



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.019.02.2019

Krystyna Sołek
Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony
Środowiska w Rzeszowie
Ul. Gen. M. Langiewicza 26
35-101 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Sołek, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 11 kwietnia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Ewa Lipińska, Podkarpacki wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie, od 10 kwietnia 2009 r. do 4 kwietnia 2016 r. Władysław Martens Zastępca Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie od 21 kwietnia 2009r do 23 maja 2016 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu, w szczególności w miejscu ich pochodzenia i przeznaczenia.
Okres objęty kontrolą	2015 – I półrocze 2019 r , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i/lub po tym okresie
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	Magdalena Grabowska, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/125/2019 z 19 sierpnia 2019 r. oraz nr LRZ/133/2019 z 26 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str.1-7)

¹ Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego pełnił funkcję Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie w okresie 4-11 kwietnia 2016 r.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK) ocenia pozytywnie działalność Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (dalej WIOŚ) w zakresie sprawowania kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu w miejscach ich pochodzenia i przeznaczenia. WIOŚ realizował kontrole planowe i pozaplanowe wszystkich podmiotów, prowadzących odzysk lub unieszkodliwienie odpadów, ujętych w zezwoleniach Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej GIOŚ).

NIK ocenia negatywnie realizację warunków porozumienia o współpracy ze służbami celnymi oraz granicznymi, w zakresie uznawania za odpady zatrzymanych na przejściach granicznych pojazdów, elementów karoserii i innych części zamiennych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

WIOŚ rokrocznie dokonywał kontroli podmiotów realizujących odzysk oraz unieszkodliwienie opadów, ujętych w zezwoleniach GIOŚ na transgraniczne przemieszczanie. Kontrole te wynikały z rocznych planów pracy lub realizowane były doraźnie, na okoliczność weryfikacji spełniania przez ww. podmioty wymogów ochrony środowiska. WIOŚ w sposób rzetelny i terminowy przedkładał, na wniosek GIOŚ, informacje dot. spełniania wymogów ochrony środowiska przez podmioty zaangażowane w system transgranicznego przemieszczania odpadów. W sposób prawidłowy prowadzone były przez WIOŚ postępowania egzekucyjne, dotyczące podmiotów, na które nałożono kary finansowe za ujawnione próby nielegalnego przemieszczania odpadów.

Negatywna ocena realizacji przez WIOŚ warunków porozumienia o współpracy z służbami granicznymi oraz celno – skarbowymi dotyczy 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 16 01 06 „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów”, mimo iż w rzeczywistości nie były pojazdami.

WIOŚ uznawał pojazdy, będące przedmiotem transgranicznego przemieszczania, jako odpady lub niewypełniające definicji odpadów, w sposób niekonsekwentny. Opinie w sprawach o zbliżonym charakterze były zróżnicowane, mimo że przewoźcy przedkładali podobne dokumenty pod względem prawnym (w kraju wysyłki), opisujące stan techniczny pojazdu. NIK stwierdziła, w przedłożonych do kontroli sprawach, przypadki uznania za odpad pojazdów, których dokumentacja wskazywała, iż mogły być one dopuszczone do ruchu drogowego po dokonaniu stosownych napraw, a także uznania pojazdów jako niewypełniających definicji odpadów 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.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	Sprawowanie kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami, będącymi przedmiotem międzynarodowego obrotu, w szczególności w miejscach ich pochodzenia i przeznaczenia.
Opis stanu faktycznego	<p>1)</p> <p>WIOŚ nie prowadził osobnego rejestru zezwoleń i decyzji wydawanych przez GIOŚ w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów. Otrzymywane kopie rozstrzygnięć administracyjnych były rejestrowane w formie elektronicznej Systemu Obiegu Dokumentów oraz we właściwych teczках z odpowiednią adnotacją w spisie spraw. GIOŚ przekazywał kopie decyzji i zezwoleń na przywóz, wywóz i tranzyt odpadów, dla których WIOŚ w Rzeszowie był właściwym organem, tradycyjną pocztą zgodnie z rozdzielnikiem. Jednostka kontrolowana otrzymywała wydane rozstrzygnięcia w terminie od trzech do kilkunastu dni, licząc od daty ich wydania przez GIOŚ. Incydentalnie terminy te przekraczały 20 dni.</p> <p>(akta kontroli str. 22-62)</p>
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
Opis stanu faktycznego	<p>2)</p> <p>W okresie objętym kontrolą do WIOŚ wpłynęły 72 wnioski w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (dalej UMPO)⁵, o przedstawienie informacji dotyczącej przestrzegania, przez prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, przepisów o ochronie środowiska. Odpowiedzi udzielane były w terminie nieprzekraczającym 14 dni roboczych od dnia doręczenia wniosku. Incydentalnie zdarzały się przekroczenia tego terminu, wynikające z dużej liczby dni ustawowo wolnych od pracy np. przełom roku.</p> <p>Informacje, przekazywane do GIOŚ, sporządzane były na podstawie ustaleń WIOŚ, wynikających z przeprowadzonych kontroli dokumentacyjnych oraz terenowych (planowych i doraźnych) w podmiotach zbierających lub przetwarzających odpady. Zawarto w nich informacje odnośnie warunków przestrzegania wymogów ochrony środowiska, elementów podlegających kontroli w zakładzie jak również zastosowania zarządzeń pokontrolnych lub wymierzonych kar. Działania kontrolne przeprowadzono w podmiotach, ujętych w zezwoleniach GIOŚ na przywóz lub wywóz odpadów: Orlen Południe S.A. Zakład Jedlicze – przywóz odpadów (kontrole planowe zrealizowano w 2015, 2016, 2017, 2018 oraz 2019 r. - zakończona 3 lipca 2019 r.), RAF-EKOLOGIA Sp. z o.o. w Jedliczu przywóz odpadów (kontrole planowe w 2015, 2017, 2018, 2019 oraz jedna kontrola pozaplanowa w 2017 r.), ANPOL s. c. – wywóz odpadów (kontrola planowa w 2015 r., kontrole pozaplanowe w 2016 oraz 2018 r., FENNIX METALS Sp. z o.o. przywóz odpadów (kontrole planowe 2015, 2016, 2017 r.).</p>

