



KBF. 430.014.2020
Nr ewid.165/2020/P/19/012/KBF

Informacja o wynikach kontroli

SYSTEM MONITOROWANIA PRZEWOZU TOWARÓW AKCYZOWYCH

DEPARTAMENT BUDŻETU
I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

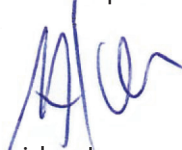
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Warszawa, dnia 09.09.2020 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	14
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Przygotowanie Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT).....	24
5.2. Przygotowanie wyznaczonych jednostek do monitorowania przewozu towarów.....	31
5.2.1. Ministerstwo Finansów	31
5.2.2. Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	52
5.2.3. Urzędy celno-skarbowe	53
5.2.4. Główny Inspektorat Transportu Drogowego i Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego	64
5.2.5. Komenda Główna Policji	78
5.2.6. Komenda Główna Straży Granicznej.....	80
5.3. Realizacja zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów przez wyznaczone jednostki.....	83
5.3.1. Ministerstwo Finansów	83
5.3.2. Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	102
5.3.3. Urzędy celno-skarbowe	106
5.3.4. Główny Inspektorat Transportu Drogowego i Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego	124
5.3.5. Komenda Główna Policji	141
5.3.6. Komenda Główna Straży Granicznej.....	144
5.4. Wpływ wdrożenia systemu monitorowania przewozu towarów na walkę z szarą strefą	145
6. ZAŁĄCZNIKI.....	154
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	154
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	172
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	190
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	193
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli	194
6.6. Stanowisko Głównego Inspektora Transportu Drogowego do informacji o wynikach kontroli.....	195
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Głównego Inspektora Transportu Drogowego....	199
6.8. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli.....	200
6.9. Stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej do informacji o wynikach kontroli.....	202

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Centrum Kompetencyjne	komórka organizacyjna lub zespół pracowników w izbie administracji skarbowej lub podległym urzędzie, których celem jest wykonywanie określonego zakresu zadań należących do Ministra lub Szefa KAS, pod nadzorem właściwej komórki organizacyjnej w Ministerstwie (§ 2 pkt 16 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów ¹);
DIAS	dyrektor Izby Administracji Skarbowej;
DZP	Departament Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów;
Główny Inspektor TD	Główny Inspektor Transportu Drogowego;
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego;
IAS lub Izba	Izba Administracji Skarbowej;
ITD	Inspekcja Transportu Drogowego;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KGP	Komendant Główny Policji, odpowiednio Komenda Główna Policji;
KGSG	Komendant Główny Straży Granicznej, odpowiednio Komenda Główna Straży Granicznej;
Kontrola SENT	kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi ² , realizowane przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, Policji, Straży Granicznej oraz inspektorów ITD;
MF	Minister Finansów, odpowiednio Ministerstwo Finansów;
Protokół UTD	protokół z kontroli sporządzany na podstawie art. 74 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ³ ;
Przewóz towarów	przemieszczanie towaru na lub przez terytorium kraju środkiem transportu po drodze publicznej albo krajowej sieci kolejowej, z uwzględnieniem postojów wymaganych podczas tego przemieszczania, przeładunku oraz rozładunku;
Porozumienie centralne lub Porozumienie	Porozumienie o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów z 22 września 2017 r. zawarte na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi przez Szefa KAS z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego;
PUESC	Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych – portal usługowy puesc.gov.pl (Portal PUESC), zapewniający dostęp do e-usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej, w szczególności w takich obszarach jak: import, eksport i tranzyt towarów, obrót wyrobami podlegającymi akcyzie, przewóz towarów objętych systemem monitorowania oraz statystyka obrotu handlowego towarami pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej;
Rejestr zgłoszeń	rejestr prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, w systemie teleinformatycznym w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne ⁴ , gromadzący dane:

¹ Dz. Urz. MF poz. 12, ze zm.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 859.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.

- 1) zawarte w zgłoszeniach⁵, uzupełnieniach zgłoszeń i ich aktualizacjach,
- 2) geolokalizacyjne przekazywane z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji, obejmujące współrzędne geograficzne dotyczące położenia środka transportu, jego prędkość, datę i godzinę pozyskania tych współrzędnych, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych oraz numer lokalizatora albo numer urządzenia,
- 3) zawarte w miesięcznych zestawieniach informacji dotyczących okresowych umów, o których mowa w art. 89 ust. 5e albo 5f ustawy o podatku akcyzowym⁶,
- 4) dotyczące przeprowadzonych kontroli przewozu towarów;

SENT System Elektronicznego Nadzoru Transportu – system informatyczny Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zapewniający gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów;

SENT-GEO moduł systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń;

SG Straż Graniczna;

Szara strefa Gospodarka nieobserwowana, zdefiniowana zgodnie z zasadami rachunków narodowych w ESA 2010. Składają się na nią trzy podstawowe elementy:

- 1) działalność nielegalna, w przypadku której obie strony są dobrowolnymi partnerami transakcji gospodarczej,
- 2) działalność ukryta, w przypadku której transakcje same w sobie nie są sprzeczne z prawem, ale nie są zgłaszane w celu uniknięcia procedur administracyjnych,
- 3) działalność określana jako „nieformalna”, zazwyczaj w sytuacji, gdy nie prowadzi się żadnych rejestrów;

Szef KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej;

UCS Urząd Celno-Skarbowy;

Ustawa o KAS ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷;

Ustawa o monitorowaniu przewozu lub usmpt ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi;

Ustawa o podatku akcyzowym ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym;

Utd ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;

Ustawa o VAT ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁸;

Wojewódzki Inspektor TD Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego;

WITD Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego;

ZISAR Zintegrowany System Analizy Ryzyka – zbiór rejestrów kontroli, narzędzi wsparcia dla podejmowania działań analitycznych oraz usług automatycznej analizy ryzyka udostępnionych systemowo w ramach Systemu Informacyjnego Służby Celnej (SISC). Na komponenty systemu składają się wydzielone moduły dziedzinowe w obszarze ANALIZ (STATYSTYKI) i KONTROLI ułatwiające posługiwanie się systemem.

⁵ O których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 722.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy poprzez wdrożenie systemu monitorowania przewozu towarów ograniczono szarą strefę w obrocie towarami akcyzowymi wskazanymi w ustawie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Szef KAS/MF, KGSG, KGP, Główny Inspektor TD zapewnił gotowość podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy oraz czy formułował rekomendacje i zalecenia w tym zakresie?
2. Czy Szef KAS/MF, KGSG, KGP, Główny Inspektor TD monitorował realizację zadań wykonywanych przez jednostki do tego wskazane?
3. Czy Szef KAS/MF należycie przygotował i obsługuje system SENT (elektroniczny rejestr zgłoszeń)?
4. Czy naczelnicy UCS i Wojewódzcy Inspektorzy TD zostali właściwie przygotowani do realizacji zadań wynikających z ustawy i czy prawidłowo wykonują te zadania?
5. Czy Dyrektor IAS w Zielonej Górze został należycie przygotowany do realizacji zadań wynikających z ustawy w sytuacji niedostępności rejestru zgłoszeń i czy prawidłowo realizuje te zadania?
6. Czy MF/Szef KAS monitoruje wielkość szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi wskazanymi w ustawie, w tym wpływ wdrożenia systemu monitorowania przewozu tych towarów na szarą strefę?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Komenda Główna Policji, Komenda Główna Straży Granicznej, IAS w Zielonej Górze, sześć UCS, sześć WITD.

Geneza utworzenia SENT wiąże się z prowadzonymi w 2016 r. działaniami Służby Celnej i administracji skarbowej, które na głównych szlakach komunikacyjnych realizowały operacje w zakresie kontroli transportu wyrobów energetycznych, ze szczególnym uwzględnieniem paliw silnikowych przemieszczanych zarówno w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, jak i z zapłaconą akcyzą, kontroli środków transportu przewożących paliwa silnikowe i punktów dystrybucji paliw silnikowych i kontroli wyrobów przewożonych w ramach nabyć wewnątrzspółnotowych, w tym transportu realizowanego przy wykorzystaniu cystern (np. operacja NYSA I–II, HORYZONT I–III, KONTRA). Wyniki tych działań i zdobyte doświadczenia wykazały, że wykonywanie czynności kontrolnych na głównych szlakach komunikacyjnych przyczynią się do ograniczenia nielegalnego wprowadzania towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ujawniły zależność, że im więcej kontroli na drogach, tym mniejsza realizacja nielegalnego przewozu tzw. towarów wrażliwych (paliwa, alkohol, susz tytoniowy).

Kierownictwo Ministerstwa Finansów uznało, że wprowadzenie rozwiązań służących monitorowaniu przewozu niektórych towarów będzie stanowiło regulację komplementarną do tzw. „pakietu paliwowego” przyjętego ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw w celu ograniczenia szarej strefy w obrocie paliwami z zagranicą, „pakietu energetycznego” wprowadzonego ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw a także regulację subsydiarną dla całego systemu podatkowego.

Wysiłek legislacyjno-organizacyjny pod koniec roku 2016 i na początku 2017 r. został skierowany na przygotowanie odpowiednich przepisów gwarantujących możliwość realizacji czynności kontrolno-prewencyjnych w sposób jak najmniej uciążliwy dla uczestników realizowanego przewozu oraz zapewnienie możliwości realizacji czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej przez 24 godziny, siedem dni w tygodniu, a w szczególności na wprowadzeniu obowiązku dokonywania zgłoszeń przewozu tych towarów. Dodatkowo analizowano rozwiązania wdrożone w innych państwach (co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu do projektu ustawy).

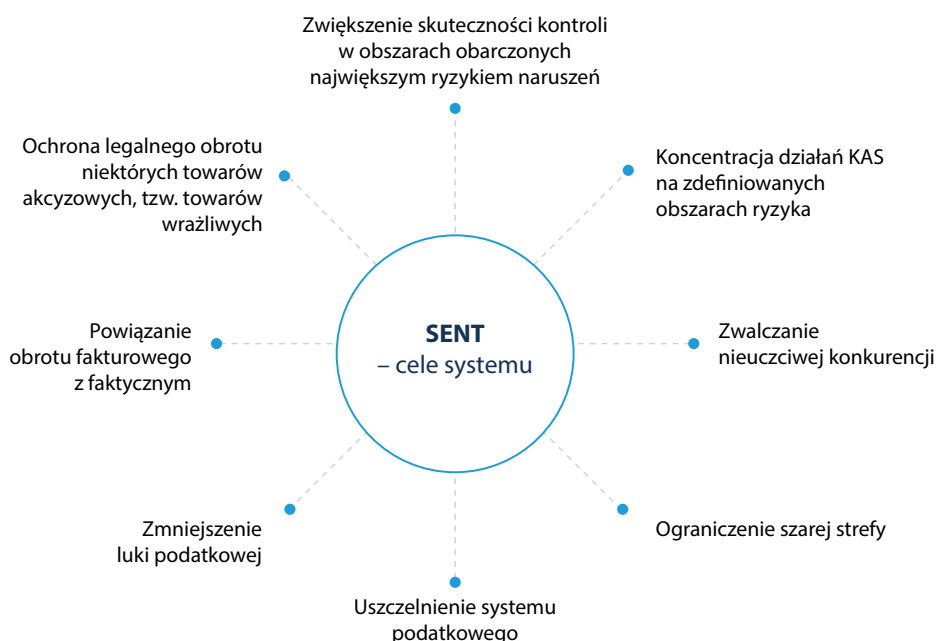
Z uzasadnienia do projektu⁹ ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów wynika, że głównymi celami wdrożenia przedmiotowych przepisów były:

- 1) koncentracja działań KAS na zdefiniowanych obszarach ryzyka (obrot paliwami, alkoholem skażonym, suszem tytoniowym);
- 2) zwalczanie nieuczciwej konkurencji;
- 3) ograniczenie szarej strefy;
- 4) uszczelnienie systemu podatkowego;
- 5) zmniejszenie luki podatkowej;
- 6) powiązanie obrotu fakturowego z faktycznym;
- 7) ochrona legalnego obrotu niektórych towarów akcyzowych, tzw. towarów wrażliwych;
- 8) zwiększenie skuteczności kontroli w obszarach obarczonych największym ryzykiem naruszeń.

⁹ Z dnia 25 stycznia 2017 r. (druk sejmowy nr 1244 Sejmu VIII kadencji).

Infografika nr 1

Cele Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W toku prac projektowych wypracowano i przyjęto katalog towarów, które na podstawie dostępnych danych i informacji należałoby uznać za „towary wrażliwe” dla dochodów budżetu państwa. Ustawowy katalog wyrobów został ustalony m.in. w oparciu o raporty, przygotowane przez różne podmioty rynkowe oraz wybrane instytuty badawcze, z którymi współpracuje Ministerstwo Finansów. Oprócz tych materiałów wykorzystano opracowania analityczne i raporty, w tym raporty z analizy ryzyka, przygotowane przez komórki i zespoły Ministerstwa Finansów. Mając na uwadze główny cel, jaki leży u podstaw działań legislacyjno-informatyczno-organizacyjnych związanych z budową systemu SENT, tj. uszczelnienie systemu podatkowego w oparciu o tak zdiagnozowane ryzyka, przyjęto w ustawie wykaz towarów wrażliwych, które mają być objęte systemem SENT oraz towarów mogących potencjalnie stanowić tzw. „kody ucieczki”, tzn. towarów o podobnych parametrach fizyko-chemicznych i zewnętrznych, jak towary wrażliwe. Tego rodzaju rozwiązanie podyktowane było tym, by utrudnić szarej strefie nielegalny przywóz, przewóz i obrót na terytorium kraju towarami wrażliwymi pod innymi nieobjętymi systemem monitorowania przewozu kodami CN oraz jednocześnie umożliwić wykonywanie kontroli na drodze w sposób pozwalający na ustalenie rodzaju przewożonych i kontrolowanych towarów.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹⁰ w jej pierwotnym kształcie¹¹ weszła w życie 18 kwietnia 2017 r. Przyjęte

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.

¹¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 708).

w niej rozwiązania uwzględniają doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie rejestrowania i monitorowania przewozu towarów w kontekście możliwych zastosowań w kraju (np. brak kompletnej sieci poboru opłat za przejazd). Wdrożony w Polsce system SENT jest zupełnie nowym rozwiązaniem, które wcześniej nie funkcjonowało na styku kontaktów przedsiębiorca – organ administracyjny. Brak tożsamych wzorców, brak możliwości zaimplementowania funkcjonujących i uruchomionych wcześniej mechanizmów spowodował, że od początku system SENT jest rozwijany.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, system monitorowania przewozu obejmuje gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów, w szczególności z zastosowaniem środków technicznych służących do tego monitorowania, oraz kontrolę realizacji obowiązków wynikających z tej ustawy. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy, środki techniczne służące monitorowaniu przewozu towarów obejmują (w ramach wdrożonego na potrzeby monitorowania przewozu towarów systemu SENT) rejestr zgłoszeń wraz z modułem gromadzącym i przetwarzającym dane geolokalizacyjne (SENT-GEO). Obowiązkiem dokonania zgłoszenia przewozu do rejestru zgłoszeń oraz uzupełniania i aktualizacji takiego zgłoszenia zgodnie z ustawą objęte zostały podmioty wysyłające towar, przewoźnicy tego towaru oraz podmioty odbierające dostawę. Kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, tj. kontrolę, o której mowa w art. 13 ust. 1 tej ustawy, przeprowadzają w myśl art. 13 ust. 3 ustawy funkcjonariusze służby celno-skarbowej i zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej oraz inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

Doświadczenia kontrolne Służby Celnej i kontroli skarbowej (obecnie KAS), wyniki prowadzonych przez te organy analiz dotyczących działalności podmiotów gospodarczych i skala zagrożeń wynikających z najczęściej stwierdzanych nieprawidłowości – wskazują na konieczność koncentrowania działań organów na zdefiniowanych obszarach ryzyka, do których należy m.in. obrót paliwami płynnymi, alkoholem skażonym i suszem tytoniowym. Przedstawiciele poszczególnych branż wskazują na dużą skalę nielegalnych działań w tych obszarach, co zagraża uczciwej konkurencji. W ostatnich latach ewolucja oszustw podatkowych, szczególnie w obszarze VAT, związana jest z wykorzystaniem skomplikowanych mechanizmów o typowo przestępczym charakterze. Wprowadzenie rozwiązań w zakresie uszczelniania przepisów podatkowych może przynieść większe korzyści, gdy obrót towarowy zostanie powiązany z kontrolą faktycznego przemieszczania towarów. Ustawa o systemie monitorowania przewozu towarów stanowić miała kolejne narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu towarami akcyzowymi. Kontrola realizacji ustawy powierzona została kilku różnym organom państwowym. W związku z powyższym NIK podjęła decyzję o sprawdzeniu, czy cel ustawy został osiągnięty oraz jak przebiegała współpraca organów wyznaczonych do realizacji zadań określonych w przedmiotowej ustawie.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, wdrożenie systemu monitorowania przewozu określonego jako „pakiet przewozowy” lub „pakiet transportowy”, obejmującego:

- a) gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów z zastosowaniem Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu,
 - b) kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu
- było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie wprowadzonych w 2016 r. pakietów paliwowego¹² i energetycznego¹³.

Systemem tym zostały objęte tzw. towary wrażliwe, głównie akcyzowe z branży paliwowej, tytoniowej i spirytusowej, które z uwagi na wysoki poziom danin publicznych były i są narażone na wykorzystywanie ich w obrocie prowadzonym przez podmioty uchylające się od uiszczania tych danin.

Wprowadzony system monitorowania przewozu umożliwił bardziej skuteczną walkę z nadużyciami podatkowymi i zminimalizowanie strat budżetu państwa we wpływach podatkowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz wpłynął korzystnie na wyniki osiągnięte przez wyżej wymienione branże.

Nastąpił wzrost oficjalnej konsumpcji najważniejszych paliw ciekłych. W 2017 r. konsumpcja benzyn wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego o 6%, a oleju napędowego o 15%¹⁴. W 2018 r. wzrost konsumpcji w stosunku do roku 2017 wyniósł odpowiednio 5% i 3%¹⁵. W I półroczu 2019 r. konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 4%, a oleju napędowego o 3%, w porównaniu do I półrocza 2018 r.¹⁶ Działania kontrolne Krajowej Administracji Skarbowej realizowane na drogach w ramach kontroli SENT, w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, spowodowały, że nastąpiło takie zwiększenie legalnej konsumpcji paliw ciekłych, że do jej zaspokojenia wykorzystywane były pełne moce przerobowe krajowych rafinerii. Doszło także do trwałej, fundamentalnej zmiany struktury zaopatrzenia rynku paliw ciekłych w te produkty. W wyniku tej zmiany krajowe moce rafineryjne nie wystarczają do pokrycia zapotrzebowania rynku krajowego.

Zauważalny wzrost konsumpcji paliw przełożył się na wyższe wpływy do budżetu z tytułu akcyzy. Dochody z opodatkowania paliw silnikowych w 2019 r. wyniosły 33 891,2 mln zł i były wyższe w porównaniu do roku 2018 o 333,8 mln zł, tj. o 1%. Wpływy z tytułu akcyzy od paliw silnikowych w 2018 r. wyniosły 33 557,4 mln zł. Odnosząc je do 2015 r., były one wyższe o 5658,8 mln zł, tj. o 20,3% (w porównaniu do roku 2016 wyższe o 4182,5 mln zł, tj. o 14,2%, a do roku 2017 – wyższe o 2149,5 mln zł, tj. o 6,8%). Efektem wdrożenia działań w zakresie monitorowania przewozu towarów były też zwiększone wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od innych wyrobów objętych systemem, w tym przede wszystkim wyrobów tytoniowych i spirytusowych. W przypadku wyrobów tytoniowych w grudniu 2019 r. wpływy te wyniosły 2068,9 mln zł i były wyższe o 26,2% od uzyskanych w grudniu 2018 r. W całym 2019 r. wyniosły one 20 892,7 mln zł i były wyższe od docho-

**Wdrożenie SENT
było celowe i wpłynęło
na ograniczenie szarej
strefy oraz wzrost
dochodów budżetowych**

¹² Pakiet paliwowy wprowadzony ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1052), w celu ograniczenia szarej strefy w obrocie paliwami z zagranicą. Głównym celem tej ustawy było zapobieganie wyłudzeniu podatku VAT w wewnątrzwspólnotowym obrocie paliwami ciekłymi oraz ograniczenie negatywnego wpływu tego proceduru na funkcjonowanie rynku paliw płynnych.

