpieczeństwa i ochrony. Przedmiotowe kryteria zostały doprecyzowane w art. 24 – 28 RW.

²³ Przepis ten stanowi m.in., że organ celny odmawia przyjęcia zgłoszenia celnego, wskazując przyczyny odmowy, jeżeli:

- zgłoszenie nie odpowiada wymogom formalnym przewidzianym w przepisach prawa celnego,
- nie są spełnione warunki do objęcia towaru wnioskowaną procedurą celną,
- objęcie towaru wnioskowaną procedurą celną nie może nastąpić z powodu obowiązujących zakazów lub ograniczeń.

²⁴ Dz. U. z roku 2019, poz. 1169.

²⁵ Art. 73 ust. 1 WKC (Wspólnotowego Kodeksu Celnego) - ustanowionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celný (Dz.U. UE.L.1992.302.1), które zostało uchylone z dniem 01.05.2016 r., mocą art. 286 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013, z dnia 09.10.2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U.UE.L.2013.269.1) – stanowił, że jeżeli spełnione zostaną warunki objęcia towarów daną procedurą i o ile towary nie są przedmiotem ograniczeń lub zakazów, organy celne zwalniają towary po weryfikacji zgłoszenia lub jego przyjęciu bez weryfikacji.

Zgodnie z „Instrukcją obsługi i stosowania elektronicznych zgłoszeń celnych w procedurach przywozowych (dla funkcjonariuszy celnych), wersja 1.2, z dnia 10.10.2013 r” jeżeli w wyniku weryfikacji merytorycznej, dokonywanej także przy uwzględnieniu wskazań i dyrektyw wynikających z systemowej analizy ryzyka jaka jest dokonywana na zgłoszeniu, funkcjonariusz celny stwierdzi, iż zgłoszenie jest prawidłowe, to niezwłocznie podejmowane są czynności związane z instytucją zwolnienia towaru do procedury. W trakcie weryfikacji merytorycznej funkcjonariusz celny może także podjąć decyzję o zastosowaniu wobec zgłoszenia dodatkowych czynności weryfikacyjnych, np. przeprowadzić kontrolę towarów lub dokumentów, albo zażądać dodatkowych wyjaśnień, oświadczeń lub dokumentów.

- w każdym przypadku dokument typu Y025, oznaczający²⁶, że przedstawiciel importera (w osobie agencji celnej) posiadał świadectwo AEO²⁷,
- w 11 przypadkach, dokument typu Y028, oznaczający, że przewoźnik posiadał świadectwo AEO,
- w 11 przypadkach, dokument typu 3UP3, oznaczający pozwolenie (udzielone agencji celnej) na stosowanie procedury uproszczonej, o której mowa w art. 76 ust. 1 WKC²⁸,
- c) w 6 przypadkach:
 - formularze wypełnione przez przedstawiciela WIOŚ i stwierdzone jego podpisem, w których podano m.in., że sklasyfikowane odpady były zgodne ze zgłoszeniem (zawierały się na „liście zielonej” zał. III do rozporządzenia 1013/2006),
 - potwierdzenia przeprowadzonych kontroli merytorycznych i fizycznych (rewizji).
(akta kontroli: 19-21, 30-110, 190-315, 417, 419-464)

Pan [...] ²⁹ – Zastępca Dyrektora Zakładu do spraw Utrzymania w PKP Cargo S.A. Południowy Zakład Spółki, z siedzibą w Katowicach ul. Św. Huberta 11, w wyjaśnieniach podał m.in.:

- a) w stacji Medyka, PKP Cargo S.A. (przewoźnik towarów w rodzaju B1010 – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej, posiadający świadectwo AEO) posiada 2 wagi wagonowe typu Schenck, zainstalowane w rejonach: Medyki Osobowej – na torze szerokim, oraz Medyki Rozrządowej – na torze normalnym. Wagi przeznaczone są do ważenia dynamicznego i statycznego (w zależności od żądania klienta). Parametry techniczne obu wag wagonowych określają m.in.: klasę dokładności 0,5, działkę elementarną d = 50kg, maksymalną liczbę wagonów składu pociągu – 80,
- b) wagi wagonowe w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2019 r. posiadały świadectwa legalizacji³⁰,
- c) masę netto przesyłki, stanowi różnica pomiędzy masą brutto, a masą własną wagonu, wskazaną na ścianie bocznej (tarą wagonu). W przypadku żądania klienta ustalenia masy własnej wagonu, dla określenia masy netto przesyłki, przyjmuje się masę wagonu ustaloną w wyniku ważenia,
- d) na kolejowym przejściu granicznym Medyka – Mościska II, wszystkie przesyłki przyjmowane z kolei ukraińskich, których przewoźnikiem jest PKP Cargo S.A., podlegają kontrolnemu ważeniu. Transporty odpadów wwiezionych na teren Unii Europejskiej, w okresie od 02.05.2015 r. do 23.11.2015 r., były ważone kontrolnie przez PKP Cargo S.A.