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1162

W okresie objętym kontrolą dokonano inspekcji wszystkich podmiotów na terenie województwa podkarpackiego, które posiadały zezwolenia na przywóz lub wywóz odpadów z terenu kraju.

(akta kontroli str.75-474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

3)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ przeprowadził łącznie 14 planowych kontroli dot. podmiotów ujętych w zezwoleniach GIOŚ, z czego trzy dotyczyły podmiotu posiadającego zezwolenie na wywóz odpadów, 11 dotyczyło podmiotów posiadających zezwolenia na przywóz odpadów. W tym okresie nie prowadzono kontroli podmiotów ujętych w zezwoleniach GIOŚ na tranzyt odpadów. WIOŚ realizował kontrole w oparciu o plan pracy. W ramach celu „kontrola funkcjonowania instalacji przetwarzających i wytwarzających odpady, do których są przywożone lub z których są wywożone odpady w ramach transgranicznego przemieszczania odpadów” ujęto w nim inspekcje podmiotów uczestniczących w międzynarodowym przemieszczaniu odpadów w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z czego siedem planowanych kontroli zostało przeprowadzonych w oparciu o plany inspekcji na rok 2017, 2018 i 2019. Zakres kontroli oraz podmioty nimi objęte zostały ujęte w punkcie nr 2.

WIOŚ realizował ponadto kontrole podmiotów związanych z przemieszczaniem odpadów z tzw. Zielonego Wykazu: w 2015, 2016 oraz 2018 r. – po pięć kontroli, w roku 2017 cztery kontrole. Kontrolą obejmowano co roku te same podmioty.

(akta kontroli str.67-474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

4)

W okresie objętym kontrolą, 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. We wszystkich czterech przypadkach wydane zostały tytuły wykonawcze na łączną kwotę 200 tys. zł. Wszystkie decyzje nakładające kary finansowe, wynikały z ustaleń kontroli realizowanych na wniosek służb celnych, w związku z przywozem uszkodzonych pojazdów (odpad kod 16 01 04*) oraz części pochodzących ze zdemontowanych pojazdów (16 01 21* i 16 01 22), z pominięciem procedury zgłoszenia właściwym organom. Na dzień 30 września 2019 r. dokonano wpłat w wysokości 54.217 zł: 50 tys. zł wskutek postępowania egzekucyjnego, wszczętego na podstawie decyzji WIOŚ z 31 grudnia 2013 r. oraz 4.217 zł na podstawie decyzji WIOŚ z 22 września 2010 r. (nałożona kara 50 tys. zł) i tytułu wykonawczego z 11 sierpnia 2016 r. Jedno z postępowań zostało zawieszono postanowieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego z 26 kwietnia 2019 r. Egzekucja finansowa w pozostałym zakresie prowadzona jest 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.

(akta kontroli str.475-480)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

5)

WIOŚ współpracował z placówkami Straży Granicznej (dalej SG) oraz oddziałami celnymi na podstawie Porozumienia o Współpracy Nr 59/POR/15. Określało ono zasady współdziałania w zakresie kontroli międzynarodowego przemieszczania odpadów, zapobiegania nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu odpadów oraz przeciwdziałaniom poważnym awariom o zasięgu transgranicznym. W ramach współpracy z służbami celnymi, strażą graniczną oraz inspekcją transportu drogowego, rokrocznie począwszy od 2015 r. realizowane były wspólne akcje, mające na celu kontrolę pojazdów pod kątem, między innymi, inspekcji transportu w ramach transgranicznego przemieszczania odpadów. Łącznie zrealizowano 15 wspólnych kontroli, z których żadna nie zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości w tym zakresie.