¹³ Pakiet energetyczny wprowadzony ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165). Wdrożenie tego aktu doprowadziło do wprowadzenia silnego nadzoru administracji nad podażą paliwa na rynek.

¹⁴ Przemysł i handel naftowy 2017, raport roczny, str. 20.

¹⁵ Przemysł i handel naftowy 2018, raport roczny, str. 20.

¹⁶ Rynek naftowy. Raport okresowy nr 37/2/2019, str. 9.

dów uzyskanych w 2018 r. o 1079,7 mln zł (o 5,4%), natomiast w 2018 r. osiągnęły one poziom ponad 19 813 mln zł, więcej niż w roku 2015 o 2023 mln zł, tj. o 11,4%. W przypadku wyrobów spirytusowych (alkoholu etylowego) dochody z tytułu podatku akcyzowego wyniosły w 2019 r. – 8347,3 mln zł i w porównaniu do roku 2018 były wyższe o 6,4%.

NIK stwierdziła brak szacowania przez Ministra Finansów szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 14 lutego 2020 r., Ministerstwo Finansów prowadziło dopiero początkowe prace, przy współpracy z Bankiem Światowym, w zakresie metod szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje opracowanie przez Szefa KAS założeń do systemu monitorowania przewozu towarów, zaprojektowanie i wykonanie w terminie wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu (w jej pierwotnym kształcie z dnia 9 marca 2017 r.) podstawowego elementu systemu SENT – rejestru zgłoszeń, udostępnienie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą funkcjonalności tego rejestru obejmującej możliwość przesyłania zgłoszeń, uzupełnienia zgłoszeń i ich aktualizację, a także przygotowanie możliwości sprawdzania i wyszukiwania przesłanych do rejestru zgłoszeń, w celu weryfikacji poprawności danych znajdujących się w rejestrze. W wyznaczonym terminie, tj. 1 października 2018 r., uruchomiono moduł SENT GEO do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, udostępniono również aplikację do przesyłania danych geolokalizacyjnych na urządzenia mobilne, udostępniono warunki korzystania z interfejsu dla przesyłania danych geolokalizacyjnych z zewnętrznych systemów lokalizacji, zintegrowano moduł SENT GEO z rejestrem zgłoszeń oraz udostępniono wizualizację danych geolokalizacyjnych na mapach tego modułu. Szef KAS prawidłowo zorganizował tryb zastępczy, uruchamiany w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, oraz monitorował awaryjność rejestru zgłoszeń. Ponadto NIK pozytywnie ocenia zawarcie przez Szefa KAS Porozumienia w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, stanowiącego realizację obowiązku ustawowego określonego w art. 13 ust. 6 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.

Wątpliwości NIK budziła natomiast terminowość zawierania i realizacja niektórych porozumień regionalnych przez sygnatariuszy Porozumienia, a także brak monitorowania realizacji porozumień przez jednostki nadzorujące.

Wraz z rozpoczęciem monitorowania przewozu towarów, Szef KAS zapewnił raportowanie w cyklu dobowym informacji o przeprowadzonych przez służbę celno-skarbową kontrolach na drogach publicznych i krajowej sieci kolejowej, w tym również informacji o tzw. kontrolach SENT oraz informacji o zaangażowaniu w te kontrole funkcjonariuszy KAS. Funkcjonariusze KAS zrealizowali najwięcej kontroli SENT ze wszystkich uprawnionych do tego służb.

Departament Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej monitoruje również efekty działań podejmowanych przez służbę celno-skarbową w związku z realizacją ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym m.in. w zakresie nakładanych kar pieniężnych i grzywien w drodze mandatu karnego i innych należności wynikających z ustawy.

NIK zgłosiła uwagi dotyczące nieokreślenia przez Głównego Inspektora TD i Komendanta Głównego Policji zasad raportowania informacji o przeprowadzonych kontrolach i nieprzeprowadzenia analiz w tym zakresie. Skutkiem powyższego był brak informacji o realizacji zadań przez podległe tym organom jednostki, a także o efektach tych działań.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że nie została zrealizowana w ustawowym terminie pełna funkcjonalność modułu KONTROLA rejestru zgłoszeń, w zakresie możliwości wprowadzania adnotacji o dokonanych kontrolach. Została ona wdrożona 7 września 2017 r., tj. z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem, co uniemożliwiło, w początkowym okresie funkcjonowania systemu SENT, realizację ustawowego obowiązku gromadzenia w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach SENT zarówno przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, jak i funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że proces przygotowania podległych Ministrowi Finansów i Szefowi KAS jednostek do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, nie został przeprowadzony w pełnym zakresie. Nie zostały podjęte w odpowiednim lub we właściwym czasie działania zapewniające:

- 1) zagwarantowanie przez dyrektorów izb administracji skarbowej minimalnej, określonej w marcu 2017 r. przez Szefa KAS, liczby funkcjonariuszy w urzędach celno-skarbowych, realizujących kontrole SENT;
- 2) aktualizację zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów, uwzględniającej w załączniku dotyczącym statutu urzędu celno-skarbowego, realizację zadania w zakresie wykonywania przez odpowiednie komórki organizacyjne kontroli SENT;
- 3) skuteczny nadzór nad dyrektorami izb administracji skarbowej w zakresie realizacji obowiązku dostosowania regulaminów organizacyjnych urzędów celno-skarbowych, do zadań dotyczących wykonywania kontroli SENT;
- 4) dostosowanie w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 7 maja 2018 r. regulaminu organizacyjnego DZP, do zadań wchodzącego w jego skład Wydziału Prewencji, w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu SENT;
- 5) sporządzenie w terminie zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, którzy wykonywali obowiązki służbowe w Wydziale Prewencji DZP;
- 6) nadzór DZP nad działalnością DIAS w Bydgoszczy w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia miejsca wyznaczonego, o którym mowa w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Nie został też zapewniony od 18 kwietnia 2017 r. bezpośredni dostęp do systemu SENT funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD.

W ocenie NIK, jednostkami w znacznym stopniu nieprzygotowanymi do realizacji zadań wskazanych w ustawie o systemie monitorowania przewozu były GITD i podległe Głównemu Inspektorowi TD WITD. Inspektorzy tych jednostek wykonywali największą po KAS liczbę kontroli wynikających z usmpt, jednak prowadzonej przez ITD działalności NIK nie oceniła pozytywnie. Zdaniem NIK, wpływ na zakres i prawidłowość podejmowanych przez Głównego Inspektora TD działań w zakresie realizacji zadań określonych ustawą o monitorowaniu przewozu mogło mieć uznanie przez Głównego Inspektora TD tych zadań jako dodatkowych, niebędących „zadaniami statutowymi” Inspekcji Transportu Drogowego, pomimo tego że zostały one nałożone na ITD przepisami ustawowymi, poprzez zmianę utd. Ustalono, że pomimo podjęcia działań mających na celu przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu, Główny Inspektor TD:

- nie zapewnił warunków organizacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą drogowego przewozu towarów oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ich wykonywanie przez ITD;
- nie zapewnił w kontrolowanym okresie ciągłego, całodobowego prowadzenia kontroli przewozu towarów, przez siedem dni w tygodniu;

OCENA OGÓLNA

- nie zagwarantował wszystkim inspektorom WITD szkoleń w zakresie obsługi SENT oraz znajomości przepisów dotyczących zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu;
- nie uwzględnił zadań w zakresie kontroli SENT, w szczegółowym zakresie zadań komórek organizacyjnych GITD, tj. Biura Elektronicznego Poboru Opłat i Biura Kontroli Opłaty Elektronicznej, które realizowały zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu, bez przypisania im obszaru z zakresu tej ustawy w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych;
- nie zapewnił uwzględnienia w stosowanym w GITD wzorze dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” zadań dotyczących monitorowania przewozu towarów;
- pomimo zawartego 22 września 2017 r. Porozumienia centralnego:
 - nie zabezpieczył w wystarczającym stopniu gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów,
 - w niewystarczającym stopniu monitorował realizację przez jednostki podległe postanowień Porozumienia centralnego, co skutkowało naruszeniem przez czterech Wojewódzkich Inspektorów TD terminu wynikającego z § 6 tego Porozumienia na podpisanie porozumień regionalnych (opóźnienie w zawarciu czterech wyniosło od niemal dwóch do 22 miesięcy),
 - nie wydał w okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. aktów wewnętrznych regulujących politykę ochrony danych osobowych wymaganych przez § 4 ust. 2 Porozumienia centralnego.

Główny Inspektor TD nie analizował danych o liczbie kontroli SENT, np. w celu planowania i określania celów jednostki. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieprawidłowości w realizacji zadań nałożonych ustawą o monitorowaniu przewozu świadczą o niezapewnieniu w GITD funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej¹⁷ w celu zagwarantowania, w szczególności, zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Na sformułowaną przez NIK ocenę wpływ ma również niewystarczający nadzór Głównego Inspektora TD nad przygotowaniem i realizacją zadań przez Wojewódzkich Inspektorów TD, którzy nie dysponowali odpowiednią liczbą kodów dostępu do danych w rejestrze zgłoszeń. Było to jedną z przyczyn niezamieszczenia w tym rejestrze adnotacji o przeprowadzonych kontrolach. Brak należytego nadzoru ze strony Głównego Inspektora TD wpłynął także na niejednorodny sposób kwalifikowania części kontroli SENT, co do zamieszczenia danych o tych kontrolach w rejestrze zgłoszeń. Powyższe w konsekwencji podważa wiarygodność danych zawartych w tym rejestrze.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że Komendant Główny Policji podjął adekwatne działania w celu przygotowania podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania, lecz niewystarczające okazały się działania podjęte na rzecz monitorowania realizacji zadań wynikających z przedmiotowej ustawy.

Komendant nie posiadał m.in. informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli przewozu towarów oraz efektach tych kontroli, nie monitorował również procesu zawierania przez Komendantów Wojewódzkich Policji oraz Komendanta Stołecznego Policji porozumień regionalnych o współpracy z DIAS, co skutkowało brakiem informacji w zakresie realizacji uzgodnień na tym poziomie. W KGP zagadnieniami związanymi z realizacją ustawy o monitorowaniu przewozu w skali kraju zajmował się, w ramach codziennych czynności, tylko

¹⁷ Art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

jeden pracownik, a KGP nie posiadała dostępu do rejestru zgłoszeń systemu SENT, co w praktyce uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru przez Komendanta nad prawidłowością realizacji zadań przez Policję w kontrolowanym obszarze.

W ocenie NIK, Komendant Główny Straży Granicznej zapewnił gotowość podległych mu komórek i jednostek organizacyjnych do realizacji zadań wynikających z przedmiotowej ustawy. Zdaniem NIK, wynika to przede wszystkim ze specyfiki realizowanych zadań, gdzie Straż Graniczna obowiązana jest na co dzień zapewnić całodobową służbę, a także z faktu, że zadania SG w kontrolowanym zakresie głównie były realizowane zgodnie z przepisami jako wspólne działania oddziałów SG z odpowiednimi urzędami celno-skarbowymi, a także znikomej, w stosunku do pozostałych organów, liczby realizowanych kontroli.

Badając celowość wyboru wykonawcy modułu SENT-GEO projektu SENT, NIK oceniła, że wprowadzenie procesu wyboru Instytutu Łączności jako beneficjenta dotacji w celu realizacji zadania analizy danych dotyczących przewozu towarów został przeprowadzony w ramach obowiązujących przepisów prawa, to jednak mógł być bardziej przejrzysty i zapewniający konkurencyjność w zlecaniu zadania publicznego. Jednocześnie w okresie od 2 stycznia do 7 września 2018 r. Instytut kontynuował prace nad modułem SENT GEO, mimo braku umowy i wynagrodzenia ze strony MF za te prace. W ocenie NIK, powyższe prace należało formalnie zlecić Instytutowi. Wydatkowanie przez Instytut środków własnych na prace nad tym modułem może świadczyć o faktycznym, wcześniejszym niż wynikające z formalnych czynności uzgodnieniu, przyszłego powierzenia prac Instytutowi.

Negatywnie natomiast, zdaniem NIK, ocenić należy niezapewnienie przez KAS mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności danych, odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń, zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o monitorowaniu przewozu, tj. dotyczących kontroli, o których mowa w art. 13 tej ustawy (tzw. kontroli SENT), przeprowadzanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, w tym poprzez brak określenia jasno sprecyzowanych kryteriów klasyfikowania kontroli jako podlegającym odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń, z wykorzystaniem modułu KONTROLA. Powyższe dotyczy również innych jednostek uczestniczących w procesie monitorowania przewozu towarów, zwłaszcza GITD i WITD, w których działalności stwierdzono liczne nieprawidłowości związane z niedokonywaniem adnotacji o przeprowadzonych kontrolach SENT, dublowaniem adnotacji czy też dokonywaniu adnotacji o kontrolach niebędących kontrolami SENT.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Założenia do systemu monitorowania przewozu towarów

Szef Krajowej Administracji Skarbowej opracował założenia do systemu monitorowania przewozu towarów, zaprojektował i wykonał w terminie wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu podstawowy moduł systemu SENT – rejestr zgłoszeń, w części przeznaczony dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w celu przesyłania zgłoszeń, uzupełnienia zgłoszeń i ich aktualizacji. W wyznaczonym terminie, tj. 1 października 2018 r., udostępniono również:

- aplikację do przesyłania danych geolokalizacyjnych na urządzenia mobilne,
- warunki korzystania z interfejsu dla przesyłania danych geolokalizacyjnych z zewnętrznych systemów lokalizacji,
- wizualizację danych geolokalizacyjnych na mapach modułu.

Szef KAS zapewnił również możliwość prowadzenia analizy ryzyka danych gromadzonych w rejestrze, w tym automatycznej analizy tych danych, wspomagających proces typowania do kontroli przewozów, z którymi wiąże się zwiększone ryzyko nieprawidłowości. [str. 24–25]

Rejestr zgłoszeń SENT

Z dniem 18 kwietnia 2017 r., czyli w terminie wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, rozpoczął funkcjonowanie System Elektronicznego Nadzoru Transportu i jego pierwszy kluczowy moduł – rejestr zgłoszeń, udostępniony podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w celu przesyłania zgłoszeń, zmiany (aktualizacji, unieważnienia) przesłanego zgłoszenia, uzupełnienia zgłoszenia przez przewoźnika, uzupełnienia zgłoszenia o informację o dostawie towarów. Rejestr zgłoszeń systemu SENT został przygotowany siłami własnymi Ministerstwa Finansów i podległych jednostek. Nie została jednak zrealizowana w ustawowym terminie jego pełna funkcjonalność w części przeznaczony dla użytkowników wewnętrznych systemu SENT, tj. moduł KONTROLA, w zakresie możliwości wprowadzania adnotacji o dokonanych kontrolach. Została ona wdrożona 7 września 2017 r., tj. z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem, co uniemożliwiło, w początkowym okresie funkcjonowania systemu SENT, realizację ustawowego obowiązku gromadzenia w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach SENT.

Kontrole SENT były zapisywane w różnych okresach w różny sposób:

- od 18 kwietnia 2017 r. do 6 września 2017 r. w systemie ZISAR;
- od 7 września 2017 r. do 7 grudnia 2017 r. adnotacje o zrealizowanych kontrolach SENT były dokonywane w module KONTROLA;
- od 8 grudnia 2017 r. do 27 czerwca 2019 r. adnotacje o zrealizowanych kontrolach SENT dokonywane były w module KONTROLA, a kontrole tzw. wynikowe również dodatkowo zapisywane były w systemie ZISAR2;
- od 28 czerwca 2019 r. do 29 września 2019 r. wszystkie kontrole SENT rejestrowane były tylko i wyłącznie w module KONTROLA II;
- od 30 września 2019 r. rozszerzono funkcjonalność modułu KONTROLA II i od tej daty wszystkie kontrole celno-skarbowe wykonywane na drogach publicznych i kolei rejestrowane są wyłącznie z wykorzystaniem tego modułu.

Przyjęte w Ministerstwie Finansów pierwotne założenia, zdaniem NIK, były niezgodne z wymogami ustawy o monitorowaniu przewozu, ponieważ nie uwzględniały wymogu odnotowywania w rejestrze zgłoszeń adnotacji o kontrolach SENT (w tym adnotacji określonych odpowiednio w § 2 wyżej wymienionych rozporządzeń określających sposób dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów), przeprowadzanych przez funkcjonariuszy i inspektorów innych służb, wymienionych w art. 13 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu. Odnotowywanie tych danych umożliwiło dopiero wdrożenie wyżej wymienionej funkcjonalności modułu KONTROLA. [str. 25–26]

Minister Finansów nie podjął w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 27 grudnia 2018 r. adekwatnych działań w zakresie aktualizacji zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów, uwzględniającej w załączniku dotyczącym statutu UCS, zadań w zakresie wykonywania przez odpowiednie komórki organizacyjne kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu. Spowodowało to m.in. brak dostosowania regulaminów organizacyjnych UCS do zadań dotyczących kontroli SENT, miało także wpływ na niewłaściwe sporządzanie zakresów obowiązków funkcjonariuszy UCS realizujących kontrole przewozu towarów. [str. 31–34, 53–54]

Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie dostosowania szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych stwierdzono również w GITD i WITD. W regulaminach organizacyjnych GITD oraz w wydanych na ich podstawie regulaminach wewnętrznych BKOE (Biura Kontroli Opłaty Elektronicznej)¹⁸ i BEPO (Biura Elektronicznego Poboru Opłat)¹⁹ nie wymieniono zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, inspektorzy w tych Biurach nie otrzymywali zaktualizowanych zakresów obowiązków, w których ujęte byłyby zadania związane z kontrolą SENT. Również żadna z kontrolowanych podległych Głównemu Inspektorowi TD jednostek nie dostosowała regulaminów wewnętrznych do nowych zadań. Pięć z sześciu kontrolowanych Wojewódzkich Inspektorów TD nie przestrzegało obowiązku uaktualniania zakresów obowiązków podległym inspektorom. [str. 64–66]

Urzędy Celno-Skarbowe zasadniczo zostały przygotowane do realizacji zadań z zakresu ustawy o monitorowaniu przewozu. Watpliwości NIK nie budziło również przygotowanie jednostek podległych do realizacji ww. zadań przez Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej. Natomiast pomimo podjęcia przez ITD działań związanych z przeprowadzaniem kontroli SENT, Główny Inspektor TD nie przygotował podległych inspektorów ITD do wykonywania nowych zadań w zakresie kontroli SENT.

Zarządzenie w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów zaktualizowano z opóźnieniem

Z opóźnieniem dostosowano w GITD i WITD przepisy wewnętrzne do nowych zadań

Poza ITD pozostałe służby zostały przygotowane do realizacji zadań SENT

¹⁸ Regulaminy wewnętrzne zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GITD w dniu 10 maja 2017 r. i w dniu 7 lipca 2017 r.

¹⁹ Regulaminy wewnętrzne zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GITD w dniu 5 kwietnia 2018 r., w dniu 29 stycznia 2019 r. oraz w dniu 10 czerwca 2019 r.