²⁶ Według kodów w „Instrukcji wypełniania zgłoszeń celnych”, wersja 1.15 z dnia 15.12.2014 r.

²⁷ Korzyści przysługujące upoważnionym przedsiębiorcom uzależnione są od rodzaju statusu AEO i obejmują m.in.:

- mniejszą liczbę kontroli dokumentów i kontroli fizycznych (przedsiębiorca, któremu przyznano status AEO, jest traktowany przez organy celne jako przedsiębiorca wiarygodny),
- priorytetowe traktowanie przesyłki w przypadku wytypowania do kontroli – przeprowadzenie kontroli poza kolejnością,
- uprzednie powiadomienie o wybraniu przesyłki do kontroli,
- szybszy i łatwiejszy dostęp do uproszczeń celnych oraz wyłączność na stosowanie niektórych uproszczeń celnych.

²⁸ Art. 76 ust. 1 WKC stanowił m.in., że w celu usprawnienia przebiegu formalności i procedur, organy celne mogą zezwolić, aby:

- zgłoszenie w formie pisemnej (papierowej) nie zawierało niektórych elementów, lub aby nie dołączano do niego niektórych dokumentów,
- zgłoszenie towarów do danej procedury zostało dokonane przez wpisanie towarów do ewidencji; w tym przypadku organy celne mogą zwolnić zgłaszającego z obowiązku przedstawienia towarów organom celnym.

²⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska, ze względu na prywatność osoby fizycznej.

³⁰ Do wyjaśnienia załączono świadectwa legalizacji.

W dniu 01.05.2016 r. wszedł w życie „Regulamin współpracy i obowiązków przy dokonywaniu kontroli towarów przewożonych koleją przez graniczne przejście kolejowe w Przemyśle”³¹, podpisany przez przedstawiciela PKP Cargo S.A. i Kierownika Oddziału, w którym uregulowano m.in. procedurę sprawdzania stanu przesyłki oraz ważenia towarów.

(akta kontroli: 316-335, 504-520)

W kontroli ustalono, że w 15 przypadkach zgłoszeń celnych (z okresu od 11.05.2015 r. do 05.10.2015 r.), towarów w rodzaju B1010 – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej, odprawionych w procedurze tranzytu, wszystkie zgłoszenia odprawiono w procedurze standardowej, w której przedstawienie towaru następuje w oddziale celnym. Organ celny:

- w każdym przypadku dokonał kontroli (weryfikacji) pod względem formalnym,
- w 9 przypadkach dokonał kontroli pod względem merytorycznym,
- w 9 przypadkach przeprowadził kontrolę fizyczną (rewizję), oraz
- w 9 przypadkach wnioskował o opinię WIOŚ (w zakresie oceny co do zgodności rodzaju towaru z towarem deklarowanym).

W wyniku przeprowadzonych weryfikacji formalnych i merytorycznych, rewizji, oraz czynności prowadzonych przez WIOŚ – nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku badania próby kontrolnej 3 zgłoszeń celnych, spośród powyższych 15 zgłoszeń celnych towarów w rodzaju B1010 – odpady metali i stopów metali w postaci metalicznej, nierozproszonej, odprawionych w procedurze tranzytu, stwierdzono, że w każdym przypadku:

- a) nastąpiło zwolnienie towaru (odpadów) w procedurze tranzytu,
- b) w polu 44 zgłoszenia celnego, były wykazane m.in. następujące dokumenty:
 - informacyjny towarzyszący przemieszczaniu odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006 – art. 18 i załącznik VII,
 - typu Y026, oznaczający, że główny zobowiązany (w osobie agencji celnej) posiadał świadectwo AEO,
- c) załączone były formularze wniosku o przeprowadzenie oceny towaru, wypełnione przez przedstawiciela WIOŚ i stwierdzone jego podpisem, w których podano m.in., że sklasyfikowane odpady były zgodne ze zgłoszeniem (zawierały się na „liście zielonej” zał. III do rozporządzenia 1013/2006).