W ramach ww. Porozumienia, WIOŚ⁶, 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 wypełniają kryteria odpadów niebezpiecznych dla środowiska.* W okresie objętym kontrolą:

- 1) w 2015 r. służba celna skierowała 130 takich wniosków. Na tę okoliczność WIOŚ przeprowadził 77 oględzin oraz udzielił 129 pisemnych informacji;
- 2) w 2016 r. służba celna skierowała 60 takich wniosków, SG - jeden wniosek. WIOŚ przeprowadził 36 oględzin oraz udzielił 25 pisemnych informacji. W 35 przypadkach uznano przedstawione do oceny towary, jako odpady (osiem przypadków uznania towarów za odpady dotyczyło uszkodzonych pojazdów lub części samochodowych);
- 3) w 2017 r. służba celna skierowała 55 takich wniosków, SG - 15. WIOŚ przeprowadził 25 oględzin oraz udzielił 45 pisemnych informacji. W 55 przypadkach uznano przedstawione do oceny towary jako odpady (27 przypadków uznania towarów za odpady dotyczyło uszkodzonych pojazdów lub części samochodowych);
- 4) w 2018 r. KAS skierowała 69 takich wniosków, SG - cztery. WIOŚ przeprowadził 17 oględzin oraz udzielił 56 pisemnych informacji. W 35 przypadkach uznano przedstawione do oceny towary jako odpady (osiem przypadków uznania towarów za odpady dotyczyło uszkodzonych pojazdów lub części samochodowych);
- 5) od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. KAS skierowała 10 wniosków, SG - 10. W 14 przypadkach przedstawione do oceny towary uznano jako odpad.

Większość opinii, przekazywanych służbom celnym i granicznym, wynikała z analizy dokumentów i zdjęć, dostarczanych do Inspektoratu w formie elektronicznej. Oględziny towarów na miejscu następowały w sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu jak również w sytuacji pobytu pracowników Inspektoratu na terenie przejść granicznych lub w przypadkach potrzeby odbycia takiej inspekcji. Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 lipca 2008 r. w sprawie wykazów przejść granicznych, którymi realizowane jest

⁶ § 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 Przemysłu oraz Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemysłu,

międzynarodowe przemieszczanie odpadów⁷, przewóz odpadów przez przejścia graniczne w Medyce i Budomierzu (niewymienione w rozporządzeniu) nie może być realizowany. Każda kwalifikacja towaru jako odpad, na tych przejściach granicznych, skutkowałą automatycznie zakazem wwozu takiego odpadu na teren kraju jak również jego wywozu z kraju. Największą grupę towarów – zaliczanych przez WIOŚ jako odpady – stanowiły pojazdy oraz części samochodowe. Kwalifikacja w tym zakresie następowała na podstawie *Wytycznych Korespondentów nr 9 w sprawie przemieszczania odpadów w postaci pojazdów*⁸ przedstawiających, w jaki sposób w rozumieniu wspólnym wszystkich państw członkowskich powinno być interpretowane rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów⁹.

Najczęstszą przyczyną uznawania pojazdów jako odpad był fakt wyrejestrowania pojazdów z kraju wysyłki oraz wydania dokumentu sprzedaży, opisującego pojazd jako uszkodzony lub złomowany. Elementy karoserii kwalifikowane były jako odpad 16 01 06 „zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów”. Szczegółowy opis stanu faktycznego w tym zakresie został zawarty w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.480-533)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1)

Elementom karoserii i innym częściom samochodów przypisywany był przez przedstawicieli Inspektoratu kod odpadu 16 01 06 „zużyte lub nienadające się do użytkowania **pojazdy** niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów”¹⁰. Były to najczęściej metalowe elementy samochodów, takie jak: dach, kłapa bagażnika, drzwi itp., lub też elementy z tworzyw sztucznych, których nie można było uznać za pojazd. Zakup tych elementów był często dokumentowany za pomocą faktur, wystawionych przez podmioty zajmujące się handlem częściami zamiennymi. Zgodnie z definicją, zawartą w art. 2 pkt 31 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹, pojazd *jest środkiem transportu przeznaczonym do poruszania się po drodze oraz maszyną lub urządzeniem do tego przystosowanym*. Przepisy art. 2 pkt 33 ww. ustawy definiują pojazd samochodowy jako *pojazd silnikowy*, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h. Zgodnie z ww. Wytycznymi Korespondentów nr 9, *przez pojazdy rozumie się wszelkie pojazdy posiadające przynajmniej cztery koła zgodnie z definicją zawartą w art. 1 dyrektywy 70/156/EW, w tym pojazdy silnikowe przeznaczone do przewozu osób lub towarów oraz przyczepy (...) a także wszelkie pojazdy mechaniczne o dwóch lub trzech kołach (...) w tym motorowery, motocykle, motocykle trzykołowe i pojazdy czterokołowe*. W zakresie zasad kwalifikowania do odpadów elementów karoserii wypowiedział się również Główny Inspektor Ochrony Środowiska¹², w postanowieniu z 7 listopada 2017 r.¹³ wskazując, iż pocięte elementy karoserii *niezawierające płynów eksploatacyjnych oraz innych niebezpiecznych elementów, nadających im właściwości odpadów niebezpiecznych, to zgodnie z załącznikiem do*