Szef KAS w piśmie z 31 marca 2017 r. polecił *zapewnić odpowiedni poziom zasobów kadrowych, który pozwoli na skuteczną realizację zadania związanego z kontrolą przestrzegania norm prawa...*, określając jednocześnie minimalną liczbę funkcjonariuszy realizujących w grupach kontrolnych i patrolach interwencyjnych przedmiotowe zadania. Minimalna liczba funkcjonariuszy realizująca kontrolę SENT, określona przez Szefa KAS, została na dzień 18 kwietnia 2017 r. zapewniona jedynie w pięciu jednostkach. Naczelnicy UCS przeprowadzali analizy dotyczące potrzeb kadrowych w komórkach realizujących zadania SENT, a także współpracowali w zakresie zapewnienia zasobów kadrowych z Dyrektorami Izb Administracji Skarbowej. [str. 34–39, 41–42, 55–64, 67–72, 78, 80–81]

Główny Inspektor TD nie podjął działań zmierzających do zwiększenia zasobu kadrowego ITD

W GITD podejmowane działania w zakresie zwiększania liczby zatrudnianych inspektorów były wyłącznie ukierunkowane na zwiększenie efektywności realizacji podstawowych zadań. Nie przeprowadzono w tej jednostce analizy potrzeb kadrowych w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, co wynikało z założenia przyjętego przez Głównego Inspektora TD, że zadania realizowane na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu były zadaniami dodatkowymi o charakterze fakultatywnym, niepowiązanym z podstawowym zakresem działalności inspektorów GITD. [str. 67–68]

Dostępność SENT dla służb wykonujących kontrole

Nie w pełni zdiagnozowano kwestię dostępności do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD. Ministerstwo Finansów limitowało tym jednostkom dostęp do systemu od początku nawiązania współpracy, udostępniając tylko 200 kont dostępowych (85 dla Policji, 65 dla ITD i 50 kont dla SG), co było przyczyną wielu powstałych nieprawidłowości w realizacji zadań wykonywanych w szczególności przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Ponadto dostęp dla tych służb zapewniono z czteromiesięcznym opóźnieniem. Natomiast w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym stwierdzono nadmiar kodów dostępowych do systemu SENT.

[str. 48–49, 59–60, 68–71, 80, 82–83]

Szkolenia z zakresu SENT

Zadania wskazane w ustawie o monitorowaniu przewozu były przedmiotem szeregu szkoleń pracowników i funkcjonariuszy KAS w latach 2017–2019 r. Szkolenia prowadzone były zarówno przez Krajową Szkołę Skarbowości, dyrektorów IAS, jak i naczelników UCS. W ramach współpracy KAS szkoliła również funkcjonariuszy Policji i SG, a także inspektorów ITD. Pozostali uczestnicy procesu związanego z monitorowaniem przewozu towaru również przeprowadzili szereg tematycznych szkoleń, niemniej jednak występowały przypadki braku przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie SENT, realizowania zadań bez właściwego przeszkolenia, a także braku udokumentowania odbycia szkolenia przez przeszkolone osoby. [str. 43, 60–62, 71–73, 78–79, 81]

W UCS i ITD nie zapewniono prowadzenia kontroli SENT w systemie całodobowym

Na próbie ośmiu wybranych tygodni w latach 2017–2019, tj.: pierwszy tydzień maja 2017–2019, pierwszy tydzień lipca 2017–2019, ostatni tydzień grudnia 2017–2018, sprawdzono, czy służba celno-skarbowa zapewniła w systemie zmianowym, całodobowo, kontrolę przewozu towarów zgodnie z poleceniem Szefa KAS z 14 lutego 2017 r., i stwierdzono,

że tylko dwa Urzędy Celno-Skarbowe, tj. UCS w Białymstoku i Przemysłu, w badanym okresie to zrealizowały. W niektórych przypadkach nie zapewniono zalecanej wytycznymi Szefa KAS obsady na każdej zmianie, tj. liczby funkcjonariuszy tworzących zespół kontrolny (zespoły trzyosobowe).

Całodobowej obsady etatowej przy realizacji zadań z zakresu SENT w kontrolowanym okresie całkowicie nie zapewniła Inspekcja Transportu Drogowego. [str. 63, 74–75]

Szef KAS, działając na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o monitorowaniu przewozu, 22 września 2017 r. zawarł z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem TD Porozumienie o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów. [str. 46–50, 76–77, 79, 82–83]

Porozumienie
o współpracy

Zgodnie z Porozumieniem, w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozyskiwanie danych odbywa się przez służbę dyżurną wskazanego inspektora WITD lub GITD od służby dyżurnej naczelnika urzędu celno-skarbowego właściwego ze względu na miejsce kontroli, za pomocą dostępnych środków łączności. W części z kontrolowanych WITD stwierdzono, że współpraca na szczeblu regionalnym pomiędzy WITD a UCS została poszerzona również o wykonywanie czynności związanych z odnotowywaniem danych o przeprowadzonych kontrolach w rejestrze SENT przez inne służby aniżeli te, które kontroli dokonały. Jak ustalono, stało się to stałym mechanizmem współpracy pomiędzy np. UCS a WITD. [str. 48–49, 133–135]

Współpraca pomiędzy służbami miała być również realizowana na szczeblu regionalnym – pomiędzy dyrektorami IAS, komendantami wojewódzkimi Policji (lub Komendantem Stołecznym Policji), komendantami oddziałów Straży Granicznej i Wojewódzkimi Inspektorami TD. Szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym miały być uzgodnione w terminie 30 dni od wejścia w życie Porozumienia o współpracy. Szef KAS nie przekazywał DIAS dodatkowych zaleceń dotyczących wykonania postanowień zawartych w porozumieniu centralnym, a szczegóły współpracy na szczeblu regionalnym miały zostać wypracowane pomiędzy zainteresowanymi. Stwierdzono, że szereg porozumień zostało zawartych po wyznaczonym 30-dniowym terminie na ich podpisanie. [str. 49–51, 79, 82]

Część porozumień regionalnych w sprawie realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu zostało zawartych przed podpisaniem Porozumienia centralnego z 22 września 2017 r. NIK zwróciła uwagę, że porozumienia te nie są porozumieniami zawartymi na podstawie tegoż Porozumienia, wobec powyższego, w przypadku gdy zawierają odmienne postanowienia od zawartych w przedmiotowym Porozumieniu, należałoby rozważyć podjęcie działań w celu ujednoczenia zawartych w nich treści (postanowień). [str. 51, 76]

Jednostki podległe GITD i KGP nie raportowały informacji o realizacji zawartych porozumień

Jednostki podległe nie przekazują Głównemu Inspektorowi TD informacji z zakresu realizacji porozumień z poszczególnymi DIAS. Wszystkie WITD mają obowiązek przekazywania do GITD raz w miesiącu statystyk przedstawiających wyniki kontroli ukierunkowanych na weryfikację przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu, a otrzymane dane były analizowane cyklicznie, celem weryfikacji stopnia wykonywania zadania przy okazji realizacji podstawowych obowiązków ITD. W ocenie NIK, rzetelne informowanie Głównego Inspektora TD o współpracy podjętej z innymi organami w ramach zawartych porozumień przez jednostki podległe umożliwiłoby Głównemu Inspektorowi TD zdiagnozowanie różnych problemów, w tym w szczególności dotyczących nierealizowania zadań przez WITD spowodowanych m.in. brakiem dostępu do systemu SENT, a w efekcie o nieodnotowywaniu w systemie informacji o przeprowadzonych kontrolach.

W KGP, podobnie jak w GITD, nie gromadzono informacji o realizacji porozumień na szczeblu regionalnym ani nie wypracowano systemowych zasad monitorowania ich realizacji. Brak wiedzy Komendanta Głównego Policji o sposobie realizacji na szczeblu regionalnym przez Komendantów Wojewódzkich Policji/Komendanta Stołecznego Policji szczegółowych uzgodnień z DIAS, stwarza ryzyko nieprawidłowej, niejednolitej realizacji przez jednostki Policji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu w skali kraju. [str. 68–71, 77–80]

Raportowanie Szefowi KAS o kontrolach przeprowadzonych przez służbę celno-skarbową

Szef KAS zapewnił raportowanie informacji o kontrolach przeprowadzonych przez służbę celno-skarbową oraz zaangażowania w te kontrole funkcjonariuszy tej służby, zobowiązując za pośrednictwem DIAS podległych im naczelników UCS do codziennego przekazywania raportów dotyczących przeprowadzonych kontroli oraz zaangażowania w te kontrole funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Gromadzone dane przekazywane w ww. raportach obejmują zarówno kontrole towarów znajdujących się na środku przewozowym odnotowanym w rejestrze zgłoszeń, jak i tych towarów (środków przewozowych), które nie zostały zgłoszone do rejestru zgłoszeń w chwili zatrzymania. [str. 83–90]

Liczba kontroli SENT przeprowadzonych przez KAS

Funkcjonariusze KAS przeprowadzili łącznie 1 114 861 kontroli drogowego przewozu towarów. W ramach tych kontroli ujawniono łącznie 4021 nieprawidłowości, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym w 2017 r. – 1275 (0,48% wszystkich kontroli w tym okresie), w 2018 r. – 1607 (0,34% wszystkich kontroli w tym okresie), a w roku 2019 – 1139 (0,29% wszystkich kontroli w tym okresie) oraz nałożono łącznie 6388 zamknięć urzędowych i dokonano innych ujawnień w przypadku 8429 kontroli. W ramach kontroli wyrobów objętych systemem SENT w roku 2017 – 85%, a w latach 2018–2019 po 89%, stanowiły kontrole pustych przewozów oraz kontrole towarów innych niż podlegające obowiązkowi zgłoszenia. [str. 85–87]

Moduł KONTROLA

W module KONTROLA systemu SENT funkcjonariusze KAS, Policji, Straży Granicznej i inspektorzy ITD odnotowują fakt przeprowadzonych czynności kontrolnych dla przewozów zgłoszonych do rejestru zgłoszeń; przewozów towarów wrażliwych zwolnionych z mocy prawa z obowiązku

zgłoszenia do rejestru zgłoszeń; przewozów towarów niezgłoszonych do rejestru, mimo ustawowego obowiązku zgłoszenia, poddanych kontroli środków transportu przewożących towary niepodlegające zgłaszaniu do rejestru, np. przewozu mebli, przewozu żywności itp.; poddanych kontroli środków transportu nieprzewożących w ogóle towarów, tzw. pustych przewozów. Oznacza to, w ocenie NIK, że wdrożone funkcjonalności modułu KONTROLA, który jest elementem rejestru zgłoszeń systemu SENT, wykraczają poza wymogi przewidziane w przepisach ustawy o monitorowaniu przewozu. Przyjęte w Ministerstwie Finansów założenie, iż każda czynność kontrolna na drodze publicznej jest kontrolą SENT, legło u podstaw zarówno tworzenia funkcjonalności modułu KONTROLA, jak i określania zakresu danych w raportach dobowych. Porównanie danych o liczbie kontroli SENT wykazywanych w module KONTROLA systemu SENT oraz w statystyce przygotowanej przez dyrektorów wszystkich 16 izb administracji skarbowej (w oparciu o metodologię właściwą dla raportów dobowych przekazywanych dla Szefa KAS za pośrednictwem Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach) wskazuje na ich niejednorodność.

W ocenie NIK, rejestr zgłoszeń powinien umożliwiać weryfikację poprawności wprowadzanych danych z przeprowadzonych kontroli SENT, w tym zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 13 ust. 8 usmpt. Zasady wprowadzania danych do systemu powinny zapewnić, poza zgodnością z wymaganiami określonymi we wskazanych powyżej przepisach, jednolitość zakresu wprowadzanych danych. [str. 84–93]

Naczelnicy UCS nie zapewnili właściwego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu kontroli SENT, a przeprowadzana analiza efektów pracy funkcjonariuszy nie zawsze była skuteczna, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone we wszystkich sześciu skontrolowanych urzędach celno-skarbowych. We wszystkich kontrolowanych UCS zadania w zakresie dokumentowania kontroli nie były realizowane w pełni rzetelnie. Dokumenty z kontroli SENT były sporządzone niezgodnie z obowiązującymi uregulowaniami, w tym na nieobowiązujących wzorach. Ponadto stwierdzono szereg uchybień i braków formalnych przy wypełnianiu dokumentacji, w tym nieujmowanie wszystkich informacji wymaganych wzorem protokołu, błędne wskazanie, np. organu prowadzącego kontrolę, a zamiast wymaganego przepisami protokołu sporządzano notatki służbowe. Ze zwłoką dokonywano również adnotacji w systemie SENT o przeprowadzonych kontrolach. [str. 112–120]

Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad wojewódzkimi inspektorami TD w zakresie zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu towarów. Główny Inspektor TD nie prowadził również w pełnym zakresie analizy danych wynikających z prowadzonych przez ITD kontroli SENT, nie przeprowadzał także analizy efektów pracy inspektorów ITD w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. [str. 124–126]

Niewłaściwy nadzór ze strony naczelników UCS oraz Głównego Inspektora TD

Kontrole prowadzone przez inspektorów ITD

W kolejnych latach liczba kontroli prowadzonych przez Inspekcję Transportu Drogowego znacznie malała. W latach 2017–2019 inspektorzy ITD przeprowadzili łącznie 538 734 kontroli na drogach, w tym 17 382 kontroli drogowego przewozu towarów SENT (3,2%). Z tej liczby inspektorzy GITD, w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r., zrealizowali 6735 kontroli SENT, co stanowiło 16,8% łącznej liczby kontroli GITD przeprowadzonych na drogach w tym okresie. Badania w zakresie realizacji zadań przez GITD i WITD wykazały liczne nieprawidłowości i uchybienia zarówno w GITD, jak i jednostkach podległych. Stwierdzono szereg błędów i zaniechań polegających na niedokonywaniu adnotacji w systemie SENT o przeprowadzonych kontrolach, a także opóźnienia w odnotowaniu informacji o przeprowadzonych kontrolach, czego przyczyną, w ocenie NIK, poza nierzetelnością działań inspektorów i brakiem nadzoru przełożonych, były również problemy z logowaniem do systemu. Kontrola wykazała również zaniechania Głównego Inspektora TD i Wojewódzkich Inspektorów TD w zakresie podejmowania działań w celu usunięcia usterek związanych z logowaniem do systemu. [str. 127–133]

Brak precyzyjnych zasad określających, które z kontroli podlegają odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń

Główny Inspektor TD nie określił także zasad precyzujących, które z kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, podlegają odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń, w tym, w przypadkach kontroli, w których na podstawie analizy okazanych dokumentów przewozowych oraz sprawdzenia ładowni środka transportu, inspektor nie stwierdzi, że były to towary objęte systemem monitorowania przewozu lub przypadkach, w których nie stwierdzono naruszeń w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ww. ustawy. Zdaniem NIK, mogło to wpłynąć na niejednorodność dokumentowania przeprowadzanych kontroli w rejestrze zgłoszeń systemu SENT przez inspektorów ITD oraz niezamieszczanie w tym rejestrze adnotacji potwierdzających przeprowadzenie kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu. W konsekwencji podważa to wiarygodność adnotacji umieszczanych w rejestrze zgłoszeń systemu SENT. [str. 73–74, 130–133]

W ITD wystąpiła niejednorodność przy wprowadzaniu do CEN informacji o przeprowadzonych kontrolach

Zgodnie z art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym utworzona została centralna ewidencja naruszeń (CEN) stwierdzonych w wyniku przeprowadzanych kontroli, w której gromadzone są, odpowiednio do rodzaju, przedmiotu i zakresu przeprowadzonej kontroli, informacje i dane o kontroli, kontrolującym, kontrolowanym i inne dane. Ewidencję prowadzi w systemie teleinformatycznym Główny Inspektor TD, który jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji. W zakresie wprowadzania danych CEN NIK stwierdziła niejednorodną praktykę w GITD i jednostkach podległych. Znaczna część jednostek podległych Głównemu Inspektorowi TD uznała za zasadne wprowadzanie danych o kontrolach SENT do CEN, natomiast inspektorzy GITD nie wprowadzali takich danych. W ocenie NIK, powyższy stan mógł wynikać zarówno z nieznamomości funkcjonalności Centralnej Ewidencji Naruszeń, jak i nierzetelności inspektorów przeprowadzających kontrole, a także z nieprzestrzegania przepisów prawa i braku nadzoru nad tym zadaniem przez Głównego Inspektora TD. [str. 136–139]

W procesie gromadzenia danych w zakresie kar pieniężnych, wymierzonych opłat, nałożonych grzywien czy też opłat za przechowywanie środków transportu lub towarów kluczową rolę odgrywają dane dotyczące liczby kar i mandatów, bowiem obrazują one skalę ujawnionych nieprawidłowości.

Efekty finansowe
osiągnięte dzięki
wdrożeniu usmpt

W roku 2017 (od 18 kwietnia) 15 UCS wydało łącznie 212 decyzji w sprawie kary na łączną kwotę 1739 tys. zł. W kolejnych latach wszystkie 16 UCS nakładało kary pieniężne, wydając w tym zakresie: 1222 decyzje w roku 2018 na kwotę 10 903,9 tys. zł i 952 decyzje w roku 2019 (do 30 września) na kwotę 10 959,6 tys. zł. Nałożona łączna kwota kary pieniężnej w badanym okresie wyniosła 23 602,5 tys. zł. W okresie od 1 maja 2017 r. do 24 października 2019 r., zaewidencjonowane zostały wpływy z tytułu kar pieniężnych w kwocie 14 025,2 tys. zł.

Funkcjonariusze służby celno-skarbowej w ww. okresie nałożyli i pobrali łącznie 449 grzywien w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, tj. m.in. rozpoczęcie przewozu towaru przez kierującego (...) bez numeru referencyjnego, bez dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie czy niedopełnienie obowiązku włączenia lokalizatora z chwilą rozpoczęcia przewozu towaru na terytorium kraju (...).

[str. 94–96, 106–112]

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała następujące wnioski.

- Minister Finansów** Do Ministra Finansów/Szefa KAS o:
- 1) wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności danych odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń;
 - 2) zapewnienie skutecznego nadzoru ze strony Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej w zakresie realizacji wszystkich zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu;
 - 3) zapewnienie właściwego nadzoru w zakresie dostosowywania regulacji wewnętrznych dotyczących Krajowej Administracji Skarbowej i regulaminów organizacyjnych podległych jednostek KAS do nowych zadań powierzanych tym jednostkom;
 - 4) uzupełnienie przez dyrektorów Izb Administracji Skarbowej grup mobilnych i patroli interwencyjnych w komórkach realizacji urzędów celno-skarbowych o odpowiednią liczbę funkcjonariuszy wykonujących kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, do poziomu wyznaczonego przez Szefa KAS w piśmie nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.
- Komendant Główny Policji** Do Komendanta Głównego Policji – o wzmocnienie nadzoru nad działaniami jednostek terenowych Policji związanymi z realizacją ustawy o monitorowaniu przewozu.
- Główny Inspektor Transportu Drogowego** Do Głównego Inspektora TD o:
- 1) podjęcie stosownych działań w celu prowadzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego kontroli przewozu towarów w sposób ciągły, całodobowo, siedem dni w tygodniu;
 - 2) wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań kontrolnych wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym nad prawidłowym i kompletnym zamieszczaniem adnotacji o tych kontrolach w obowiązujących rejestrach;
 - 3) określenie szczegółowo zakresu zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych GITD do realizowanych zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów;
 - 4) uaktualnienie zakresów czynności inspektorów w zakresie zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.
- Naczelnicy Urzędów Celno-Skarbowych** Do Naczelników Urzędów Celno-Skarbowych o:
- 1) zapewnienie ciągłości i wymaganej obsady służb wykonujących zadania monitorowania przewozu towarów, w tym zapewnienie możliwości nieprzerwanej całodobowej kontroli przewozu towarów;
 - 2) rzetelne przeszkolenie funkcjonariuszy z zasad ewidencjonowania kontroli w systemie SENT w zakresie pobierania próbek, taktyki i techniki interwencji (kurs podstawowy) oraz udzielania pierwszej pomocy, a także rzetelne dokumentowanie przeprowadzanych szkoleń;
 - 3) zapewnienie prawidłowego dokumentowania przeprowadzonych kontroli przewozu towarów, w tym odnotowywanie w systemie SENT informacji o zastosowaniu zamknięć urzędowych i pobranych w związku z nimi kaucjach, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku oraz wszystkich czynności realizowanych przez funkcjonariuszy w trakcie kontroli SENT.

Do Wojewódzkich Inspektorów TD o:

- 1) zapewnienie niezwłocznego wprowadzania do rejestru zgłoszeń systemu SENT adnotacji o wszystkich kontrolach SENT zrealizowanych przez inspektorów ITD, w tym kontrolach, w związku z którymi sporządzono protokół UTD;
- 2) ustalenie mechanizmów nadzoru nad wprowadzaniem danych do rejestru zgłoszeń systemu SENT;
- 3) podjęcie działań w celu uwzględnienia zadań monitorowania przewozu towarów w regulaminach organizacyjnych WITD;
- 4) zapewnienie wszystkim inspektorom WITD wykonującym kontrolę SENT stosownych szkoleń z tego zakresu.