(akta kontroli: 15, 111-143, 336-416, 418-460)

Ustalono, że w 86 przypadkach zgłoszeń celnych (z okresu od 16.01.2015 r. do 04.03.2016 r.) towarów w rodzaju B3020 – odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych, odprawionych w procedurze wywozu (eksport), wszystkie zgłoszenia odprawiono w ramach procedury uproszczonej, procedura w miejscu uznanym. Organ celny:

- w każdym przypadku dokonał kontroli (weryfikacji) pod względem formalnym, oraz
- w 1 przypadku przeprowadził kontrolę fizyczną (rewizję).

W wyniku przeprowadzonych weryfikacji formalnych i rewizji, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W wyniku badania próby kontrolnej 15 zgłoszeń celnych, spośród powyższych 86 zgłoszeń celnych towarów w rodzaju B3020 – odpady papieru, kartonu i wyrobów papierniczych, stwierdzono, że:

- a) w każdym przypadku nastąpiło zwolnienie towaru (odpadów) w procedurze wywozu,
- b) w polu 44 zgłoszenia celnego, były wykazane m.in. następujące dokumenty:

³¹ Ze zmianami z dnia 23.06.2016 r. i 02.05.2018 r.

- w każdym przypadku, dokument informacyjny towarzyszący przemieszczaniu odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1013/2006 – art. 18 i załącznik VII,
- w każdym przypadku dokument typu Y025, oznaczający, że przedstawiciel eksportera (w osobie agencji celnej) posiadał świadectwo AEO,
- w każdym przypadku, dokument typu 3UP3, oznaczający pozwolenie (udzielone agencji celnej) na stosowanie procedury uproszczonej, o której mowa w art. 76 ust. 1 WKC.

(akta kontroli: 16-18, 144-169, 419-460, 465-503)

Stwierdzono, że w celu eliminowania dublowania się czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych Oddziału i funkcjonariuszy PSG, podpisane zostały przez Kierownika Oddziału i Komendanta Placówki Straży Granicznej w Medyce (dalej Komendant PSG), niżej wymienione dokumenty w formie: „uzgodnień”, „zasad” i „technologii” - w sprawie współdziałania obu służb:

a) na podstawie § 15 ust. 1 Porozumienia³² między Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu (dalej Komendant BiOSG), a Dyrektorem Izby Celnej w Przemyślu (dalej Dyrektor), z dnia 02.09.2010 r., zawarto:

- uzgodnienia z 22.11.2010 r., w których uregulowano m.in., że kierownicy zmian PSG w Medyce³³ i Oddziału każdorazowo po objęciu służby uzgadniają formy współdziałania i zasady współpracy, dostosowując je do sytuacji na przejściu granicznym. Ponadto przekazują sobie wzajemnie informacje mające wpływ na przebieg kontroli granicznej i celnej oraz zabezpieczenie rejonu odpraw,
- uzgodnienia z 09.03.2016 r., gdzie uregulowano m.in., że w przypadku stwierdzenia przez funkcjonariusza SG przewozu ładunku, w stosunku do którego zaistnieją okoliczności wskazujące, iż przewożony towar jest odpadem, informację przekazuje kierownikowi zmiany Oddziału,
- uzgodnienia z 19.12.2012 r.,
- uzgodnienia z 10.03.2015 r.,
- uzgodnienia z 14.10.2015 r., w których określono m.in. ścisłą współpracę ze sobą w zakresie przekazywania informacji i materiałów poglądowych dotyczących m.in. transportów odpadów,
- uzgodnienia z 02.12.2015 r., gdzie uregulowano, m.in., że Komendant PSG i Kierownik Oddziału na bieżąco wyjaśniają przyczyny zaistniałych nieprawidłowości, uchybień oraz wątpliwości w zakresie organizacji kontroli granicznej i celnej, w celu ich eliminacji,

b) na podstawie § 4 ust. 1 Porozumienia³⁴ pomiędzy Komendantem BiOSG a Dyrektorem z dnia 22.02.2018 r. w sprawie zasad współdziałania (uchylające Porozumienie z 02.09.2010 r.), zawarto:

- uzgodnienia z 16.04.2018 r.,
- „Charakterystykę oraz organizację i technologię kontroli ruchu granicznego i odpraw celno-skarbowych w kolejowym przejściu granicznym Przemyśl-Medyka”, obowiązującą od 31.10.2018 r. Dokument ten reguluje zasady współpracy pomiędzy funkcjonariuszami PSG i funkcjonariuszami służby celno-skarbowej w zakresie obsługi ruchu osobowego i towarowego na terenie przejścia granicznego Przemyśl (kolejowego) i uchylił poprzednie uzgodnienia w tej sprawie (do uzgodnienia

³² Porozumienie to zostało zawarte na podstawie § 13 ust. 1 Porozumienia między Szefem Służby Celnej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 07.05.2010 r. w sprawie współdziałania Służby Celnej i Straży Granicznej.