⁷ Dz. U. z 2008 r. nr 123, poz. 800

⁸ http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/gospodarka_odpadami/mpo/wytyczne_korenspondentow.pdf

⁹ Dz. Urz. UE L190 z 12.07.2006, str. 1 ze zm.

¹⁰ DPWI.7023.175.2015.JP, DPWI.7023.54.2015.JP, DPWI.7023.69.2016.JP, DPWI.7023.71.2016.JP, DPWI.7023.506.2016.RK, DPWI.7023.270.2017.JP, DPWI.7023.293.2017.JP, DPWI.7023.298.2017.JP, DPWI.7023.319.2017.PS, DPWI.7023.349.2017.NN, DPWI.7023.355.2017.JP, DPWI.7023.37.2018.PS,

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

¹² sprawa znak DPWI.7023.298.2017.JP

¹³ DKR-420.0-59p/17/jt

rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów, należy je zakwalifikować do odpadów o kodzie 16 01 17, tj. metale żelazne a nie (...) 16 01 06 (...).

NIK oceniła, że – w świetle wyżej przywołanych przepisów – niewłaściwym było kwalifikowanie legalnie zakupionych elementów karoserii i innych części samochodów jako odpadów, stosując przy tym kryteria odnoszące się do pojazdu, co także było niezgodne z treścią załącznika do *rozporządzenia* Ministra Środowiska z 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów¹⁴.

Dodatkowo, wskazanie w stosunku do nich kodu 16 01 06 (Lista Bursztynowa odpadów), miało zasadniczy wpływ na procedurę, jaką należało zastosować dla legalnego transgranicznego przemieszczenia takich odpadów. Dla tych odpadów wymagane było zastosowanie przepisu art. 37 ust. 1 lit b rozporządzenia (WE) Nr 1013/2006 tj. pisemnego zgłoszenia i zgody właściwych organów (procedura notyfikacji), podczas gdy kwalifikacja pod kodem 16 01 17 (Lista Zielona) przypisana grupie odpadów B1010 w załączniku do III ww. rozporządzenia, podlega procedurze informacyjnej, przewidzianej w art. 18 ww. rozporządzenia.

Pani Krystyna Sołek Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśniła, iż pocięte fragmenty karoserii klasyfikowano pod kodem 16 01 06¹⁵, w wyniku konsultacji z GIOŚ oraz treści rozstrzygnięć ww. organu w myśl których *nie można uznać fragmentu karoserii za pełnowartościowy produkt czy też część zamienną nadającą się do dalszego wykorzystania, gdyż nie istnieje żaden proces produkcyjny wytwarzający takie elementy, jako części zamienne. Elementy nienadające się do dalszego wykorzystania są odpadami w postaci niekompletnych, częściowo zdemontowanych pojazdów.*

Zgodnie z Wskazówkami Metodycznymi GIOŚ¹⁶ odpadem jest przewożona część pojazdu lub pojedyncze części nie nadające się do bezpośredniego zamontowania w pojazdach oraz części wymontowane z pojazdów, których ponowne użycie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego lub negatywnie wpływa na środowisko (części te są wymienione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 września 2005 r. Dz. U. Nr 201, poz. 1666).

W ocenie NIK, teza WIOŚ wskazująca, iż elementów karoserii nie można uznać za części zamienne gdyż nie istnieje proces produkcyjny je wytwarzający, jest nieuprawniona. Na rynku funkcjonuje wiele zakładów produkujących poszczególne elementy karoserii między innymi takie jak dachy, błotniki, drzwi, nadkola itp. Uznanie za odpady elementów karoserii, niewymienionych w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury – na zakup których przedstawiono dowody w postaci faktur czy rachunków od podmiotów prowadzących handel częściami zamiennymi – w badanych sprawach¹⁷ było niezgodne z obowiązującymi przepisami oraz Wskazówkami Metodycznymi GIOŚ. Działanie takie może skutkować uznaniem, iż podmioty zajmujące się handlem częściami zamiennymi, świadomie wprowadzały kupujących w błąd, w rzeczywistości oferując do sprzedaży odpady. NIK stwierdza przy tym, że istotnym jest również fakt, iż uzgodnienia oraz konsultacje z innym organem nie mogą stanowić normy prawnej, a uzasadnienia rozstrzygnięć administracyjnych nie stanowią wykładni stosowanego prawa i są skierowane wyłącznie do stron postępowania w zakresie rozpatrywanej sprawy.