Wojewódzcy Inspektorzy
Transportu Drogowego

1. W ustawie o KAS wśród zadań naczelnika UCS brak jest zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów. Zadania KAS jako wyspecjalizowanej administracji rządowej zostały określone w art. 2 ustawy o KAS. Wśród tych zadań określono, w art. 2 ust. 1 pkt 16b), wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Zadania naczelnika UCS enumeratywnie określono w art. 33 ustawy o KAS. Wśród zadań tych nie ma zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Zasadne jest więc podjęcie przez Ministra Finansów działań zmierzających do uwzględnienia tych zadań jako zadań naczelnika UCS.
2. Zgodnie z art. 62 ust. 5 pkt 1a ustawy o KAS, kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, są wykonywane na podstawie okazywanej legitymacji służbowej oraz stałego upoważnienia do wykonywania kontroli. W ocenie NIK, odesłanie, o którym mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1a ustawy o KAS, powinno odnosić się do art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu jako do przepisu określającego przedmiotowy zakres kontroli przewozu towarów przeprowadzanych na podstawie ustawy, a nie do art. 13 ust. 2 ustawy, który określa wyłącznie rodzaje przeprowadzanych czynności kontrolnych. Zasadne jest więc podjęcie przez Ministra Finansów inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia tej zmiany do ustawy o KAS.

Wnioski
de lege ferenda

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT)

NIK pozytywnie oceniła opracowanie przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szefa KAS) założeń do systemu monitorowania przewozu towarów, zaprojektowanie i wykonanie w terminie wejścia w życie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów podstawowego modułu systemu SENT – rejestru zgłoszeń, w części przeznaczonej dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w celu przesyłania i uzupełnienia zgłoszeń oraz ich aktualizacji, a także przygotowanie możliwości sprawdzania i wyszukiwania przesłanych do tego rejestru zgłoszeń, w celu weryfikacji poprawności danych znajdujących się w rejestrze. W wyznaczonym terminie, tj. 1 października 2018 r., udostępniono również aplikację do przesyłania danych geolokalizacyjnych na urządzenia mobilne, udostępniono warunki korzystania z interfejsu dla przesyłania danych geolokalizacyjnych z zewnętrznych systemów lokalizacji, zintegrowano moduł SENT-GEO z rejestrem zgłoszeń oraz udostępniono wizualizację danych geolokalizacyjnych na mapach modułu, w ramach realizacji modułu SENT-GEO systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń. Została również zapewniona możliwość prowadzenia analizy ryzyka danych w rejestrze, w tym automatycznej analizy danych, wspomagających proces typowania do kontroli przewozów, z którymi wiąże się zwiększone ryzyko nieprawidłowości.

Prace nad projektem ustawy o monitorowaniu przewozu

Pierwsze prace nad projektem ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów rozpoczęły się w połowie 2016 r. Przybrały one formalny charakter wraz z powołaniem 22 września 2016 r. przez Szefa KAS „Grupy Projektowej”, której celem było opracowanie przepisów prawa i elektronicznego systemu rejestracji i monitorowania przewozu niektórych towarów na i przez terytorium Polski. Pierwszy projekt ustawy zgłoszony do uzgodnień zewnętrznych, konsultacji społecznych i opiniowania, zamieszczony na stronach Rządowego Procesu Legislacyjnego Rządowego Centrum Legislacji, datowany jest na 9 listopada 2016 r.²⁰ Przyjęto w nim, że środki służące monitorowaniu przewozu towarów będą obejmować:

- elektroniczny rejestr służący do przesyłania oraz gromadzenia i przetwarzania danych ze zgłoszenia przewozu towarów,
- urządzenie składające się z systemu łączności opartego na standardzie GSM/GPRS i pozycjonowania satelitarnego (zwanego lokalizatorem),
- system komunikacyjny i monitorujący, służący do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych z lokalizatorów oraz rejestru.

Z uwagi na obowiązek notyfikowania przepisów technicznych oraz ocenę możliwości informatycznych Ministerstwa Finansów, projekt podzielono na dwie części. W pierwszej (projekt z 12 grudnia 2016 r.) pozostawiono wyłącznie przepisy dotyczące podstawowego elementu budowanego systemu monitorowania przewozu towarów, tj. rejestru zgłoszeń. W drugiej (projekt z dnia 10 lipca 2017 r.) wprowadzono regulacje dotyczące moni-

²⁰ Numer projektu w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM – UD 169.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

torowania tras przewozu towarów z wykorzystaniem modułu systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, tj. modułu SENT-GEO.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi w jej pierwotnym kształcie²¹ weszła w życie 18 kwietnia 2017 r. W powyższym terminie zaczął funkcjonować System Elektronicznego Nadzoru Transportu i jego pierwszy kluczowy moduł – rejestr zgłoszeń, udostępniony podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w celu przesyłania zgłoszeń, zmiany (aktualizacji, unieważnienia) przesłanego zgłoszenia, uzupełnienia zgłoszenia przez przewoźnika, uzupełnienia zgłoszenia o informację o dostawie towarów.

Rozpoczęcie
funkcjonowania
systemu SENT

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, w rejestrze zgłoszeń powinny być gromadzone dane zawarte w zgłoszeniach, uzupełnieniach zgłoszeń i ich aktualizacjach, a także dane dotyczące przeprowadzonych kontroli SENT. Dla realizacji zadania gromadzenie danych (adnotacji) dotyczących przeprowadzonych kontroli SENT, w tym adnotacji określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²² (obowiązującego do dnia 23 sierpnia 2018 r.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²³, wdrożono moduł KONTROLA, będący elementem rejestru zgłoszeń.

Wyniki kontroli wskazują, że nie została jednak zrealizowana w ustawowym terminie pełna funkcjonalność rejestru zgłoszeń w części przeznaczonej dla użytkowników wewnętrznych systemu SENT, tj. moduł KONTROLA, w zakresie możliwości wprowadzania adnotacji o dokonanych kontrolach. Została ona wdrożona 7 września 2017 r., tj. z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem, co uniemożliwiło, w początkowym okresie funkcjonowania systemu SENT, realizację ustawowego obowiązku gromadzenia w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach SENT funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (pierwsza rejestracja kontroli w rejestrze zgłoszeń miała miejsce 7 września 2017 r.).

Wdrożenie modułu
KONTROLA

Wyniki kontroli wykazały również, że w okresach:

- od 18 kwietnia 2017 r. do 6 września 2017 r. kontrole SENT były zapisywane w systemie ZISAR;
- od 7 września 2017 r. do 7 grudnia 2017 r. adnotacje o zrealizowanych kontrolach SENT były dokonywane w module KONTROLA;

²¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 708).

²² Dz. U. poz. 789.

²³ Dz. U. poz. 1624, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- od 8 grudnia 2017 r. do 27 czerwca 2019 r. adnotacje o zrealizowanych kontrolach SENT dokonywane były w module KONTROLA, a kontrole tzw. wynikowe również dodatkowo zapisywane były w systemie ZISAR2;
- od 28 czerwca 2019 r. do 29 września 2019 r. wszystkie kontrole SENT rejestrowane były tylko i wyłącznie w module KONTROLA II;
- od 30 września 2019 r. rozszerzono funkcjonalność modułu KONTROLA II i od tej daty wszystkie kontrole celno-skarbowe wykonywane na drogach publicznych i kolei rejestrowane są wyłącznie z wykorzystaniem tego modułu.

W ocenie NIK, przyjęte w Ministerstwie Finansów pierwotne założenia, aby wyniki kontroli były odnotowywane w systemie ZISAR (wykorzystywanego głównie do automatycznej analizy ryzyka), były niezgodne z wymogami ustawy o monitorowaniu przewozu, ponieważ nie uwzględniały wymogu odnotowywania w rejestrze zgłoszeń adnotacji o kontrolach SENT (w tym adnotacji określonych odpowiednio w § 2 wyżej wymienionych rozporządzeń określających sposób dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów), przeprowadzanych przez funkcjonariuszy i inspektorów innych służb, wymienionych w art. 13 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu. Odnotowywanie tych danych umożliwiło dopiero wdrożenie funkcjonalności modułu KONTROLA. Z kolei wymienione powyżej liczne zmiany w sposobie gromadzenia danych o kontrolach SENT w rejestrze zgłoszeń świadczą, zdaniem NIK, o tym, że od momentu wdrożenia systemu SENT brak było spójnej koncepcji gromadzenia w tym rejestrze danych o kontrolach SENT.

Rozpoczęcie prac nad modulem GEO-SENT

Wyniki kontroli wykazały, że w zakresie realizacji drugiego, uzupełniającego system SENT elementu – modułu SENT GEO, tworzono w celu przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, w październiku 2016 r. przeprowadzono rozpoznanie rynku w celu przyjęcia ostatecznego rozwiązania w zakresie opracowania systemu monitorowania pojazdów w oparciu o dane geolokalizacyjne. W wyniku przeprowadzonych konsultacji podjęto decyzję o powierzeniu realizacji tego zadania państwowej jednostce organizacyjnej. W lipcu 2017 r. dokonano rozpoznania rynku mającego na celu wybór wykonawcy analiz danych geolokalizacyjnych spośród jednostek państwowych dających gwarancję właściwego przygotowania algorytmów i posiadających odpowiednie zaplecze osobowo-techniczne oraz doświadczenie w przetwarzaniu dużych ilości danych. 4 lipca 2017 r. wystosowano do trzech instytutów badawczych (Instytut Łączności w Warszawie, NASK, Instytut Technik Innowacyjnych EMAG) zaproszenie do składania ofert na wsparcie MF w przygotowaniu pilotażowego rozwiązania do monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym. W odpowiedzi otrzymano od tych jednostek oferty spełniające określone przez Ministerstwo Finansów wymagania dotyczące przedmiotu zamówienia, w których najniższą cenę zaproponował Instytut Łączności w Warszawie. Umowę na realizację usługi wsparcia w przygotowaniu pilotażowego rozwiązania do monitorowania pojazdów z Instytutem Łączności zawarto 3 sierpnia 2017 r. Przedmiot

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

umowy odebrano protokołem odbioru z 21 listopada 2017 r. W wyniku realizacji umowy powstał pilotażowy system monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym, działający w chmurze obliczeniowej. Dodatkowo z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii 31 października 2017 r. zawarto umowę powierzenia przetwarzania danych, zgodnie z którą MF przekazało GUGIK-owi uzyskane na potrzeby pilotażu dane geolokalizacyjne środków transportu do wykorzystania w ramach pilotażu systemu monitorowania drogowego przewozu towarów. Odbioru prac w ramach pilotażu dokonano 28 listopada 2017 r. Następnie dokonano oceny obu pilotaży. Departament Informatyzacji Ministerstwa Finansów przekazał stanowisko wraz z opinią zespołu projektowego powołanego w ramach realizacji projektu informatycznego modyfikacji systemu monitorowania przewozu towarów, wskazujące na zasadność wyboru Instytutu Łączności na wykonawcę systemu SENT-GEO, między innymi z uwagi na posiadanie przez Instytut własnego zaplecza programistycznego oraz opracowanie nadającej się do dalszego rozwoju aplikacji mobilnej. Komitet Sterujący zaakceptował rekomendację Kierownika Projektu w sprawie wyboru Instytutu Łączności jako wykonawcy dalszych prac w celu uruchomienia wersji produkcyjnej modułu SENT-GEO.

W zakresie modułu SENT-GEO przyjęto harmonogram, który pierwotnie zakładał zakończenie prac nad projektem do 31 maja 2018 r. Z uwagi na prowadzenie uzgodnień z Komisją Europejską w sprawie notyfikacji przepisów technicznych, termin wdrożenia modułu przesunięto na 1 października 2018 r. W terminie tym, w zasadniczej części weszła w życie ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów²⁴, a Ministerstwo Finansów:

- udostępniło aplikację do przesyłania danych geolokalizacyjnych na urządzenia mobilne,
- udostępniło warunki korzystania z interfejsu dla przesyłania danych geolokalizacyjnych z zewnętrznych systemów lokalizacji,
- zintegrowało moduł SENT-GEO z rejestrem zgłoszeń,
- udostępniło wizualizację danych geolokalizacyjnych na mapach modułu.

Wyżej wymienioną ustawą wprowadzono m.in. także zmianę umożliwiającą wyznaczenie jednostki sektora finansów publicznych lub instytutu badawczego, o którym mowa w ustawie z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁵, do analizy danych gromadzonych w rejestrze SENT. Jednostkę w drodze rozporządzenia może wyznaczyć minister właściwy do spraw finansów publicznych. Zgodnie z ustawą na realizację tego zadania instytut badawczy otrzymuje dotację celową z budżetu państwa. Ustawa w powyższym zakresie weszła w życie 10 sierpnia 2018 r. Odpowiednie rozporządzenie Ministra Finansów o wyznaczeniu Insty-

Rozpoczęcie
funkcjonowania
modułu SENT GEO

Uwagi do procesu
wyboru podmiotu
realizującego system
GEO-SENT

²⁴ Dz. U. poz. 1539.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1350, ze zm.

tutu Łączności²⁶ do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń weszło w życie 8 września 2018 r. Upoważniony przedstawiciel Ministerstwa Finansów podpisał 30 listopada 2018 r. z Instytutem Łączności umowę dotacji na realizację zadania od 8 września 2018 r. do 31 grudnia 2018 r., a 16 kwietnia 2019 r. umowę dotacji na realizację zadania od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷, w toku wykonywania budżetu państwa obowiązuje m.in. zasada, że zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty. Na etapie przygotowań do pilotażu systemu SENT-GEO, w lipcu 2017 r., Ministerstwo Finansów wśród państwowych jednostek organizacyjnych zidentyfikowało potencjalnych wykonawców tego systemu oraz wybrało najkorzystniejszą ofertę realizacji usługi. W wyniku tego powstał pilotażowy system monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym. Zdaniem NIK, w drugiej połowie 2018 r., przed podjęciem decyzji o wyznaczeniu Instytutu Łączności do dalszych prac związanych z rozwojem i utrzymaniem systemu SENT-GEO, można było ponownie przeprowadzić rozeznanie rynku w celu jednoznacznego ustalenia, który z potencjalnych wykonawców złożyłby najkorzystniejszą ofertę realizacji tego zadania, w oparciu o produkt wytworzony w ramach pilotażu. W związku z tym, w ocenie NIK, proces wyboru Instytutu Łączności jako beneficjenta dotacji został przeprowadzony w ramach obowiązujących przepisów prawa, jednak mógł on być bardziej przejrzysty. Dodatkowo w obecnej sytuacji nie jest jasne, czy i kiedy proces wyznaczenia wykonawcy zostanie przeprowadzony ponownie, ponieważ przedmiotowe rozporządzenie Ministra Finansów obowiązuje bezterminowo. Tymczasem, na przykład umowy zawierane w oparciu o przepisy prawa zamówień publicznych, co do zasady, zawierane są na czas oznaczony, nie dłuższy niż cztery lata²⁸, ponieważ możliwe jest, że w tym czasie pojawi się korzystniejsza oferta realizacji zamówienia. NIK zwróciła uwagę, że w okresie, w którym były podejmowane przez Instytut działania związane z przygotowaniem modułu SENT-GEO, formalnie nie obowiązywały jeszcze przepisy w sprawie wyznaczenia jednostki sektora finansów publicznych lub instytutu badawczego do analizy danych gromadzonych w rejestrze. W ocenie NIK, w okresie tym MF powinno do zlecenia Instytutowi prac związanych z przygotowaniem modułu SENT-GEO wykorzystać właściwe inne rozwiązania prawne, np. ich zlecenie na zasadzie porozumienia lub udzielenie zamówienia publicznego, tym bardziej, że takie prace udało się zlecić Instytutowi wcześniej na etapie pilotażu modułu SENT-GEO.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających tej analizie (Dz. U. poz. 1743).

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

²⁸ Art. 142 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Zakończenie realizacji przez Instytut Łączności usługi wsparcia w przygotowaniu pilotażowego rozwiązania do monitorowania pojazdów w ramach umowy z 3 sierpnia 2017 r. zostało potwierdzone protokołem odbioru z 21 listopada 2017 r. W ocenie NIK, do rozpoczęcia z dniem 8 września 2018 r. analizy danych gromadzonych w rejestrze zgłoszeń systemu SENT w ramach umowy z 30 listopada 2018 r. brak było podstawy prawnej do zlecenia przez MF Instytutowi Łączności prac obejmujących dokonywanie analizy danych dotyczących przewozu towarów. Ze sprawozdania końcowego rzeczowo-finansowego z realizacji umowy dotacji²⁹ wynika, że Instytut Łączności w okresie od 2 stycznia do 7 września 2018 r. poniósł koszty na opracowanie systemu, jego testy oraz opracowanie aplikacji, a także wstępnych i testowych analiz, których zakres był uzgadniany z MF w okresie ich opracowania i testowania. Koszty te wyniosły 934,7 tys. zł i zostały sfinansowane ze środków własnych Instytutu. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powyższe okoliczności mogą świadczyć o niedochowaniu zasady przejrzystości i konkurencyjności w zlecaniu zadania publicznego oraz o faktycznie wcześniejszym, niż wynika to z dokumentów, uzgodnieniu pomiędzy Ministerstwem Finansów a Instytutem Łączności zamiaru powierzenia tego zadania Instytutowi.

Dyrektor DPZ wyjaśnił, że już w grudniu 2017 r., po przeprowadzeniu pilotażu i akceptacji rekomendacji przez Komitet Sterujący, podjęto decyzję, że Instytut Łączności będzie realizował moduł SENT-GEO i podjęto prace mające na celu przygotowanie aktu wykonawczego wyznaczającego ten Instytut do realizacji analiz w ramach SENT-GEO. Przebieg prac nad tym rozporządzeniem determinowały czynniki zewnętrzne, tj. trwający proces legislacyjny nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o monitorowaniu przewozu, między innymi w celu umożliwienia wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych w rejestrze zgłoszeń. Ich przebieg był niezależny od MF i zakończył się 15 czerwca 2018 r. zmianą ustawy. Przepisy umożliwiające wyznaczenie instytutu badawczego do dokonywania analizy danych w rejestrze zgłoszeń weszły w życie 10 sierpnia 2018 r. Zdaniem Dyrektora DZP, skoro jednak decyzja o realizacji systemu SENT-GEO na poziomie MF została już podjęta w grudniu 2017 r. i planowano wdrożenie tej usługi w 2018 r., to należało kontynuować współpracę z Instytutem Łączności, tym bardziej, że jest to państwowa jednostka organizacyjna, której celem statutowym jest między innymi prowadzenie prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie. W związku z powyższym, jego zdaniem, należy przyjąć, że mając tego rodzaju oczekiwanie, Instytut Łączności podjął decyzję o kontynuowaniu prac wdrożeniowych, które pozwoliłyby mu na wdrożenie w wymaganym czasie produktów niezbędnych dla realizacji przyszłej umowy. Z powyższego wynika, że Instytut Łączności podjął decyzję o kontynuowaniu prac nad modułem SENT-GEO, mimo braku umowy i wynagrodzenia ze strony MF za te prace, ponie-

²⁹ Umowa nr R/1/18/ZP/B z 30 listopada 2018 r. na realizację zadania polegającego na przyjmowaniu, przetwarzaniu i analizie danych dotyczących przewozu towarów, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o monitorowaniu przewozu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

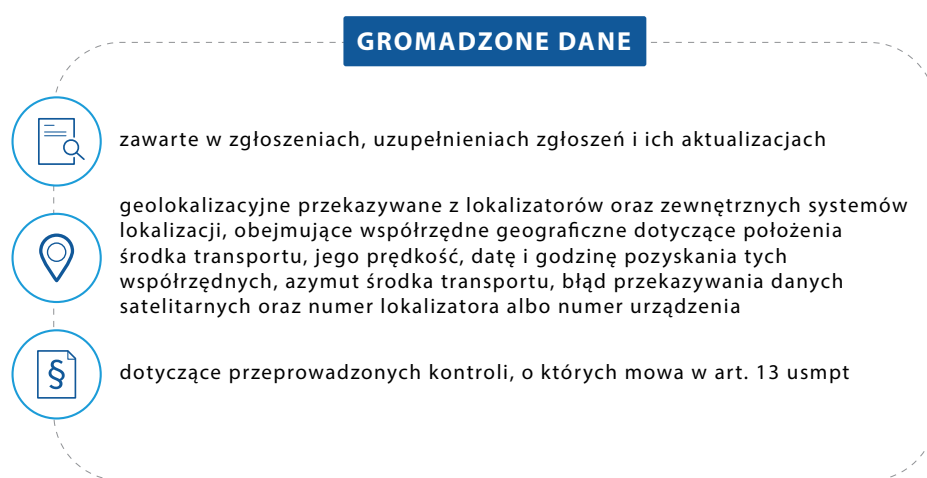
waż oczekiwał, że po wprowadzeniu będących w toku zmian w prawie, zostanie beneficjentem dotacji, a prace te były jednocześnie niezbędne dla sprawnego wdrożenia modułu SENT GEO.