³³ Placówka Straży Granicznej w Medyce.

³⁴ Porozumienie to zostało zawarte na podstawie §12 Porozumienia między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a Komendantem Głównym Straży Granicznej z dnia 24.11.2017 r. w sprawie współdziałania Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej.

z 16.04.2018 r. łącznie). W dokumencie tym przyjęto, że w przypadku stwierdzenia przez funkcjonariusza PSG podczas kontroli ładunku, że przewożony towar może stanowić odpad, to informacja o tym fakcie przekazywana jest kierownikowi zmiany Oddziału,

- zasady współdziałania z 07.01.2019 r.

W wyjaśnieniach, Naczelnik Urzędu podał m.in., że:

a) *co do zasady, czynności podczas kontroli granicznej i celno-skarbowej odpadów na przejściu granicznym Przemyśl (kolejowym), nie są dublowane przez funkcjonariuszy PSG i Służby Celno-Skarbowej,*

b) *w badanym okresie w Oddziale odbyły się 2 szkolenia wewnętrzne oraz 1 wyjazdowe, których tematem było transgraniczne przemieszczanie odpadów:*

- *w dniach 20-21.02.2017 r., szkolenie wewnętrzne w temacie: „Przypomnienie trybu postępowania w przypadku towarów podlegających ograniczeniom (CITES, odpady, ozon, narkotyki itp.),*

- *w dniach 23-25.05.2017 r. w Warszawie, z zakresu „Transgranicznego przemieszczania odpadów”,*

- *w dniach 06-07.06.2019 r., szkolenie wewnętrzne w temacie: „Ograniczenia pozataryfowe – Odpady”.*

W trakcie powyższych szkoleń omówiona została tematyka dotycząca stosowania przepisów związanych z transgranicznym przemieszczaniem odpadów. Jednocześnie informuję, że nie odnotowano szkoleń w zakresie metod identyfikacji towaru zgłoszonego jako odpad.

(akta kontroli: 4-12, 521-635)

3. Wyposażenie techniczne Oddziału celnego w kontekście możliwości przeprowadzenia kontroli zgodności przewożonych odpadów ze zgłoszeniem celnym

Ustalono, że:

1) „Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych krajowej administracji skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej”³⁵, w tabelach nr:

a) 8 – oddział celny graniczny kolejowy (towarowy) i

b) 9 – oddział celny graniczny kolejowy (osobowo-towarowy),
nie wykazują wagi do ważenia wagonów kolejowych,

2) „Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych służby celnej w sprzęt do kontroli”, wersja IV zmodyfikowana z listopada 2014 r., w tabelach nr:

a) 6 – oddział celny – graniczny kolejowy towarowy, pod liczbą porządkową 30, oraz

b) 7 – oddział celny – graniczny kolejowy osobowo-towarowy, pod liczbą porządkową 34,

wymieniona jest waga do ważenia wagonów.

W wyjaśnieniu będącym odpowiedzią na pytania: jakim sprzętem i wyposażeniem technicznym, umożliwiającym identyfikowanie rodzaju przemieszczanych odpadów oraz ich ilości dysponował Oddział, czy w przypadku niedoboru sprzętu podejmowano działania o jego uzupełnienie, czy Oddział jest przygotowany na wypadek odprawy odpadów z „bursztynowego” wykazu - Naczelnik Urzędu podał m.in., że:

³⁵ Zatwierdzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej – pana Mariana Banasia, tzw. aktualne Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych krajowej administracji skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej.

- Oddział nie posiada na wyposażeniu sprzętu technicznego, umożliwiającego identyfikowanie rodzaju przemieszczanych odpadów. W Standardach wyposażenia Jednostek Organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w Sprzęt i Pojazdy do Kontroli Celno-Skarbowej, taki sprzęt nie został uwzględniony. Ponadto z posiadanej wiedzy, brak jest na rynku sprzętu który umożliwiałby identyfikację towarów w postaci odpad. W przypadku skierowania towaru do kontroli i powstałych wątpliwości, można pobrać próbkę towaru i przeprowadzić analizę pod kątem składu chemicznego w jednym z Laboratoriów Celno-Skarbowych w Polsce. Oddział może zwrócić się z wnioskiem do WIOŚ, o przeprowadzenie oceny towaru deklarowanego jako odpad,