Ustalenia kontroli rozpoznawczej R/18/008, przeprowadzonej przez NIK wskazywały, iż kwalifikowanie, przez przedstawicieli Inspektoratu, legalnie

¹⁴ Dz. U. z 2014 r. , poz. 1923

¹⁵ Zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy niezawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów

¹⁶ Wskazówki Metodyczne z dnia 3 kwietnia 2008 r. z korektami pkt 2 z dnia 15 lipca 2008 r. oraz z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów, pkt 4

¹⁷ DPWI.7023.54.2016.JP, DPWI.7023.270.2017.JP, DFPWI.7023.263.2018.NN, DPWI.7023.327.2018.NN, DPWI.7023.569.2018.JP, DPWI.7023.69.2016.JP

zakupionych elementów karoserii używanych samochodów jako odpadu, między innymi powodowały rezygnację obywateli Ukrainy z kontynuowania procedury związanej z przemieszczaniem odpadu i porzuceniem w ustronnych miejscach przed przejściem granicznym. Skutkiem tego dochodziło do tworzenia przypadkowych, nielegalnych miejsc składowania odpadów.

(akta kontroli str. 67-74, 534-850)

2)

WIOŚ nie stosował jednolitych kryteriów uznawania pojazdów samochodowych jako odpad lub niewypełniających definicji odpadu, opartych o dokumentację techniczną pojazdów oraz dokumenty pojazdów sporządzanych w kraju wysyłki. Wyniki kontroli prowadzonych przez WIOŚ spraw nie pozwalają NIK na jednoznaczne określenie norm, jakimi kierowali się przedstawiciele Inspektoratu przy uznawaniu pojazdów za odpad. Zapisy w protokołach z przeprowadzonych inspekcji nie przedstawiały w sposób wyczerpujący przyczyn kwalifikacji pojazdu, wskazując najczęściej iż uznawano go za odpad ze względu na wystawiony tytuł *Title of Salvage*¹⁸. Z analizy dokumentów, przedłożonych na potrzeby kontroli przez WIOŚ wynika, iż:

- w sprawie znak DJWI.7021.492.2015.PC, dotyczącej oceny, czy pojazd marki Mercedes-Benz C250 jest odpadem, przedstawiciel Inspektoratu uznał, iż nie wypełnia on definicji odpadu, pomimo iż miał wystawiony tytuł TEXAS SALVAGE VEHICLE TITLE z adnotacją „FLOOD DAMAGE” tj. uszkodzenia spowodowane powodzią. Tytuł ten oznacza w stanie Texas, iż samochód ten nie może być zarejestrowany i nie może być dopuszczony do ruchu¹⁹ ze względu na istotne uszkodzenia ukryte, spowodowane przedostaniem się wody do mechanicznych i elektronicznych części pojazdu. Ze względu na występujące powodzie, ta kategoria pojazdów jest w sposób szczególny traktowana przez Wydział Transportu Stanu Texas. W regulacjach Stanu Texas nie określono konkretnej kwoty, wyrażonej w procentach wartości samochodu przed uszkodzeniem. Niemniej jednak, na oficjalnej stronie urzędu wydającego tytuł Texas Salvage Vehicle Title zawarto informację, iż Salvage Motor Vehicle oznacza pojazd uszkodzony do tego stopnia, iż niezbędne materiały i koszty naprawy przekraczają jego wartość przed uszkodzeniem. Znajduje to potwierdzenie w stanowisku firm ubezpieczeniowych, gdzie określono, iż szkoda całkowita określana, jako procent sumy kosztów naprawy i ceny złomowanego samochodu w stosunku do wartości pojazdu przed uszkodzeniem w stanie Texas wynosi 100%²⁰. Zgodnie z opinią rzeczoznawcy, wartość pojazdu nieuszkodzonego wynosiła 98.600 zł, w stanie uszkodzonym 48.900 zł, współczynnik kosztu naprawy ustalony metodą zredukowanego kosztu naprawy ustalono na 0,62. Przedstawiciel Inspektoratu uznał samochód ten za niewypełniający definicji odpadu;

-w sprawie znak DPWI.7023.363.2017.PS, w wyniku oceny czterech pojazdów, deklarowanych jako towar, na podstawie materiałów przesłanych w formie elektronicznej WIOŚ uznał, że towar ten nie wypełnia definicji odpadu. Wątpliwości budzi nieuznanie za odpad dwóch pojazdów: Ford 4s, z tytułem *salvage* wydanym w stanie North Carolina, uszkodzonego w wyniku wypadku, uznanego przez firmę ubezpieczającą jako szkoda całkowita oraz pojazdu Jeep, na który został wydany *certificate of destruction*²¹ w stanie Floryda.