Wdrożenie SENT

Pełne wdrożenie systemu SENT z jego kluczowymi elementami – rejestrem zgłoszeń (wraz z modułem KONTROLA) i modułem SENT-GEO, umożliwiło gromadzenie w rejestrze zgłoszeń niezbędnych danych, określonych w art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o monitorowaniu przewozu, służących monitorowaniu przewozu towarów.

Infografika nr 2

Rodzaje danych dotyczących przewozu towarów objętych monitorowaniem gromadzonych w rejestrze zgłoszeń systemu SENT



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

W toku kontroli ustalono, że od dnia utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej, tj. 1 marca 2017 r., komórką organizacyjną Ministerstwa Finansów odpowiedzialną za budowę, wdrażanie, utrzymanie i rozwój SENT, w tym projektowanie zmian w obszarze monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, jest Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej (dalej: DZP). Zadanie to przypisano do Wydziału Prewencji w DZP jako związane z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT.

Na podstawie załącznika nr 11 do zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów³⁰ (dalej: zarządzenie JO KAS 2019), wsparcie DZP zapewnia IAS w Zielonej Górze – w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT oraz IAS we Wrocławiu – w zakresie utrzymania i rozwoju modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT-GEO w ramach SENT. Zadanie merytorycznego nadzoru nad

³⁰ Dz. Urz. Min. Fin. poz. 12, ze zm.

funkcjonowaniem pierwszej linii wsparcia³¹ systemu SENT realizuje IAS w Katowicach, która wspiera DZP w utrzymaniu i rozwoju Jednolitej Platformy Help Desk dla wszystkich komponentów wchodzących w skład Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego, natomiast zadania drugiej linii wsparcia³² systemu SENT realizowane są od utworzenia systemu przez IAS w Zielonej Górze, a w zakresie modułu SENT-GEO – przez IAS we Wrocławiu.

Ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw³³ (data wejścia w życie 14 czerwca 2018 r.) wprowadzono przepisy umożliwiające monitorowanie przewozu towarów realizowanych koleją. Istotne znaczenie dla rozpoczęcia prac legislacyjnych związanych z objęciem systemem monitorowania realizowanych przewozów wskazanej grupy towarów po krajowej sieci kolejowej były zdobyte doświadczenia w związku z wdrożonym systemem monitorowania przewozu towarów po drogach publicznych i brak wystarczających danych o przewozach „towarów wrażliwych” po krajowej sieci kolejowej. W związku z „uszczelnieniem” drogowych szlaków komunikacyjnych, w celu ograniczenia możliwości wykorzystania transportu kolejowego do realizacji nielegalnych przewozów „towarów wrażliwych”, tj. wyrobów wymienionych w ustawie, w ocenie Ministerstwa Finansów, zasadnym stało się wprowadzenie rozwiązań minimalizujących zdefiniowane ryzyko, stąd potrzeba włączenia do systemu monitorowania także przewozów dokonywanych koleją. Do przedmiotowej ustawy wprowadzono także nowy rozdział dotyczący monitorowania przewozu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych, zagrożonych brakiem dostępności w Polsce w związku z ich wywozem za granicę.

Objęcie monitorowaniem kolejowego przewozu towarów

5.2. Przygotowanie wyznaczonych jednostek do monitorowania przewozu towarów

5.2.1. Ministerstwo Finansów

NIK wniosła uwagi co do sposobu działań Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie przygotowania podległych im jednostek do monitorowania przewozu towarów.

Przygotowanie KAS do monitorowania przewozu towarów

Wejście w życie ustawy o monitorowaniu przewozu³⁴ poprzedzała konsolidacja administracji podatkowej, administracji skarbowej i Służby Celnej, związana z utworzeniem 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej. W nowo powstających 16 urzędach celno-skarbowych w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej model przewidywał

³¹ Obsługę wsparcia zewnętrznego klienta (użytkownika systemu) w zakresie pomocy technicznej w trybie infolinii (konsultanci).

³² Obsługę wsparcia dla konsultantów I linii wsparcia w zakresie pomocy technicznej (eksperti).

³³ Dz. U. poz. 1039.

³⁴ Ustawa weszła w życie 18 kwietnia 2017 r., z wyjątkiem przepisów art. 21–32, art. 34 oraz art. 35 pkt 2, które obowiązują od 1 maja 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

m.in.³⁵ utworzenie komórek realizacji, których odpowiednie wzmocnienie zalecił Szef KAS, w związku z procedowanym projektem ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Regulacje w zakresie struktury i organizacji wewnętrznej jednostek KAS, w tym UCS – zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów³⁶ (dalej: zarządzenie JO KAS 2017) wydane zostało w dniu wejścia w życie ustawy o KAS. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS nadzór nad działalnością naczelników urzędów celno-skarbowych, z wyłączeniem zastrzeżonego dla Szefa KAS nadzoru nad czynnościami, o których mowa w art. 113–117, art. 118 ust. 1–17, art. 119 ust. 1–10, art. 120 ust. 1–6, art. 122–126, art. 127 ust. 1–5, art. 127a ust. 1, 2 i 6–12, art. 128 ust. 1, art. 131 ust. 1, 2 i 5 i art. 133, sprawują właściwi Dyrektorzy IAS.

Wydawanie regulacji wewnętrznych w sprawie organizacji jednostek KAS wykonujących zadania wynikające z usmpt

Minister Finansów nie podjął w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 27 grudnia 2018 r. adekwatnych działań w zakresie aktualizacji zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów, uwzględniającej w załączniku dotyczącym statutu UCS zadań w zakresie wykonywania przez odpowiednie komórki organizacyjne kontroli SENT.

Katalog zadań komórki realizacji w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej UCS, określony w statucie UCS, stanowiącym załącznik nr 9 do zarządzenia JO KAS 2017, nie zawierał zadań związanych z wykonywaniem kontroli przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu. Zadania te zostały przypisane do katalogu zadań komórki realizacji w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej UCS dopiero w wydanym w dniu 27 grudnia 2018 r. zarządzeniu Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów³⁷ (dalej: zarządzenie JO KAS 2018), obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 5 lutego 2019 r. oraz w zarządzeniu JO KAS 2019, obowiązującym od dnia 5 lutego 2019 r.

Na brak odpowiedniej aktualizacji zarządzenia JO KAS 2017 wskazywał w swoich rekomendacjach Zespół powołany zarządzeniem nr 34 Szefa KAS z 9 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej³⁸ w dokumencie z 9 września

³⁵ Obok komórek: dochodzeniowo-śledczych, techniki i obserwacji, operacyjno-rozpoznawczych i służby dyżurnej.

³⁶ Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 41, ze zm.

³⁷ Dz. Urz. Min. Fin. z 2019 r. poz. 1.

³⁸ W ramach Zespołu powołanego zarządzeniem nr 34 Szefa KAS z 9 marca 2017 r. zostały podjęte prace mające na celu przeprowadzenie analizy funkcjonowania jednostek KAS w strukturach wdrożonych z dniem 1 marca 2017 r. oraz określenie zakresu niezbędnych zmian w zarządzeniu JO KAS 2017, a ich efektem był dokument z 9 września 2017 r. pn. „Analiza zarządzenia organizacyjnego i statutów jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej” wraz z tabelą zbiorczą propozycji zmian w statutach jednostek KAS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2017 r. pn. „Analiza zarządzenia organizacyjnego i statutów jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej”.

Wyniki kontroli wykazały, że nadzór Kierownictwa KAS i dyrektorów właściwych departamentów KAS w zakresie realizacji przez DIAS obowiązku dostosowania regulaminów organizacyjnych UCS do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu nie był wystarczający.

Z ustaleń kontroli wynika, że pierwsze regulaminy organizacyjne UCS, nadane przez wszystkich 16 DIAS na podstawie zarządzenia JO KAS 2017, zostały wydane w okresie od 1 do 10 marca 2017 r. Dwa z nich, tj. regulamin organizacyjny UCS w Gorzowie Wielkopolskim (DIAS w Zielonej Górze)³⁹ oraz regulamin organizacyjny UCS we Wrocławiu (DIAS we Wrocławiu)⁴⁰ uwzględniały w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej realizację zadań polegających na przeprowadzaniu kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu⁴¹. Zadania te, w przypadku pozostałych UCS [z wyjątkiem UCS w Toruniu (DIAS w Bydgoszczy)], zostały odpowiednio uwzględnione w aktualizacjach regulaminów organizacyjnych, wprowadzanych w okresie od 30 do 976 dni od dnia wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu.

Podnoszone przez Dyrektora Departamentu Organizacji KAS okoliczności, że od dnia wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu zadania, jakie zostały przez nią nałożone na naczelników UCS, były realizowane przez komórki realizacji – czego NIK nie kwestionuje – nie podważa prawidłowości ustalenia, że nie dostosowano regulaminów organizacyjnych UCS do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów bądź dostosowano je ze znaczną zwłoką. Fakt realizowania obowiązków ustawowych nie powoduje bowiem, że nie ma potrzeby określenia, czy uaktualnienia (w formie pisemnej) zakresu zadań poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki w sposób przejrzysty i spójny, co postulują Standardy kontroli zarządczej. Skoro zakres zadań i obowiązków poszczególnych jednostek organizacyjnych KAS regulowały, wskazane w opisach nieprawidłowości, akty wewnętrzne, to wobec wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, nakładającej zadania na ww. jednostki, odpowiedniemu dostosowaniu powinny podlegać ww. akty w zakresie objętym ustawą. Wobec powyższego, zdaniem NIK, zachodziła również konieczność skierowania do dyrektorów Izb Administracji Skarbowej wytycznych, pism lub innych dokumentów dotyczących dostosowania struktury organizacyjnej UCS do wykonywania zadań wynikających z ww. ustawy.

³⁹ Regulamin organizacyjny UCS z 6 marca 2017 r.

⁴⁰ Regulamin organizacyjny UCS z 10 marca 2017 r.

⁴¹ Odpowiednio w § 33 pkt a, § 34 pkt a, § 35 pkt a, § 36 pkt a, § 37 pkt a, § 38 pkt a, § 39 pkt a regulaminu organizacyjnego UCS w Gorzowie Wielkopolskim oraz w § 23 pkt 16 regulaminu organizacyjnego UCS we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niedostosowanie regulaminów organizacyjnych UCS miało również wpływ na niewłaściwe sporządzanie zakresów obowiązków funkcjonariuszy UCS realizujących kontrolę przewozu towarów, czego przykładem jest Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie, co zostało szczegółowo omówione w podobszarze 5.2.3 Urzędy celno-skarbowe.

Zapewnienie obsady do realizacji zadań SENT

W ramach kontroli, NIK sprawdziła zabezpieczenie odpowiedniej obsady kadrowej UCS, niezbędnej do realizacji podstawowego zadania służby celno-skarbowej w ramach monitorowania przewozu towarów, tj. kontroli SENT. Szef KAS w piśmie nr DZP.1404493 z 31 marca 2017 r. polecił *zapewnić odpowiedni poziom zasobów kadrowych, który pozwoli na skuteczną realizację zadania związanego z kontrolą przestrzegania norm prawa...* i jednocześnie określił minimalną liczbę funkcjonariuszy realizujących w poszczególnych UCS w grupach kontrolnych i patrolach interwencyjnych przedmiotowe zadania oraz zaznaczył, że każde odstępstwo od zalecanej ilości minimalnego zasilenia grup kontrolnych lub patroli interwencyjnych powinno uzyskać akceptację Dyrektora DZP. Z ustaleń kontroli wynika, że w KAS nie podjęto w wystarczającym stopniu działań zapewniających zagwarantowanie przez DIAS minimalnej liczby funkcjonariuszy w UCS realizujących kontrolę SENT (zasilających łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne) określonej w piśmie Szefa KAS.

W wyniku badania stanu zasobów kadrowych w 16 UCS ustalono, że minimalna liczba funkcjonariuszy realizująca kontrolę SENT (zasilających łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne), określona przez Szefa KAS, została na dzień 18 kwietnia 2017 r. zapewniona jedynie w pięciu z tych jednostek⁴². W pozostałych jedenastu UCS⁴³ – odstępstwa od zalecanego limitu wyniosły od jednego do 83 funkcjonariuszy. Ustalono ponadto, że przez cały okres objęty kontrolą (18 kwietnia 2017 r. – 30 września 2019 r.) w ośmiu UCS⁴⁴ – odstępstwa od zalecanego limitu wyniosły w tych urządach, wg stanu na 30 września 2019 r., od min. 12 do 83 funkcjonariuszy.

⁴² UCS w: Białej Podlaskiej, Katowicach, Opolu, Olsztynie i we Wrocławiu.

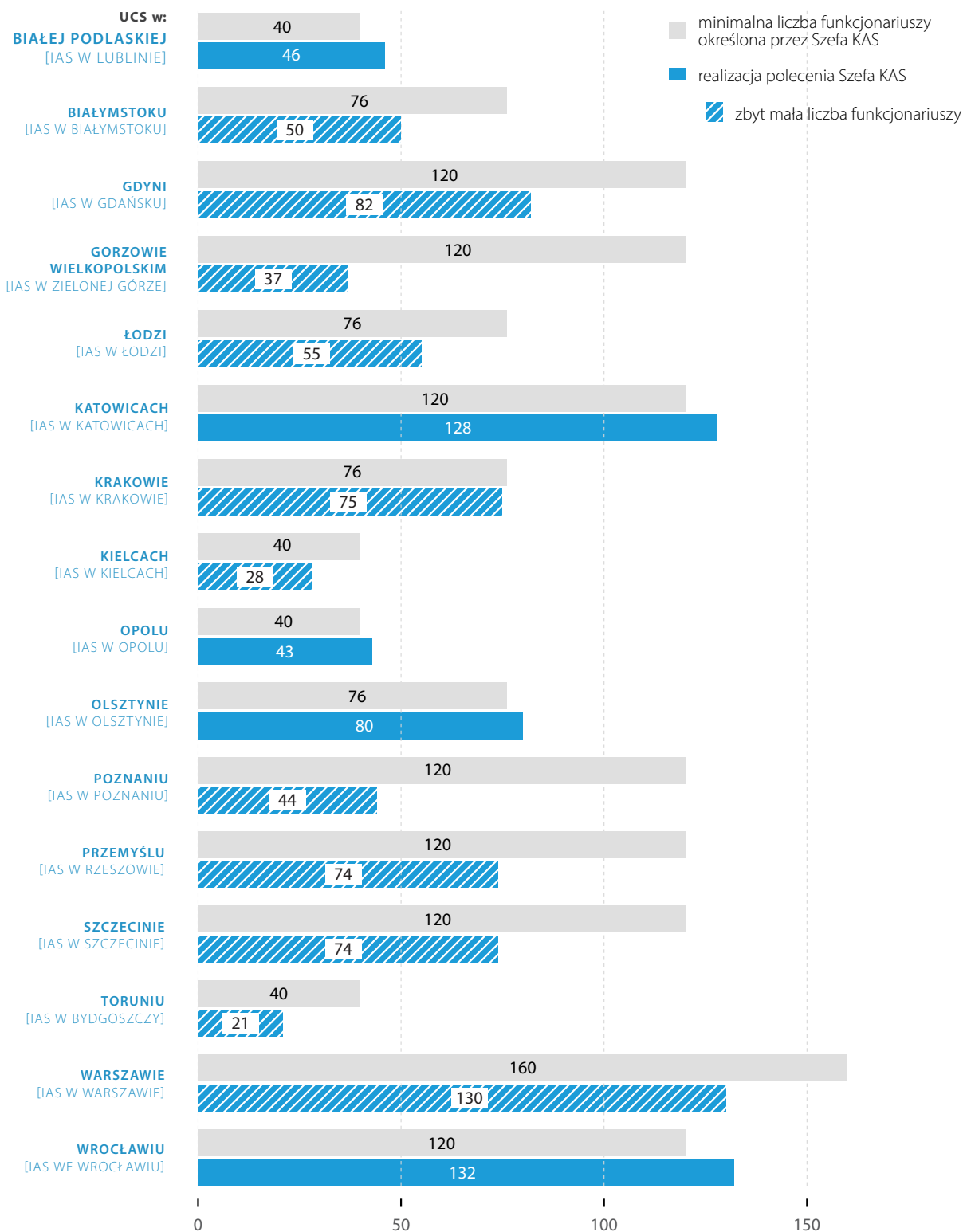
⁴³ UCS w: Białymstoku, Gdyni, Gorzowie Wlkp., Łodzi, Krakowie, Kielcach, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie, Toruniu i Warszawie.

⁴⁴ UCS w: Gdyni, Gorzowie Wlkp., Łodzi, Kielcach, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie i Warszawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Poziom realizacji polecenia Szefa KAS w zakresie minimalnej obsady kadrowej funkcjonariuszy urzędów celno-skarbowych realizujących kontrolę SENT w grupach mobilnych i patrolach interwencyjnych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że pismem z 1 sierpnia 2019 r. Dyrektor DZP polecił przeprowadzenie skoordynowanej kontroli wewnętrznej we wszystkich UCS, w komórkach realizacji wykonujących kontrole SENT, m.in. w zakresie oceny stanu etatowego tych komórek.

Liczba funkcjonariuszy realizujących zadania określone w usmpt

Na dzień 18 kwietnia 2017 r. łączna liczba funkcjonariuszy i pracowników pełniących służbę i zatrudnionych w 16 UCS, wyznaczonych do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, wynosiła 1378 osób i w okresie do 30 września 2019 r. wzrosła do poziomu 1679 osób, tj. o 21,8%. Wskazane zasoby osobowe obejmowały:

- funkcjonariuszy realizujących kontrolę, o której mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu (kontrolę SENT), pełniących służbę w grupach kontrolnych i patrolach interwencyjnych;
- funkcjonariuszy wykonujących zadania na stanowisku służby dyżurnej (koordynacja i wsparcie kontroli);
- funkcjonariuszy i pracowników realizujących inne zadania (np. orzecznicze w zakresie kar pieniężnych), wynikające z tej ustawy.