- przejście graniczne Przemysł (kolejowe), wyposażone jest w wagę kolejową, której właścicielem jest PKP Cargo S.A.. Każdy towar, który wjeżdża na teren przejścia granicznego jest ważony i zgodnie z umową SMGS³⁶ w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy wagą deklarowaną w liście SMGS, a wagą stwierdzoną, sporządzony jest protokół handlowy (...),

- nie wnioskowałem o dodatkowy sprzęt do kontroli, z uwagi na zaawansowane prace związane z Projektem zapoczątkowanym we wrześniu 2015 r., który przewidywał budowę terminala odpraw i kontroli granicznej na przejściu granicznym Przemysł (kolejowym), obejmującą zespół budynków wraz z infrastrukturą drogową, kolejową oraz techniczną. Projekt ten zakładał budowę wagi statyczno-dynamicznej, o zakresie ważenia do 100 ton,

- określenie ilości przemieszczanych odpadów z „bursztynowego” wykazu jest możliwe przy użyciu wagi kolejowej (...) W przypadku, gdy do odprawy zostanie zgłoszony taki towar, każdorazowo Oddział będzie wnioskować do WIOŚ o przeprowadzenie oceny towaru.

Ustalono, że w dniu 11.12.2015 r., zostało zawarte Porozumienie³⁷ o współpracy, pomiędzy WIOŚ, Dyrektorem oraz Komendantem BiOSG, określające zasady współdziałania m.in. w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów oraz zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów. W jednostce redakcyjnej § 2 ust. 1 pkt. 1 tego Porozumienia, WIOŚ zobowiązał się do zapewnienia przeprowadzania na wniosek stron, oceny towarów mogących stanowić odpady, w tym wydawanie oceny, czy przewożone odpady wypełniają kryteria odpadów niebezpiecznych dla środowiska.

(akta kontroli, str. 183-189, 636-701)

4. Współdziałanie Oddziału Celnego z innymi służbami/ organami w zakresie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów

Kierownik Oddziału zawierał uzgodnienia³⁸ o współpracy w sprawie współdziałania w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów, na poziomie lokalnym z Komendantem PSG. Zawarte porozumienia uwzględniały w szczególności, wzajemne przekazywanie sobie informacji i materiałów poglądowych, dotyczących kontrolowanego towaru, a także miały na celu eliminowanie dublowania się czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy celno-skarbowych i funkcjonariuszy

³⁶ To umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej. List przewozowy SMGS to forma dokumentów przewozowych w transporcie kolejowym, stanowi dowód zawarcia umowy.

³⁷ Porozumienie zostało zawarte m.in. na podstawie § 6 Porozumienia pomiędzy Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Szefem Służby Celnej oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej, z dnia 04.03.2015 r. w sprawie współdziałania w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów.

³⁸ O których mowa w ust. 2 na str. 9-10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Straży Granicznej. Oddział współpracował również z WIOŚ, w zakresie wnioskowania o dokonanie oceny towaru deklarowanego jako odpad. W kontrolowanym okresie Oddział wnioskował 21 razy o przeprowadzenie oceny towaru i potwierdzenie jego klasyfikacji, w tym 12 razy w procedurze dopuszczenia do obrotu i 9 razy w procedurze tranzytu.

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że:

- nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zawartych porozumień dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów,
- w wyniku podejmowanych wspólnych działań, nie stwierdzono nielegalnego przemieszczania odpadów. Potwierdzeniem braku nieprawidłowości była ocena WIOŚ, która określała dany odpad jako pochodzący z listy „zielonej”,
- we wszystkich przypadkach Oddział wypełniał formularz wniosku o przeprowadzenie oceny towaru. Następnie, na miejsce odprawy przyjeżdżali inspektorzy WIOŚ, którzy dokonywali oględzin towaru. Inspektor WIOŚ telefonicznie informował kierownika zmiany Oddziału o konieczności przesłania zdjęć, zarówno środka transportu, jak i towaru deklarowanego jako odpad. Po oględzinach towaru przez WIOŚ (lub przesłaniu dokumentacji fotograficznej), wpływał wniosek zwrotny z WIOŚ, który potwierdzał dane zawarte w zgłoszeniu. Na podstawie informacji przesłanych przez WIOŚ, Oddział zwalniał towar do wnioskowanej procedury. Przedmiotowe informacje wpływały do Oddziału w terminie od 1 do 3 dni od chwili powiadomienia.

(akta kontroli, str. 521-635, 678-708)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych

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, 14 listopada 2019 r.

Kontroler
Wilhelm Dmytrów
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/