¹⁸ Salvage – z ang. złom. Tytuł wystawiany w Stanach Zjednoczonych Ameryki w sytuacji, gdy koszty naprawy uszkodzonego pojazdu są nieracjonalnie wysokie z punktu widzenia firmy ubezpieczającej.

¹⁹ <https://www.txdmv.gov>

²⁰ 1995-2019 QuinStreet Insurance Agency, Inc. — Online Insurance Marketplace, [carinsurance.com \(https://www.carinsurance.com/Articles/total-loss-thresholds.aspx\)](https://www.carinsurance.com/Articles/total-loss-thresholds.aspx)

²¹ Tytuł nadawany w przypadku rozmiaru uszkodzeń dyskwalifikujących pojazd do dalszych napraw. Pojazd taki musi być poddany demontażowi, złomowany lub poddany rekonstrukcji.

Dokumenty te oznaczają, że oba pojazdy powinny zostać przeznaczone wyłącznie na części zamienne, do rekonstrukcji innego pojazdu lub być zełmowane, stąd oba te dwa pojazdy należało uznać za odpady, co – dodatkowo – byłoby zgodne z pkt. 1 Wskazówek Metodycznych GIOŚ;

-w sprawie znak DPWI.7023.165.2019.JP, dokonano oceny pojazdu marki BMW. Stan Virginia nadał na pojazd tytuł *salvage*, z adnotacją *branded if repaired*. Zapis ten oznaczał, iż pojazd po naprawie mógł uzyskać nowy tytuł. WIOŚ uznał ten pojazd za odpad;

-w sprawie znak DPWI.7023.394.2017.JP, jako odpad został uznany pojazd marki Nissan Leaf, z wystawionym przez Stan Illinois tytułem *Salvage Certificate (non-registrable)*. Adnotacja *non-registrable*, była jedynie dodatkową informacją, iż samochód ten nie mógł być zarejestrowany dopóki nie przejdzie stosownych napraw i badań technicznych. Taki warunek dotyczył wszystkich pojazdów z tytułem *salvage* w Stanach Zjednoczonych Ameryki. W Stanie Illinois, informacja o szkodzie całkowitej powinna być odnotowana na tytule. Brak tej adnotacji wskazywał, iż samochód ten nie powinien być uznany za odpad;

-w sprawie znak DPWI.7023.42.2018.PS, WIOŚ uznał jako odpad pojazd marki Volkswagen z tytułem *salvage* oraz adnotacją – *registration not to be issued*, wystawionym przez Stan Pensylwania. Na tytule brak było informacji, iż uznano pojazd za szkodę całkowitą lub nie nadaje się do naprawy – nie powinien zostać zatem uznany za odpad;

-w sprawie znak DPWI.7023.295.2018.JP, ocenie WIOŚ podlegały trzy pojazdy marki Audi A5, BMW M6 oraz Fiat 500, przewożone z USA do Ukrainy. Przewoźnik dysponował zezwoleniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa na tranzyt rzeczy przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainy na Litwę. Do akt sprawy nie było natomiast dołączone żadne zezwolenie na przewóz odpadów. Pojazd marki FIAT, dla którego został wydany Oregon Salvage Title Certificate z oznaczeniem, iż uległ on szkodzie całkowitej – zatem powinien zostać uznany za odpad;

- w sprawie znak DPWI.7023.285.2017.PS WIOŚ dokonał oceny pojazdu marki Renault Master, jako niewypełniający definicji odpadu. Na fakturze zakupu samochodu dokonano adnotacji, iż pojazd był dotknięty szkodą całkowitą, nie nadawał się do jazdy oraz że można go przeznaczyć do demontażu na części. Rozmiar uszkodzeń podkreślała dodatkowo rażąco niska cena – 900 EUR – za pojazd tej klasy, co potwierdza pogląd, że należało uznać pojazd ten za odpad;

-w sprawie znak DPWT.7023.528.2018.PS, dokonano oceny, zakupionego w Niemczech, częściowo spalonego pojazdu marki Mercedes. Na fakturze zakupu odnotowano, iż transakcji podlegał pojazd uszkodzony w wyniku wypadku (zakres i rodzaj uszkodzeń nie został wyszczególniony). WIOŚ ocenił pojazd, jako niewypełniający definicji odpadu, pomimo braku jakichkolwiek informacji na temat technicznego stanu pojazdu;

-w sprawie znak DPWI.7023.292.2018.JP, dokonano oceny samochodu marki Mercedes zakupionego we Włoszech. Na fakturze brak było szczegółowych informacji odnośnie stopnia uszkodzenia pojazdu, natomiast w opinii biegłego rzeczoznawcy pojazd nadawał się do naprawy. Pojazd uznano jako odpad;

Jak wyjaśniła Pani Krystyna Solek Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, *nie wszystkie pojazdy pochodzące z USA, posiadające Certificate of Title Salvage, klasyfikowane są jako odpady*. Wskazała, iż brane są pod uwagę wyniki oględzin, zapisy w dokumentach, Wskazówki Metodyczne GIOŚ w sprawie uznawania pojazdów za odpad w transgranicznym przemieszczaniu odpadów oraz Wytoczne Korespondentów.