W badanym okresie łączna⁴⁵ liczba funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT wynosiła: 18 kwietnia 2017 r. – 1099, 30 czerwca 2017 r. – 1277, 30 września 2017 r. – 1242, 31 grudnia 2017 r. – 1174, 31 marca 2018 r. – 1171, 30 czerwca 2018 r. – 1205, 30 września 2018 r. – 1221, 31 grudnia 2018 r. – 1242, 31 marca 2019 r. – 1255, 30 czerwca 2019 r. – 1259, 30 września 2019 r. – 1247. W ośmiu UCS odnotowano wzrost liczby funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 30 września 2019 r., w tym największy w UCS w Gorzowie Wielkopolskim (od stanu 37 do poziomu 95 funkcjonariuszy, tj. o 156,8%), UCS w Białej Podlaskiej (od stanu 46 do poziomu 110 funkcjonariuszy, tj. o 139,1%) i UCS w Białymstoku (od stanu 50 do poziomu 100 funkcjonariuszy, tj. o 100%), a w siedmiu spadek tej liczby, w tym największy w UCS w Kielcach (od stanu 28 do poziomu 16 funkcjonariuszy) wynoszący 42,8%, w UCS w Warszawie (od stanu 130 do poziomu 87 funkcjonariuszy) wynoszący 33,1%, oraz w UCS w Katowicach (od stanu 128 do poziomu 97 funkcjonariuszy) wynoszący 24,2%. Jedynie w czterech UCS⁴⁶ liczba funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT w całym badanym okresie utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

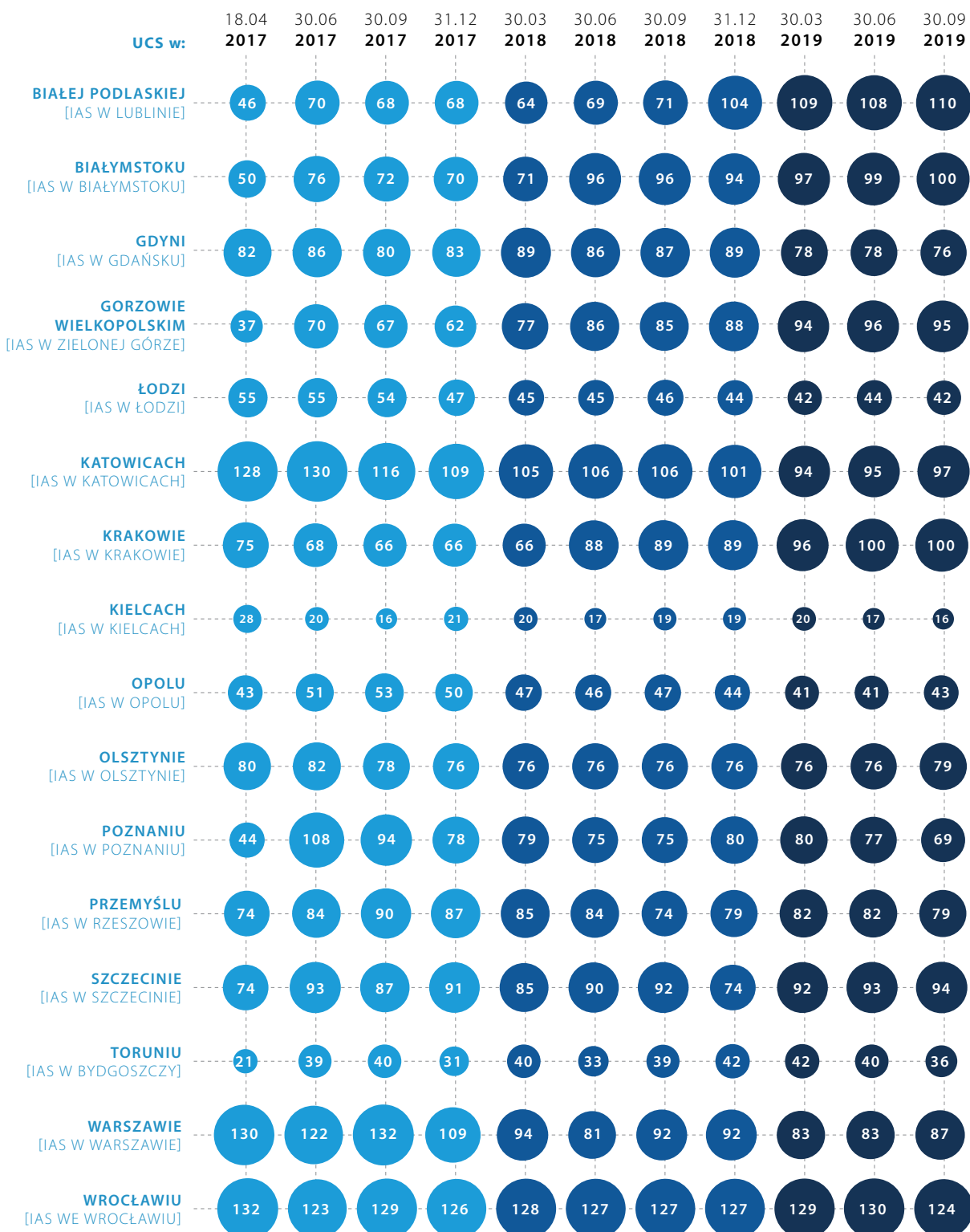
⁴⁵ Wszystkie 16 UCS.

⁴⁶ W Gdyni, Opolu, Olsztynie i we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Liczba funkcjonariuszy urzędów celno-skarbowych realizujących kontrolę SENT w grupach mobilnych i patrolach interwencyjnych



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zmienną liczbę funkcjonariuszy zajmujących się kontrolami SENT argumentowano koniecznością realizacji innych zadań, które wykonują organy KAS.

Wyposażenie
funkcjonariuszy
realizujących zadania
określone w usmpt

W ramach kontroli NIK analizowała, w jaki sposób Minister Finansów określił stan infrastruktury lokalowej i sprzętowej, niezbędnej do realizacji przez UCS zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów, oraz rodzaj i ilość sprzętu do kontroli w tym zakresie. Ministerstwo Finansów przyjęło, że wystarczająca będzie baza lokalowa, którą dysponowały te jednostki po utworzeniu KAS. W większości przypadków zostały wykorzystane dotychczasowe siedziby grup mobilnych. Było to możliwe przede wszystkim z uwagi na zmianowy charakter pełnienia służby przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej (24 godziny/siedem dni w tygodniu), który powoduje możliwość korzystania z tych samych pomieszczeń przez różne zespoły kontrolne w różnym czasie. Ustalono ponadto, że w roku 2017 UCS przeprowadzały kontrolę SENT z wykorzystaniem łącznie⁴⁷ 148 oznakowanych radiowozów, 33 radiowozów typu „biura”, 88 nieoznakowanych pojazdów służbowych, 98 zestawów wykorzystywanych do dokonywania próbek, 209 urządzeń zapewniających mobilny dostęp do rejestru zgłoszeń systemu SENT w pojazdach służbowych, 84 drukarek przenośnych do pojazdów służbowych, 43 urządzeń wielofunkcyjnych do pojazdów służbowych i 52 nawigacji GPS. W roku 2018 liczba wykorzystywanego, wyżej wymienionego sprzętu (z wyjątkiem nawigacji GPS) znacząco wzrosła, tj.: w przypadku oznakowanych radiowozów o 75,7% (do poziomu 260 sztuk), radiowozów typu „biura” o 118,2% (do poziomu 72 sztuk), nieoznakowanych pojazdów służbowych o 26,1% (do poziomu 111 sztuk), zestawów wykorzystywanych do dokonywania próbek o 44,9% (do poziomu 142 sztuk), urządzeń zapewniających mobilny dostęp do rejestru SENT w pojazdach służbowych o 104,8% (do poziomu 428), drukarek przenośnych do pojazdów służbowych o 85,7% (do poziomu 156 sztuk), urządzeń wielofunkcyjnych do pojazdów służbowych o 84,1% (do poziomu 78 sztuk). W roku 2019 liczba tego sprzętu była na zbliżonym poziomie w porównaniu do roku poprzedniego.

Na dzień 18 kwietnia 2017 r. kwestie związane z wyposażeniem zespołów kontrolnych określał dokument pn. *Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych Służby Celnej w sprzęt do kontroli (wersja IV zmodyfikowana – listopad 2014 r.)*. Departament Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej na podstawie konsultacji z jednostkami KAS przeprowadzonymi w II kw. 2018 r. zaktualizował niezbędne do kontroli wyposażenie zespołów kontrolnych UCS, przygotowując nowy dokument *Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej* (dalej: Standardy wyposażenia KAS) obowiązujący od października 2018 r. W tabeli nr 5 *Standardów wyposażenia KAS*, dotyczącej wyposażenia komórek realizacji – grup mobilnych, m.in. jako obligatoryjne wskazano wyposażenie ich (w celu realizacji kontroli SENT) w laptop z mobilnym dostępem do inter-

⁴⁷ Wszystkie 16 UCS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

netu – jeden laptop na jeden samochód służbowy oraz mobilne drukarki – uzależnione od ilości mobilnych laptopów. Jako fakultatywne wskazano wyposażenie grup mobilnych w mobilne skanery do kontroli dokumentów SENT – jeden skaner na jeden samochód służbowy.

Dyrektor DZP polecił DIAS w Katowicach przeprowadzenie skoordynowanej kontroli wewnętrznej we wszystkich UCS, w komórkach realizacji wykonujących kontrole SENT, m.in. w zakresie oceny wyposażenia zespołów kontrolnych w sprzęt umożliwiający prowadzenie kontroli SENT, zgodnie ze Standardami wyposażenia KAS.

Ze sprawozdania zbiorczego z października 2019 r. z kontroli w tym zakresie wynikało, że:

- w przypadku siedmiu UCS⁴⁸ wyposażenie komórek realizacji spełnia wymagania określone w Standardach wyposażania KAS,
- w przypadku 14 UCS⁴⁹ wymagania sprzętowe niezbędne do realizacji kontroli SENT uznano za wystarczające,
- w przypadku dwóch UCS⁵⁰ DIAS nie sformułowali oceny w zakresie adekwatności ilości posiadanego sprzętu w relacji do niezbędnych potrzeb w tym zakresie,
- w przypadku pięciu UCS⁵¹ sformułowano zalecenia podjęcia działań w celu uzupełnienia wyposażenia stosownie do Standardów wyposażenia KAS.

NIK zauważa, że pomimo dokonanej w wyniku konsultacji z jednostkami KAS aktualizacji standardów wyposażenia tych jednostek w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej, w tym w zakresie rodzaju wyposażenia komórek realizacji w UCS – standardy te w ponad połowie jednostek nie zostały spełnione. Podkreślenia wymaga również zbyt późne zaktualizowanie Standardów wyposażenia KAS, z uwagi na specyfikę kontroli SENT, znaczny przyrost ilości przeprowadzanych kontroli przez komórki realizacji (w porównaniu do ilości kontroli realizowanych przez Służbę Celną) i czynności wykonywanych w ich trakcie – co mogło mieć wpływ na rzetelność przeprowadzania i dokumentowania kontroli SENT.

W ramach kontroli NIK sprawdzono również, kiedy i w jaki sposób określono niezbędną liczbę wyznaczonych miejsc, spełniających warunki przechowywania towarów będących przedmiotem przewozu, na które zatrzymany towar albo środek transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a ustawy o monitorowaniu przewozu, wraz z towarem jest kierowany albo usuwany oraz liczbę stałych i mobilnych punktów kontroli. Wyznaczone miejsca, zdefiniowane w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu, związane są z określoną w art. 16–18 tej ustawy możliwością zatrzymania w trakcie kontroli przewozu towarów środka transportu lub towaru i skierowania ich na przechowanie do czasu ustalenia, kto jest właścicielem towarów lub zatrzymania w trybie art. 31

Niepełna realizacja wymagań sprzętowych

Realizacja obowiązków w zakresie tzw. miejsc wyznaczonych

⁴⁸ UCS w: Białymstoku, Toruniu, Gdyni, Opolu, Przemyślu, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁴⁹ UCS w: Białymstoku, Toruniu, Gdyni, Katowicach, Kielcach, Białej Podlaskiej, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁵⁰ UCS w Krakowie i Olsztynie.

⁵¹ UCS w: Kielcach, Białej Podlaskiej, Łodzi, Poznaniu i Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustawy o monitorowaniu przewozu, do czasu uiszczenia przez przewoźnika zagranicznej kaucji na poczet grożącej kary pieniężnej. Organem odpowiedzialnym za zapewnienie możliwości zatrzymania towaru albo środka przewozowego są DIAS, niezależnie od tego, czy samodzielnie zarządzają „wyznaczonymi miejscami” czy też powierzyli ich prowadzenie innym podmiotom, zgodnie z art. 19 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Z ustaleń kontroli wynika, że działania w zakresie pozyskiwania powierzchni magazynowych były prowadzone przed wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, w związku z koniecznością zapewnienia takich miejsc na potrzeby realizacji innych zadań wykonywanych przez Służbę Celną oraz administrację podatkową przed utworzeniem KAS. W badanym okresie łączna⁵² liczba wyznaczonych miejsc wynosiła: 2017 r. – 31, 2018 r. – 30, 2019 r. – 31, przy czym w roku 2017 w przypadku wszystkich 16 UCS, a w latach 2018–2019 w przypadku 15 spośród 16 UCS – DIAS zapewnili w wyznaczonych miejscach warunki do przechowywania towarów albo środka przewozowego, dysponując od jednego do sześciu takich miejsc. Wyznaczonego miejsca, spełniającego warunki przechowywania towarów będących przedmiotem przewozu, nie zapewnił w latach 2018–2019 Dyrektor IAS w Bydgoszczy (właściwy dla UCS w Toruniu).

Zdaniem NIK, fakt ten świadczy o braku rzetelnego nadzoru DZP nad realizacją przez DIAS obowiązku zapewnienia miejsca wyznaczonego. DZP, zgodnie z § 21 pkt 1 regulaminu organizacyjnego DZP, obowiązującego od 18 kwietnia 2017 r., sprawuje nadzór nad działalnością DIAS w zakresie kontroli przewozu towarów. Skutkiem braku odpowiednich działań nadzorczych było niezapewnienie (z uwagi na warunki, jakie musi spełniać miejsce wyznaczone) w pełnym zakresie możliwości zatrzymania towaru albo środka przewozowego przez funkcjonariuszy i inspektorów realizujących czynność kontrolną w województwie kujawsko-pomorskim.

W badanym okresie na potrzeby kontroli SENT wyznaczane były stałe i tzw. mobilne punkty kontroli. Łączna⁵³ liczba wyznaczonych stałych i tzw. mobilnych punktów kontroli wynosiła odpowiednio: 2017 r. – 163 i 335, 2018 r. – 158 i 454, 2019 r. – 164 i 472. Pojęcia, jak „główny punkt kontrolny” oraz „miejsce alternatywne” pojawiły się po raz pierwszy w ramach operacji KONTRA. Operacja trwała od 9 stycznia 2017 r. do dnia wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, a przyjęte ogólne założenia stały się również podstawą do opracowania założeń w zakresie lokalizacji punktów kontrolnych. Swobodę w określaniu miejsca lokalizacji stałego punktu kontroli, w tym również rozmieszczenia mobilnych punktów kontrolnych, pozostawiono naczelnikom UCS, znającym najlepiej teren województwa.

Regulamin organizacyjny DZP

Kontrola wykazała, że w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 7 maja 2018 r. nie dostosowano regulaminu organizacyjnego DZP do obowiązków Departamentu w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli wła-

⁵² Wszystkie 16 UCS.

⁵³ Wszystkie 16 UCS.

ściciela biznesowego systemu informatycznego SENT. Zdaniem NIK, brak przypisania tego kluczowego dla funkcjonowania systemu SENT zadania do DZP⁵⁴ mógł zakłócić efektywne i skuteczne wdrożenie systemu SENT oraz utrudnić kontrolę realizacji zadań w tym zakresie. Dokumenty określające zakres nadzoru, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która powinna być spójna i dostępna we właściwym czasie dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

W DZP, powstałym w wyniku zmiany struktury organizacyjnej Ministerstwa Finansów, związanej z utworzeniem KAS, ustalony limit zatrudnienia dla wszystkich jego wewnętrznych komórek organizacyjnych wynosił 130 etatów. Decyzje w zakresie określenia potrzeb kadrowych tych komórek, w tym Wydziału Prewencji, podejmował Dyrektor DZP. Decyzją Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 31 października 2019 r. limit etatów dla DZP został zwiększony do 139 etatów.

Według stanu na dzień 18 kwietnia 2017 r., siedem osób zatrudnionych w Ministerstwie Finansów zajmowało się zadaniami, o których mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, z tego dwie w DZP, cztery w Departamencie Kontroli i Analiz Ekonomicznych i jedna w Departamencie Ceł. Pięciu osobom z Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych i z Departamentu Ceł, na podstawie art. 167 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁵, w dniach 19 i 22 maja 2017 r. przedłożono propozycję pełnienia służby w DZP (sporządzone 18 maja 2017 r.), które zostały przyjęte w dniu ich przedłożenia.

Zatrudnienie w Wydziale Prewencji DZP zwiększono 1 marca 2018 r. o dwie osoby i 15 lipca 2018 r. o jedną osobę – w związku z ich przeniesieniem z innych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów.

Na dzień 30 października 2019 r. w Ministerstwie Finansów dostęp do rejestru SENT poprzez imienne konta posiadało dziesięć osób, w tym osoby zajmujące się utrzymaniem i rozwojem rejestru SENT oraz realizujące zadania monitorowania przewozu towarów. Funkcjonariusze Wydziału Prewencji nie przeprowadzali kontroli SENT.

Z ustaleń kontroli wynika, że zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy DZP pełniących w nim służbę były wydawane z opóźnieniem, w tym:

- dla sześciu funkcjonariuszy, którzy z dniem 1 marca 2017 r. wykonywali obowiązki służbowe w DZP, po ponad trzech miesiącach od terminu wyodrębnienia Wydziału Prewencji (18 kwietnia 2017 r.) – karty zakresu obowiązków i uprawnień sporządzono w dniach od 25 do 31 lipca 2017 r.;
- dla jednego funkcjonariusza, który z dniem 1 marca 2017 r. wykonywał obowiązki służbowe w DZP, po ponad 13 miesiącach od terminu wyodrębnienia Wydziału Prewencji – kartę zakresu obowiązków i uprawnień sporządzono 9 lipca 2017 r.;

Sporządzanie zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy DZP

⁵⁴ Pomimo jego faktycznego wykonywania przez Departament od jego utworzenia w związku powstaniem KAS.

⁵⁵ Dz. U. poz. 1948, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dla dwóch funkcjonariuszy, którzy z dniem 1 marca 2018 r. wykonywali obowiązki służbowe w DZP, po prawie czterech miesiącach od terminu przeniesienia do DZP – karty zakresu obowiązków i uprawnień sporządzono 28 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zakresy czynności funkcjonariuszy służby celno-skarbowej powinny być określone z zachowaniem formy pisemnej i zmieniane lub wydawane nowe, bez zbędnej zwłoki. Zdaniem NIK, późne wydawanie zakresów czynności funkcjonariuszy naruszało Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych pkt A Środowisko wewnętrzne.

Ponadto obowiązek sporządzania kart zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w terminie 14 dni od przyjęcia/przeniesienia/przywrócenia funkcjonariusza do służby, został wprowadzony zarządzeniem nr 28 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 20 sierpnia 2018 r. w sprawie karty zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Szkolenia z zakresu realizacji zadań wynikających z usmpt

Przedmiotem badania NIK był również proces szkoleniowy dotyczący realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Kontrola wykazała, że w latach 2017–2019 Krajowa Szkoła Skarbowości⁵⁶ zorganizowała trzy szkolenia:

- Ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów – prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych – przeszkolono 54 funkcjonariuszy w 2017 r.;
- Problematyka monitorowania drogowego przewozu towarów w praktyce ze szczególnym uwzględnieniem projektowanych zmian legislacyjnych – przeszkolono 55 funkcjonariuszy w 2018 r.;
- Wykonywanie kontroli przewozu towarów – przeszkolono 73 funkcjonariuszy, z tego 48 w 2018 r. i 25 w 2019 r.

Ponadto funkcjonariusze Wydziału Prewencji DZP w latach 2017–2019 przeprowadzili osiem szkoleń dotyczących systemu monitorowania przewozu towarów, w wyniku których przeszkolono co najmniej⁵⁷ 145 funkcjonariuszy, w tym między innymi:

- Warsztaty – stosowanie w praktyce przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz projektowanie zmian legislacyjnych (2017 r.);
- Przegląd orzecznictwa w kontekście funkcjonowania systemu monitorowania przewozu towarów. Zmiany w systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Kontrola celno-skarbowa (2018 r.);
- Kontrola przewozu towarów. SENT skutecznym narzędziem monitorowania rynku oraz zwalczania przestępczości ekonomicznej. Podsumowanie kontroli SENT w 2018 r. dane statystyczne – ocena realizacji działań (2019 r.);

⁵⁶ Jednostka organizacyjna KAS powołana z dniem 1 marca 2017 r. w celu specjalistycznego przygotowywania do zawodu, przekwalifikowania i doszkalania kadr polskiej administracji skarbowej. Do zadań Szkoły należy między innymi realizacja polityki szkoleniowej Szefa KAS, koordynowanie działalności szkoleniowej w KAS oraz tworzenie i rozwój systemu szkoleń.

⁵⁷ Wydział Prewencji DZP nie przedłożył do kontroli list obecności ze wszystkich szkoleń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Nowy system kontroli obrotu olejami opałowymi. Nowe wyzwania SENT – gaz LPG „autogaz” – prezentacja założeń. System monitorowania drogowego przewozu towarów – zastrzeżenia (2019 r.).