Zgodnie z pkt 1 Wskazówek Metodycznych GIOŚ, pojazd należało uznawać za odpad, kiedy *poprzedni właściciel dokonał pozbycia się pojazdu uszkodzonego, posiadającego dokument własności pojazdu, z którego wynika, że nie nadaje się on do naprawy lub uległ kasacji („Certificate of Destruction”, „Damage Equal to the Value”, „For Parts Only”, „Non Rebuildable”, „Non Repairable” itp.)* Zgodnie z tym zapisem, za odpad powinien być uznany każdy pojazd, który uległ szkodzi całkowitej.

NIK zauważyła, że tytuły *Title of Salvage*, nadawane pojazdom w Stanach Zjednoczonych Ameryki, są zróżnicowane i zależą od przepisów obowiązujących w danym Stanie. Oficjalne serwisy internetowe Departamentów Transportu w każdym Stanie zawierają pełną informację o zasadach nadawania samochodom tytułów w zależności od przyczyny i stopnia jego uszkodzenia. Porównując przepisy obowiązujące w tym zakresie w stanach: Texas, New Jersey, North Carolina, Floryda, Arizona, Massachusetts, Virginia, Illinois i Pensylwania, generalną zasadą, która obowiązywała, było uznanie, iż według firmy ubezpieczającej, naprawa samochodu obejmująca koszty serwisu i części jest zbyt droga. Na tej podstawie firmy te przejmowały pojazd, wnioskowały do właściwych dla danej lokalizacji departamentów transportu o wydanie tytułu *Title of Salvage*. Następnie wyrejestrowywały i zbywały pojazd na licytacji. Każdy Stan stosował inny procent uszkodzeń, skutkujących uznaniem szkody całkowitej, a ponadto inne oznaczenia, dotyczące dalszych możliwości przeznaczenia pojazdu. Przepisy, obowiązujące w tym zakresie w każdym Stanie, pozwalały na ponowne zarejestrowanie pojazdu – po dokonaniu stosownych napraw i poddaniu samochodu badaniom technicznym, potwierdzającym możliwość ponownego dopuszczenia pojazdu do ruchu drogowego. Określenie *Title of Salvage* nie jest tożsamy z brakiem możliwości naprawy i dalszego użytkowania pojazdu. Wyjątek stanowią pojazdy, gdzie uznana została szkoda całkowita lub pojazd nie nadawał się do naprawy.

Opisana zasada znajduje również swoje odzwierciedlenie we Wskazówkach Metodycznych GIOŚ. Odrębną kategorię stanowiły pojazdy uszkodzone w wyniku powodzi, ze względu na potencjalną możliwość uszkodzeń ukrytych, w szczególności silnika oraz elementów elektronicznych bądź skomputeryzowanych, których sprawność warunkuje bezpieczeństwo użytkowania przez kierowcę i innych uczestników ruchu drogowego.

Inną kategorią tytułów nadawanych pojazdom był *certificate of destruction*. Pojazdy takie, we wszystkich Stanach, mogły być jedynie przeznaczone do demontażu na części zamienne lub na złom. Wszystkie serwisy internetowe departamentów transportu zawierały informację, iż istnieje możliwość przywrócenia takich pojazdów do ruchu drogowego, na podobnych zasadach jak *title of salvage*. Różnica polega jednak na tym, iż pojazd taki wymaga bardziej zaawansowanej rekonstrukcji, a fakt ten jest później uwidoczniiony w dalszej historii pojazdu.

WIOŚ w swoich opiniach nie kierował się powyższymi przesłankami, uznając pojazd z nadanym „certificate of destruction” w niektórych sprawach za odpad, a w innych jako niewypełniający definicji odpadu. W ten sam sposób były oceniane pojazdy z „title of salvage”. Jedne pojazdy, oznaczone szkodą całkowitą, przedstawiciele Inspektoratu uznawali za niewypełniające definicji odpadów, zaś drugie jako odpad. Odrębną kategorię stanowiły pojazdy zakupione na rynku UE, gdzie rozmiar uszkodzeń i ewentualne dalsze możliwości wykorzystania pojazdu winny być uwidocznione na fakturze lub innym dokumencie, wydawanym przez sprzedawcę. Z akt spraw, przytoczonych powyżej wynika, iż pomimo wskazywania przez sprzedawcę, że pojazd mógł być przeznaczony wyłącznie na części lub do demontażu, WIOŚ nie uznawał go za odpad. W przypadku pojazdów zakupionych w Niemczech i Włoszech, gdzie na dowodach zakupu nie doprecyzowano zakresu uszkodzeń, w jednym przypadku – bez opinii biegłego – uznano, iż pojazd nie

wypełniał definicji odpadu, w drugim – pomimo iż biegły ocenił pojazd za możliwy do naprawy – WIOŚ uznał go za odpad.