Szkolenia były kierowane do funkcjonariuszy służby celno-skarbowej realizujących zadania, o których mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, w tym koordynatorów regionalnych SENT, funkcjonariuszy Służby Dyżurnej. Na szkoleniach omówiono w szczególności obowiązki uczestników przewozu wynikające z tej ustawy oraz przeprowadzanie czynności kontrolnych przewozu towarów, w tym zasady dokumentowania kontroli i ich rejestracji w systemie SENT. Szkolenia dotyczyły także przedstawienia funkcjonalności modułu SENT-GEO oraz omówienia orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach zarządzania konwoju i nakładania kar pieniężnych.

Szkolenia, których tematem były zagadnienia dotyczące systemu monitorowania przewozu, organizowali także DIAS. W latach 2017–2019 przeszkolono łącznie 6789 funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, w tym 1853 w 2017 r., 2757 w 2018 r. oraz 2179 osób w 2019 r. (do 12 listopada). Zrealizowano 17 tematów szkoleń, w szczególności:

- 1) Ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Kontrola transportu drogowego realizowanego w ramach ustawy – przeszkolono 2527 osób;
- 2) Moduł KONTROLA – poinstruowano 1097 osób;
- 3) Zmiany w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów – rozszerzenie zakresu ustawy o kolej, farmaceutyki lub olej opałowy – przeszkolono 960 osób;
- 4) Zmiany w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów w zakresie SENT-GEO oraz wykorzystanie systemu w trakcie kontroli – przeszkolono 796 osób;
- 5) Regulacje prawne związane z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych – kontrole SENT – przeszkolono 256 osób;
- 6) Zatrzymanie i doprowadzenie osób do Policijnego Pomieszczenia Osób Zatrzymanych i konwojowanie rzeczy – poinstruowano 187 osób;
- 7) Zbiorniki ciśnieniowe, w szczególności przewóz i magazynowanie paliw – przeszkolono 133 osoby;
- 8) Budowa cystern kolejowych do przewozu paliw ciekłych. Kontrola cystern kolejowych ze szczególnym uwzględnieniem przepisów BHP – przeszkolono 120 osób.

Dyrektorzy IAS w latach 2017–2019 zorganizowali również szkolenia dotyczące kontroli przewozu towarów, w których uczestniczyło łącznie 1773 funkcjonariuszy Policji i SG oraz inspektorów ITD.

Wsparcie DZP w obszarze realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT zapewnia Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze – w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT oraz Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu – w zakresie utrzymania i rozwoju modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT-GEO w ramach SENT.

Zadania wsparcia realizowane przez IAS w Zielonej Górze i IAS we Wrocławiu

Przedmiotem badań NIK były przyczyny przekazania ww. do IAS Zielona Góra oraz IAS we Wrocławiu, zasady inicjowania i zlecania oraz nadzór nad realizacją zadań w zakresie utrzymania i rozwoju odpowiednich modułów systemu SENT oraz działania Szefa KAS zapewniające przygotowanie pracowników/funkcjonariuszy IAS Zielona Góra i IAS Wrocław do realizacji zadań wynikających z załącznika nr 11 do zarządzenia JO KAS 2019. NIK nie wniosła uwag co do zasadności powierzenia zadań wsparcia DZP w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT, niedostępności rejestru zgłoszeń – IAS w Zielonej Górze i w zakresie utrzymania i rozwoju modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT GEO w ramach SENT – IAS we Wrocławiu, a także przygotowania wymienionych jednostek do realizacji tych zadań.

Referat Usług Komunikacji Elektronicznej oraz Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów (referat ISS) w strukturze organizacyjnej IAS w Zielonej Górze usytuowany jest w pionie Logistyki i Usług, Kontroli, Cła i Audytu, nadzorowanym przez III Zastępcę DIAS. Nadzór nad realizacją zadań realizowanych przez komórkę ISS w ramach Centrum Kompetencyjnego ds. Wsparcia i Rozwoju Systemów SEAP i SENT sprawuje również właściciel biznesowy, tj. DZP. Wszelkie działania, a w szczególności dotyczące rozwoju systemu SENT, wymagają uzgodnień Dyrektora Izby i DZP bądź akceptacji Departamentu. Dyrektor IAS w Zielonej Górze realizuje zadanie wsparcia utrzymania i rozwoju systemu SENT poprzez Centrum Kompetencyjne i jeżeli zachodzi taka potrzeba w oparciu o umowy z wykonawcami zewnętrznymi. W związku z powyższym rozwój systemu realizowany jest w uzgodnieniu z DZP, tj. zmiany systemu wykonywane są przez komórkę ISS, a następnie są przekazywane do DZP, gdzie podlegają analizom i uzgodnieniom.

W związku z budową modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT-GEO w ramach SENT przy współudziale osób zatrudnionych/pełniących służbę w Izbie Celnej we Wrocławiu (włączonej w struktury IAS we Wrocławiu po utworzeniu KAS), zadania w zakresie utrzymania i rozwoju tego modułu przypisano Dyrektorowi IAS we Wrocławiu. Obecnie zadanie utrzymania i rozwoju modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT-GEO w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) realizowane jest w ramach Centrum Kompetencyjnego wspierającego komórkę organizacyjną MF (DZP) i określone w § 1 ust. 2 pkt 1 lit. b załącznika nr 11 do zarządzenia JO KAS 2019.

Na podstawie wyżej wymienionego przepisu załącznika nr 11 do zarządzenia JO KAS 2019, do RO IAS we Wrocławiu został wprowadzony Dział Systemów Centralnych wchodzący w skład Wydziału Systemów Centralnych i Lokalnych, Bazy Wiedzy, Help Desk, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej w Pionie Informatyki, który realizuje zadania ww. Centrum Kompetencyjnego. Obecnie zadania centrum realizowane są w oparciu o zarządzenie Dyrektora IAS we Wrocławiu nr 37/2019 z 11 czerwca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego IAS we Wrocławiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor IAS we Wrocławiu przedstawił koncepcję funkcjonowania Centrum Kompetencyjnego we Wrocławiu w zakresie utrzymania i nadzoru nad modulem SENT-GEO wraz z propozycją obsady kadrowej i etatowej. Niezbędna obsada etatowa została zrealizowana z zasobów własnych IAS w ramach Wydziału Informatyki, nie dokonano w tym zakresie żadnych przesunięć etatowych ani środków będących w dyspozycji DIAS.

Zadania Centrum Kompetencyjnego w IAS we Wrocławiu nadzoruje kierownik Działu Systemów Centralnych, a nadzór nad realizacją i rozliczaniem efektów zadań ww. działu sprawują kolejno Naczelnik Wydziału Systemów Centralnych i Lokalnych, Bazy Wiedzy, Help Desk, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej oraz nadzorujący pion informatyki V Zastępca DIAS. Nadzór procesowy nad centrum sprawuje Dyrektor DZP jako właściciel biznesowy modułu SEN-GEO, realizowany poprzez cykliczne spotkania, na których omawiane są zagadnienia z obszaru funkcjonowania centrum.

Stosownie do treści art. 13 ust. 3 ustawy o monitorowaniu przewozu kontrolę przewozu towarów (kontrole SENT) przeprowadzają funkcjonariusze służby celno-skarbowej. W art. 13 ust. 4 ustawy wskazano, że realizację zadań w ww. zakresie, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, mogą również prowadzić:

- funkcjonariusze Policji,
- funkcjonariusze Straży Granicznej,
- inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

Podmioty te zostały również uprawnione do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz ich przetwarzania za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, co wynika z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) do d) ustawy o monitorowaniu przewozu.

Szef KAS, w wytycznych wydanych 31 marca 2017 r.⁵⁸, skierowanych do DIAS, wskazał na potrzebę wsparcia Policji, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie identyfikacji towaru, dokonywania poboru próbek, nakładania zamknięć urzędowych (w tym poboru kaucji) oraz zarządzania konwoju. Poinformował, że w Ministerstwie Finansów odbyły się spotkania z funkcjonariuszami Komendy Głównej Policji, których celem było wypracowanie formuły związanej z organizacją współpracy pomiędzy Policją a Krajową Administracją Skarbową w zakresie przygotowania i realizacji czynności kontrolnych, w ramach ustawy o monitorowaniu przewozu. Uzgodniono, że na poziomie województwa zostaną powołane lokalne zespoły koordynacyjne, DIAS przeprowadzą szkolenia dedykowane dla wskazanych funkcjonariuszy Policji, koordynacja działań będzie realizowana przy udziale Służby Dyżurnego Koordynatora⁵⁹ oraz że w przypadku podejrzenia lub ujawnienia niepra-

Wykonywanie kontroli SENT

⁵⁸ Pismo nr CP6.892.11.2017.

⁵⁹ Zadaniem Służby Dyżurnego Koordynatora (pełnionej przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej) jest w szczególności dokonywanie sprawdzeń w systemach informatycznych KAS, podejmowanie decyzji o uruchomieniu zespołu kontroli interwencyjnej, zarządzaniu konwoju lub zabezpieczeniu środka przewozowego albo towaru. Rolą zespołu kontroli interwencyjnej jest między innymi udzielanie wsparcia Policji, Straży Granicznej, ITD w zakresie związanym z identyfikacją towaru, dokonywaniem poboru próbek, nakładaniem zamknięć urzędowych (w tym pobór kaucji), zarządzaniem konwoju.

widłowości przez funkcjonariusza Policji czas oczekiwania na przyjazd funkcjonariusza służby celno-skarbowej nie powinien przekroczyć jednej godziny. W celu wdrożenia powyższych ustaleń Szef KAS polecił DIAS podjęcie współpracy z właściwym Komendantem Wojewódzkim Policji. W kwietniu 2017 r. DIAS skierowali do DZP wyjaśnienia dotyczące podjętych działań w związku z zaleceniami Szefa KAS z 31 marca 2017 r. Poinformowali między innymi o spotkaniach funkcjonariuszy służby celno-skarbowej odbytych z przedstawicielami Policji lub innych uprawnionych służb, przeprowadzonych szkoleniach dotyczących stosowania przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu lub ustalonych harmonogramach takich szkoleń oraz powołaniu lokalnych zespołów koordynacyjnych.

Zastępca Dyrektora DZP zwrócił się 20 kwietnia 2017 r. do przedstawicieli Głównego Inspektora TD, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie dostępu dla kontrolujących do rejestru zgłoszeń. Poinformował, że do czasu przystosowania systemów informatycznych Policji, ITD czy Straży Granicznej do bezpośredniego dostępu do rejestru SENT, korzystanie z rejestru będzie możliwe za pośrednictwem służb dyżurnych jednostek KAS. Wskazał na możliwość tymczasowego dostępu funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD bezpośrednio do rejestru poprzez udostępnienie im kont dostępowych (85 dla Policji, 65 dla ITD i 50 kont dla SG). Ponadto poinformował o trybie nadawania uprawnień dostępu do rejestru SENT.

Jak stanowi art. 13 ust. 6 ustawy o monitorowaniu przewozu, w toku kontroli przewozu towarów kontrolującemu przysługują uprawnienia określone w przepisach regulujących zakres działania kontrolującego. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu monitorowania przewozu kontrolujący współpracują ze sobą przy wykonywaniu kontroli, a zakres i warunki ich współpracy określa porozumienie.

Porozumienie w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli SENT

Z ustaleń kontroli wynika, że Szef KAS, działając na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o monitorowaniu przewozu, 22 września 2017 r. zawarł z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem TD Porozumienie o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów. Porozumienie to weszło w życie z dniem podpisania i nie było zmieniane. Z wyjaśnień uzyskanych w Ministerstwie Finansów wynika, że termin podpisania tego Porozumienia wynikał z potrzeby wypracowania wspólnego stanowiska odnośnie zakresu i warunków współpracy, a także procedowania Porozumienia w poszczególnych jednostkach (stronach Porozumienia), a następnie jego podpisania w trybie obiegowym. Uzgodnienia były prowadzone w trybie roboczym i rozpoczęły się jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu (pierwsze w grudniu 2016 r.). Projekt Porozumienia w sprawie określenia zasad i warunków współpracy KAS, Policji, SG i ITD dotyczący prawidłowego funkcjonowania systemu monitorowania drogowego przewozu towarów został przekazany stronom do opiniowania 12 lipca 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zawarte Porozumienie centralne określa zakres i warunki współpracy organów KAS, Policji, Straży Granicznej i ITD dotyczące:

- udostępniania przez Szefa KAS danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, w celu wykonywania kontroli przewozu towarów;
- realizacji czynności kontrolnych SENT.

Przewiduje ono między innymi, że w przypadku stwierdzenia, podczas wykonywania kontroli, konieczności pobrania próbki lub nałożenia zamknięć urzędowych, funkcjonariusz Policji, Służby Granicznej albo inspektor ITD wzywa do dokonania tych czynności funkcjonariusza służby celno-skarbowej. Powyższe wezwanie powinno być przekazywane odpowiednio przez: służbę dyżurną jednostki organizacyjnej Policji, służbę dyżurną operacyjną oddziałów lub placówek Służby Granicznej, wskazanego inspektora wojewódzkiej ITD lub GITD, których funkcjonariusz albo inspektor wykonuje kontrolę – do służby dyżurnej naczelnika UCS właściwego ze względu na miejsce kontroli. Funkcjonariusz służby celno-skarbowej powinien podjąć czynności nie później niż w ciągu godziny od otrzymania zawiadomienia.

Istotne z punktu widzenia zakresu zasad udostępniania, korzystania i przetwarzania danych zgromadzonych w systemie SENT zapisy zawarto w § 3 Porozumienia centralnego. Zgodnie z jego treścią strony Porozumienia uzgodniły, że w celu realizacji postanowień art. 12 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu:

- w terminie do 10 września 2017 r. dla wyznaczonych przez strony Porozumienia: funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy Straży Granicznej i inspektorów ITD, Szef KAS utworzy imienne konta użytkowników w domenie centralnej Ministerstwa Finansów, umożliwiające dostęp do danych zgromadzonych na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC), poprzez usługę „Chmura MF”. Konto to umożliwi przetwarzanie danych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, prowadzonym w systemie SENT;
- do 22 września 2017 r. Szef KAS utworzy po jednym użytkowniku systemowym dla Policji, Straży Granicznej i ITD oraz udostępni dla tych użytkowników system SENT i przekaze im jego specyfikację techniczną. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej i Główny Inspektor TD wskażą docelową architekturę platformy (systemu) lub adres IP urządzenia dostępowego, dla którego zostanie udostępniony system informatyczny SENT. Dostęp do usługi będzie realizowany przez wydzieloną sieć teleinformatyczną stron porozumienia.

Z wyjaśnień uzyskanych w Ministerstwie Finansów wynika, że przyjęte w § 3 Porozumienia terminy na utworzenie imiennych kont użytkowników oraz utworzenie po jednym użytkowniku systemowym, wynikały z przyjętego założenia podpisania Porozumienia do końca sierpnia 2017 r. Z uwagi na brak uzgodnienia dogodnego terminu na podpisanie Porozumienia przez wszystkie strony, Porozumienie było podpisywane w trybie obiegowym, co trwało od 30 sierpnia do 22 września 2017 r. i do tego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czasu dostęp do danych z rejestru zgłoszeń przez kontrolujących z Policji, ITD i Straży Granicznej był możliwy poprzez wymianę informacji ich służb dyżurnych ze służbami dyżurnymi organów KAS.

Strony Porozumienia uzgodniły ponadto, że w przypadku braku dostępu do systemu SENT, pozyskiwanie danych przez funkcjonariuszy Policji lub Służby Granicznej oraz inspektorów ITD – odbywać się będzie za pośrednictwem służby dyżurnej naczelnika UCS właściwego ze względu na miejsce kontroli, za pomocą dostępnych środków łączności.

Powyższe uzgodnienia dotyczące zasad udostępniania, korzystania i przetwarzania danych zgromadzonych w systemie SENT miały zasadnicze znaczenie dla prawidłowej realizacji kontroli SENT przez podmioty ją wykonujące, co wiąże się z korzystaniem z danych zawartych w rejestrze zgłoszeń i ich przetwarzaniem, w tym z dokonywaniem w tym rejestrze adnotacji o kontrolach SENT, potwierdzających fakt ich przeprowadzenia wraz z adnotacją o dokonaniu czynności urzędowej, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów⁶⁰, o ile taka czynność była wykonana.

Opóźniony dostęp do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i inspektorów ITD

Nadawanie uprawnień do system SENT było jednym z zadań realizowanych przez Centrum Kompetencyjne w IAS w Zielonej Górze. Centrum w 2017 r. założyło 200 kont imiennych dostępu do rejestru zgłoszeń⁶¹ dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD, w tym: dla funkcjonariuszy Policji utworzono 85 takich kont (uprawnienia te nadano 16 sierpnia 2017 r.), dla inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego – 65 (uprawnienia te nadano 16 sierpnia 2017 r.), dla funkcjonariuszy Straży Granicznej – 50 kont imiennych dostępu (uprawnienia te nadano 28 sierpnia 2017 r.). Limitowanie imiennych kont dostępu do rejestru zgłoszeń było spowodowane ograniczoną liczbą licencji Microsoft CAL, jaką posiada Ministerstwo Finansów. Z powyższego wynika, że bezpośredni dostęp do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji i inspektorów ITD Ministerstwo Finansów zapewniło po blisko czterech miesiącach, a w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej po upływie czterech miesięcy, od 18 kwietnia 2017 r. Według stanu na 23 stycznia 2020 r. konta imienne posiadało 88 funkcjonariuszy Policji, 51 funkcjonariuszy Straży Granicznej i 156 inspektorów ITD.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że od początku funkcjonowania systemu dostęp do danych z rejestru przez kontrolujących z Policji, ITD i Straży Granicznej był możliwy poprzez wymianę informacji ich służb dyżurnych ze służbami dyżurnymi organów KAS. W ocenie NIK, m.in. skutkiem przyjęcia przez DZP założenia, że dostęp do danych z rejestru zgłoszeń przez kontrolujących, o których mowa w art. 13 ust. 4, może odbywać się poprzez wymianę informacji ze służbami dyżurnymi orga-

⁶⁰ Analogicznie w poprzedzającym je rozporządzeniu MRiF z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U. poz. 789).

⁶¹ Osoby uprawnione korzystają bezpośrednio z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, co odbywa się poprzez usługę Chmura@MF.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nów KAS, było uniemożliwienie realizacji przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD, od 18 kwietnia 2017 r., obowiązku wprowadzania do rejestru zgłoszeń adnotacji o przeprowadzonych kontrolach, o których mowa w art. 13 ustawy, w tym adnotacji określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów i w § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

Zdaniem NIK, wprawdzie zgodnie z Porozumieniem centralnym, w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozyskiwanie danych może się odbywać przez służbę dyżurną poszczególnych sygnatariuszy umowy, niemniej jednak nie wskazano, że miałyby to być długotrwałym mechanizmem współpracy.

Szef KAS pismem z 18 lutego 2019 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, 13 marca 2019 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej i 27 marca 2019 r. do Głównego Inspektora Transportu Drogowego przypomniał, że korzystanie z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, poprzez usługę Chmura@MF – udostępnioną ograniczonej liczbie użytkowników poszczególnych jednostek – odbywa się tymczasowo, a system SENT jest gotowy do udostępnienia danych poprzez interfejsy dostępowe oraz sieć GovNET (które zostały skonfigurowane do połączenia typu *system to system* pomiędzy Ministerstwem Finansów a lokalizacjami wyznaczonymi przez administratorów poszczególnych służb). Wobec braku potwierdzenia dokonania konfiguracji Szef KAS wnosił również o spowodowanie przyspieszenia prac w tym zakresie (Specyfikacja techniczna do systemu SENT została przekazana do poszczególnych służb 14 listopada 2017 r.). Na wniosek ITD z 6 listopada 2019 r. konta użytkowników systemowych zostały założone na środowisku testowym – 20 listopada 2019 r., a na środowisku produkcyjnym – 22 listopada 2019 r. Natomiast na wniosek Policji z 19 listopada 2019 r. konta użytkowników systemowych zostały założone na środowisku testowym – 22 listopada 2019 r. Straż Graniczna nie wystąpiła o założenie takich kont.