Odrębną kategorię stanowiły pojazdy, do dokumentacji których dołączona była opinia techniczna biegłego. We wszystkich przypadkach w badanych sprawach, biegły ocenił, iż pojazd można naprawić i nie należy go traktować jako odpad. Niemniej, z treści opinii wynikało, iż koszty naprawy uszkodzonego samochodu przewyższą jego obecną cenę rynkową, jaką mógłby osiągnąć bez uszkodzeń. Analizując te przypadki należy zwrócić uwagę na treść art. 9 pkt „d” Wytocznych korespondentów, zgodnie z którym pojazd należy uznać, jako odpad, jeżeli *koszty naprawy przekraczają obecną wartość pojazdu (z wyjątkiem: samochodów lub pojazdów zabytkowych) oraz niemożliwe jest dokonanie wyceny naprawy (koszty naprawy w państwach członkowskich UE, jako podstawa wyceny)*. W przypisie do tego punktu Wytocznych zawarto wyjaśnienie, iż *jeśli pojazd zostaje sklasyfikowany, jako odpad w państwie członkowskim wysyłki, w którym koszty pracy lub inne koszty są wyższe, rozsądne może być uwzględnienie kosztów naprawy w państwie członkowskim przeznaczenia*. Zastosowanie tego przepisu było adekwatne w sytuacji, gdy państwem docelowym była Polska, jako państwo, w którym dokonane byłyby naprawy. Nie można jej jednak odnosić tego przepisu do sytuacji oceny opłacalności naprawy pojazdu na rynku amerykańskim (kraj wysyłki) oraz ukraińskiego, jako państwa docelowego, gdzie koszty naprawy mogły być istotnie niższe.

W analizowanych sprawach, brano pod uwagę opinię biegłych, którzy określali koszty naprawy pojazdu w Polsce w sytuacji, kiedy państwem docelowym była Ukraina. Rynek i koszty napraw w każdym państwie są różne. Brak jest w aktach spraw, przedłożonych do kontroli, dowodów, iż opinia biegłego w Polsce – co do kosztów naprawy – jest adekwatna i możliwa do zastosowania na rynku ukraińskim, gdzie *de facto* auto miało podlegać naprawom.

Odnosząc się do kwestii pojazdów sprowadzonych z USA, istotna była wypowiedź Agencji Ochrony Środowiska USA²², z której wynika, iż zgodnie z przepisami o odpadach w Stanach Zjednoczonych Ameryki, samochody nienadające się do użytkowania nie stanowią odpadu niebezpiecznego (są uznawane za odpad metalowy), nie ma również wymagań w stosunku do eksporterów w zakresie przedkładania jakiegokolwiek informacji o zamiarze eksportu. Agencja wskazała również, iż USA nie jest stroną Konwencji Bazylejskiej²³, jednocześnie wskazując na przepis art. 6 ust 5 b, iż można go odnieść do sytuacji eksportu z USA, gdzie *w przypadku transgranicznego przemieszczania odpadów, jeżeli odpady te są określone prawnie lub traktowane jak odpady niebezpieczne, tylko przez importujące państwa albo przez importujące państwo tranzytowe, które są stronami, wtedy odpowiednio do importera lub usuwającego i państwa importującego stosuje się mutatis mutandis wymagania ustępów 1, 3, 4 i 6 niniejszego artykułu, dotyczące eksportera i państwa eksportującego*.

W świetle powyższego, należy uznać, iż działania WIOŚ w tym obszarze były nierzetelne. Nie stosowano jednolitych zasad w klasyfikacjach pojazdów jako odpad lub jako niewypełniający tej definicji, pomijano istotne – wg NIK – zapisy na fakturach, podejmowano decyzje bez niezbędnej wiedzy technicznej oraz opinii rzeczoznawcy, dokonując klasyfikacji warunkującej dalsze przeznaczenie pojazdu.

(akta kontroli str.983 - 1139)

²² DPWI.7023.363.2017.PS

²³ Konwencja Bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, Dz. Urz. UE L39 z 16.02.1993 r., str.3 ze zm

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- Wnioski
- 1) Ujednolicenie zasad oceny, czy przewożone przez granicę państwa, legalnie zakupione samochodowe części zamienne spełniają definicję odpadów, określoną we wskazówkach metodycznych GIOŚ²⁴;
 - 2) Ujednolicenie zasad uznawania pojazdów jako odpad lub niewypełniających definicji odpadów, z uwzględnieniem dokumentów pojazdu kraju wysyłki, Wytycznych Korespondentów oraz wskazówek metodycznych GIOŚ.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, 09 grudnia 2019 r.

Kontroler
Magdalena Grabowska
główny specjalista k. p.

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

*p.o. Wicedyrektora Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie*

z up.

/-/

Robert Łukasz