NIK zwróciła uwagę na brak reakcji, w okresie po 14 listopada 2017 r.⁶² do 18 lutego 2019 r., ze strony DZP na niepodjęcie odpowiednich działań przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przygotowania przez te jednostki aplikacji, za pomocą których będą odbierane komunikaty od/do systemu SENT, za pośrednictwem plików xml zgodnych z udostępnioną Specyfikacją techniczną systemu SENT, pomimo tymczasowości udostępnienia usługi Chmura@MF i ograniczeniach w liczbie przydzielonych kont użytkowników poszczególnych służb. Zdaniem NIK, wcześniejsze podjęcie przez DZP odpowiedniej

⁶² Zgodnie z wyjaśnieniami DZP – data przekazania Specyfikacji technicznej systemu SENT do KGP, KGS i GITD.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

komunikacji w tym zakresie z szefami wyżej wymienionych służb i inspekcji pozwoliłoby na przyspieszenie działań w tym zakresie i szybsze rozwiązanie sygnalizowanych przez nich problemów z dostępnością do rejestru zgłoszeń⁶³.

Porozumienia regionalne

Jak wynika z treści Porozumienia centralnego, jego strony uzgodniły, że współpraca będzie realizowana:

- na szczeblu centralnym – pomiędzy Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego,
- na szczeblu regionalnym – pomiędzy dyrektorami izb administracji skarbowej, komendantami wojewódzkimi Policji (lub Komendantem Stołecznym Policji), komendantami oddziałów Straży Granicznej i wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego.

Ponadto strony postanowiły, że szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym zostaną uzgodnione przez DIAS, komendantów wojewódzkich Policji lub Komendanta Stołecznego Policji, komendantów oddziałów Straży Granicznej i Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego na wniosek właściwego DIAS, w terminie 30 dni od wejścia w życie tego Porozumienia (§ 6). Skan Porozumienia centralnego został przesłany do wszystkich DIAS 26 września 2017 r. Szef KAS nie przekazywał DIAS dodatkowych zaleceń dotyczących wykonania postanowień zawartych w § 6 Porozumienia centralnego, a szczegóły współpracy na szczeblu regionalnym miały zostać wypracowane pomiędzy zainteresowanymi.

Do 21 listopada 2019 r. porozumienia na szczeblu regionalnym ze wszystkimi służbami – komendantem wojewódzkim Policji, komendantem Straży Granicznej i wojewódzkim inspektorem ITD – podpisało 15 z 16 DIAS, z tego dziewięciu zawarło porozumienia z poszczególnymi służbami osobno⁶⁴, a sześciu wypracowało wielostronne porozumienia ze wszystkimi służbami⁶⁵ uprawnionymi do wykonywania kontroli przewozu towarów. W terminie ujętym w § 6 Porozumienia centralnego, tj. do 23 października 2017 r., na szczeblu regionalnym porozumienia ze wszystkimi służbami podpisało 12 DIAS. Dyrektor IAS we Wrocławiu i Dyrektor IAS w Opolu podpisali odpowiednio 27 listopada 2017 r. oraz 21 lutego 2018 r. wielostronne porozumienia z uprawnionymi służbami, tj. odpowiednio 35 dni oraz trzy miesiące i 29 dni po wyznaczonym terminie⁶⁶. Z największym opóźnieniem (6 sierpnia 2019 r.) zostało

⁶³ Jak wynika z ustaleń NIK, w toku kontroli np. Główny Inspektor TD bezskutecznie zgłaszał (m.in. w czerwcu 2018 r. i w sierpniu 2019 r.) zapotrzebowanie na dodatkowe konta dostępowe.

⁶⁴ Dyrektorzy Izb Administracji Skarbowej w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu (Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu zawarł dwa porozumienia, tj. jedno z Komendantem Oddziału SG oraz drugie z Komendantem Wojewódzkim Policji i Wojewódzkim Inspektorem TD), Rzeszowie, Zielonej Górze.

⁶⁵ Dyrektorzy Izb Administracji Skarbowej w Katowicach, Krakowie, Opolu, Szczecinie, Warszawie oraz Wrocławiu. Porozumienie zawarte przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu zostało poprzedzone porozumieniem z Komendantem SG.

⁶⁶ Przed zawarciem porozumienia wielostronnego zasady współdziałania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu a Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim określało porozumienie z 13 czerwca 2017 r.

podpisane porozumienie pomiędzy Dyrektorem IAS w Poznaniu a Komendantem Wojewódzkim Policji w Poznaniu i Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego⁶⁷. Według stanu na dzień 21 listopada 2019 r. DIAS w Bydgoszczy zawarł porozumienie o współdziałaniu przy realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem TD (21 listopada 2017 r.) oraz z Komendantem Nadwiślańskiego Oddziału SG w Warszawie (2 stycznia 2018 r.), natomiast nie podpisał takiego porozumienia z Komendantem Wojewódzkim Policji w Bydgoszczy.

NIK ustaliła, że część porozumień regionalnych w sprawie realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu zostało zawartych przed podpisaniem Porozumienia centralnego. Były to porozumienia dwustronne, zawierane głównie z komendantami oddziałów SG i wojewódzkimi inspektorami TD oraz jedno z komendantem wojewódzkim Policji (Zielona Góra). Przykładowo:

- Dyrektor IAS w Białymstoku podpisał porozumienie z Komendantem Oddziału SG 6 czerwca 2017 r. oraz z Podlaskim Wojewódzkim Inspektorem TD w Białymstoku 24 maja 2017 r.,
- Dyrektor IAS w Zielonej Górze podpisał porozumienie z Komendantem Oddziału SG 13 czerwca 2017 r. oraz z Lubuskim Wojewódzkim Inspektorem TD w Gorzowie Wielkopolskim 9 maja 2017 r. (zmienione 30 października 2017 r.) i porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji 25 kwietnia 2017 r. (zmienione 30 listopada 2017 r.).

Z informacji przekazanych przez DIAS wynika, że część porozumień została zawarta przed 22 września 2017 r., głównie z uwagi na wcześniejsze pisma z Ministerstwa Finansów wskazujące na potrzebę współpracy lub na wniosek organu współpracującego o zawarcie takiego porozumienia (w tym wyżej opisane wytyczne Szefa KAS z 31 marca 2017 r. oraz pismo DZP z 28 kwietnia 2017 r.).

Nie kwestionując celowości zawartych porozumień regionalnych przed podpisaniem Porozumienia na szczeblu centralnym przez Szefa KAS z pozostałymi szefami służb, realizującymi zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu, NIK zwróciła uwagę, że nie są one porozumieniami zawartymi na podstawie ww. Porozumienia, wobec powyższego należałoby, zdaniem NIK, rozważyć podjęcie działań w celu ujednoczenia zawartych w nich treści (postanowień).

NIK zbadała także realizację § 5 ust. 6 Porozumienia, zgodnie z którym jego strony uzgodniły, że DIAS przekazują komendantom wojewódzkim Policji lub Komendantowi Stołecznemu Policji, komendantom oddziałów SG i wojewódzkim inspektorom transportu drogowego informacje o wyznaczonym miejscu, w rozumieniu art. 2 pkt 15 ustawy, na które mogą być kierowane lub usuwane środki transportu wraz z towarem, niezwłocznie po jego wyznaczeniu. Wyniki kontroli wskazują, że według danych na dzień 21 listopada 2019 r. informacje o wyznaczonych miej-

⁶⁷ Porozumienie między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu a Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim zostało zawarte 13 czerwca 2017 r.

scach, stronom wymienionym w § 5 ust. 6 Porozumienia centralnego, przekazało w formie pisemnej 10 z 16 DIAS, z tego:

- przed podpisaniem Porozumienia centralnego albo w terminie do 30 dni od podpisania Porozumienia centralnego – czterech (w Białymstoku, Lublinie, Katowicach i Łodzi);
- w terminie od 31 do 60 dni od podpisania Porozumienia centralnego – trzech (w Olsztynie, Rzeszowie i Krakowie);
- w terminie ponad 60 dni od podpisania Porozumienia centralnego – trzech (we Wrocławiu, Opolu i Warszawie).

Dyrektorzy pozostałych sześciu IAS nie przekazali informacji o wyznaczonym miejscu komendantom wojewódzkim Policji, komendantom oddziałów Straży Granicznej i wojewódzkim inspektorom Transportu Drogowego lub informacje były przekazywane ustnie podczas spotkań przedstawicieli izb administracji skarbowej oraz Policji, SG, ITD lub szkoleń organizowanych przez dyrektorów izb administracji skarbowej dla funkcjonariuszy tych jednostek (Bydgoszcz, Gdańsk, Kielce, Poznań, Szczecin, Zielona Góra).

5.2.2. Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze

Przyjmowanie zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru

Zadanie przyjmowania zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń od dnia wdrożenia tego systemu – na podstawie § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń⁶⁸ oraz kolejnych rozporządzeń⁶⁹ wydanych w sprawie – zostało przypisane Dyrektorowi IAS w Zielonej Górze.

NIK nie wniosła uwag co do zasadności powierzenia tego zadania IAS w Zielonej Górze. W ocenie NIK, było to uzasadnione, w związku z zapewnianiem przez IAS w Zielonej Górze wsparcia DZP w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT.

Awaryjny tryb przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów

Tryb awaryjny przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia zorganizowano w IAS w Zielonej Górze zgodnie z wymogami przepisów prawa. Dyrektor IAS zapewnił ciągłość administrowania rejestru zgłoszeń poprzez organizację całodobowych dyżurów pełnionych przez administratorów. W przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń SENT, będącej wynikiem awarii bądź zaplanowanej przerwy technicznej, niezwłocznie uruchamiany był tryb awaryjny przyjmowania dokumentów zastępujących zgłoszenia. Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów rejestrze, a przyjęte dokumenty były przechowywane w jednoznacznie opisanych (datami niedostępności) folderach.

Przygotowanie pracowników IAS w Zielonej Górze

Pracownicy IAS w Zielonej Górze byli przygotowani do realizacji zadania związanego z przyjmowaniem zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń prowadzonego w systemie SENT. Posiadali oni wielolet-

⁶⁸ Dz. U. poz. 787.

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1487), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1849, ze zm.).

nie doświadczenie w zakresie projektowania, budowy, wdrażania, bieżącego utrzymania i rozwoju systemów informatycznych, zdobyte w trakcie zatrudnienia w Izbie Celnej w Rzepinie. Dyrektor IAS zapewnił pracownikom możliwość dalszego doksztalcania w formie szkoleń i warsztatów. Administratorzy rejestru zgłoszeń zostali wyposażeni w odpowiednie do potrzeb zaplecze sprzętowe. Wybraną grupę do realizacji zadania związanego z przyjmowaniem zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń stanowili pracownicy, którzy od roku 2016 byli związani z koncepcją systemu SENT.

Obecnie zadanie przyjmowania zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń realizowane jest przez Referat Usług Komunikacji Ekonomicznej oraz Usługi Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów (Referat ISS) w ramach zadania utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń SENT, tj. jako zadanie Centrum Kompetencyjnego wspierającego DZP, określone na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 lit. c załącznika nr 11⁷⁰ do zarządzenia JO KAS 2019. Ma to swoje odzwierciedlenie w RO IAS w Zielonej Górze nr 39/2019 z 10 lipca 2019 r. Przez cały czas objęty kontrolą zadanie to realizowane było niezmiennie przez wydzieloną sześcioosobową grupę pracowników Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, tworzącą – po ostatniej zmianie organizacyjnej – Referat ISS⁷¹.

DIAS w Zielonej Górze zorganizował tryb awaryjny przyjmowania zgłoszeń poprzez utworzenie skrzynek e-mail: awaria.sent@mf.gov.pl oraz awaria.sent.ws@mf.gov.pl⁷². Ramowe zasady postępowania na wypadek niedostępności rejestru SENT, mające charakter „dobrych praktyk”, zostały wypracowane przez Referat ISS i uzgodnione z właścicielem biznesowym systemu – DPZ w dniu 13 lipca 2017 r., tj. po zebraniu doświadczeń w zakresie realizacji zadania.

5.2.3. Urzędy celno-skarbowe

W ramach oceny działań naczelników UCS dotyczących przygotowania podległych funkcjonariuszy do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów NIK stwierdziła, że nie wszyscy pracownicy i funkcjonariusze realizujący w UCS te zadania otrzymali odpowiednie zakresy/karty obowiązków i uprawnień wskazujących na realizację czynności związanych z monitorowaniem przewozu towarów.

Przykładowo, w Mazowieckim UCS w Warszawie analiza zakresów obowiązków dla wybranych funkcjonariuszy, przeprowadzających kontrole SENT, wykazała, że w 2017 r. i 2018 r. została im powierzona realizacja celów i zadań określonych w regulaminie organizacyjnym Mazowieckiego UCS w Warszawie, między innymi poprzez wykonywanie kontroli

Przyjmowanie zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń

W niektórych UCS nie zaktualizowano zakresów obowiązków funkcjonariuszy z ustawy o monitorowaniu przewozu

⁷⁰ Stanowiącego wykaz izb, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, w których tworzy się centra kompetencyjne lub w których są wykonywane zadania scentralizowane oraz zakresy zadań wykonywanych przez centra kompetencyjne i zadań scentralizowanych.

⁷¹ Wcześniej, w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 25 marca 2018 r. – w ramach Działu Systemów Centralnych, Lokalnych i Baz Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Help Desk, a w okresie od 26 marca 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. – w ramach Działu Systemów Centralnych i Bazy Wiedzy.

⁷² Skrzynka dla podmiotów dokonujących przesyłania zgłoszeń przy użyciu interfejsu niewizualnego, z wykorzystaniem usług web service dedykowanych do komunikacji z PUESC.

celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1–3 ustawy o KAS. W zaktualizowanych w grudniu 2018 r. zakresach obowiązków jako jedno z głównych zadań wskazano bezpośrednio wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1–3 ustawy o KAS.

W skontrolowanych zakresach obowiązków nie określono natomiast obowiązków dotyczących wykonywania kontroli przewozu tych towarów. Wskazano w nich, że funkcjonariusze realizują zadania określone w regulaminie organizacyjnym Mazowieckiego UCS w Warszawie w zakresie działania Referatu – Grupa Kontrolna, odpowiednio I, II, III. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MUC-S w Warszawie, począwszy od regulaminu organizacyjnego z 8 maja 2017 r., Referatom – Grupa Kontrolna I, II i III, wchodzącym w skład Działu Realizacji, przypisano do realizacji między innymi wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1–3 ustawy o KAS. Przywołany w regulaminach art. 62 ust. 5 pkt 1–3 ustawy o KAS, dopiero z dniem 14 czerwca 2018 r. został rozszerzony o zapis pkt 1a), tj. o kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Zmiany w ustawie o KAS dokonano na podstawie art. 9 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw. Zdaniem NIK, w związku z niewskazaniem w regulaminach organizacyjnych Urzędu zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów wyszczególnionych w przedmiotowej ustawie, na które to powołano się w skontrolowanych zakresach obowiązków, funkcjonariusze nie mieli pisemnie powierzonych zadań w tym zakresie do 13 czerwca 2018 r. W ocenie NIK, powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonych przez Ministra Finansów⁷³, gdzie wskazano, że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej na podstawie analizy zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących zadania związane z kontrolą SENT stwierdzono, że na dzień kontroli (13 grudnia 2019 r.) wszyscy funkcjonariusze mieli wskazane w zakresach obowiązków zadania dot. SENT, 64 funkcjonariuszy rozpoczęło wykonywanie czynności związanych z monitorowaniem przewozu towarów przed formalnym przydzieleniem tych zadań w zakresach obowiązków i uprawnień. Na przykład w kwietniu i maju 2017 r. 52 funkcjonariuszy przystąpiło do wykonywania tych zadań, 41 funkcjonariuszom zakresy czynności uzupełniono o zadania monitorowania przewozu towarów w dniach 27–30 czerwca 2017 r., 11 – dopiero w październiku i listopadzie 2018 r.

⁷³ Część II Standardy kontroli zarządczej Dział A Środowisko wewnętrzne ust. 3. Struktura organizacyjna, Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli NIK wykazały, że naczelnicy UCS zasadniczo uczestniczyli w przygotowaniu organizacji wewnętrznej do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, co przejawiało się w różny sposób. Niektórzy z nich brali również udział w opracowaniu metod i form planowania.

Przykładowo, w Małopolskim UCS w Krakowie, w badanym okresie Naczelnik Urzędu uczestniczył w określaniu metod i form planowania oraz wykonywania przez funkcjonariuszy Urzędu zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów. W Urzędzie opracowano i wdrożono (od 12 maja 2017 r.) dokument pn. *Ramowy plan działania Małopolskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Krakowie w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów* wraz z harmonogramem działań funkcjonariuszy Małopolskiego UCS w Krakowie w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Dokument określał cel podejmowanych działań, ich zakres, zaangażowanie środków, podstawowe zadania realizowane przez poszczególne zespoły kontrolne, osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz procedury postępowania zapewniające ciągłość podejmowanych czynności kontrolnych.

Również Naczelnik Podkarpackiego UCS w Rzeszowie m.in. uczestniczył w określaniu metod i form planowania, wykonywania (prowadzenia i dokumentowania kontroli) przez funkcjonariuszy tego Urzędu zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów poprzez tzw. zmapowanie województwa podkarpackiego w zakresie miejsc kontroli, z uwzględnieniem m.in. miejsc spełniających warunki bezpiecznego zatrzymania środków transportu przewożących towary, bezpiecznych dla kontrolujących, jak i kontrolowanych.

Natomiast w Mazowieckim UCS w Warszawie dopiero 29 listopada 2019 r., tj. pod koniec czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK, został opracowany dokument „Czynności kontrolne w ramach monitorowania przewozu towarów – metody i formy realizacji, zakres właściwości rzeczowej dla Działu Realizacji Mazowieckiego UCS w Warszawie”. Zawiera on sformalizowane procedury dotyczące organizacji służby funkcjonariuszy realizujących przedmiotowe kontrole, jej przebieg, metody typowania i zatrzymania transportu do kontroli, przebieg kontroli – rodzaj realizowanych czynności i sposób ich realizacji, zakończenia służby.

Z kolei Naczelnik Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie nie uczestniczył w określaniu metod i form wykonywania (prowadzenia i dokumentowania) kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła uwag co do współpracy naczelników urzędu celno-skarbowego z DIAS w zakresie zabezpieczenia niezbędnych zasobów kadrowych oraz środków na potrzebną do realizacji zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów, infrastrukturę sprzętową i lokalową.

NIK stwierdziła pewne uchybienia i nieprawidłowości w zakresie wyposażenia niektórych jednostek w sprzęt określony przez Szefa KAS w „Standardach wyposażenia jednostek organizacyjnych KAS w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej”.

Przygotowanie organizacji wewnętrznej UCS do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów

Wyposażenie UCS w sprzęt do kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej według stanu na dzień 31 października 2019 r. wyposażenie poszczególnych referatów realizacji (dalej: CZR) będących w strukturze Urzędu, nie w pełni odpowiadało wymogom określonym przez Szefa KAS w „Standardach wyposażenia jednostek organizacyjnych KAS w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej”. Stwierdzono m.in. braki:

- pojazdów dostawczych <2,5T wyposażonych w system łączności ADAM – żadna z komórek realizacji nie posiadała na stanie takiego pojazdu, a uwzględniając zatrudnienie w tych komórkach, powinny posiadać po jednym, natomiast CZR-1 – dwa takie pojazdy;
- zestawu do kontroli drogowej – jedynie na stanie CZR-5 znajdowały się dwa takie zestawy (w tym jeden niepełny), komórki CZR-1, CZR-2, CZR-3 i CZR-4 nie posiadały żadnego takiego zestawu, mimo że do kontroli drogowej używały odpowiednio: CZR-1 – 10 samochodów, CZR-2 – trzech, CZR-3 – czterech, CZR-4 – siedmiu, CZR-5 – pięciu samochodów;
- mobilnych drukarek i skanerów do kontroli dokumentów SENT – ich liczba powinna odpowiadać liczbie laptopów z mobilnym dostępem do sieci Internet, natomiast było ich mniej: w CZR-1 – dwie sztuki, zamiast 11 (liczba laptopów), w CZR-2 – jedna, zamiast trzech, w CZR-3 – jedna, zamiast pięciu, w CZR-4 – żadnej, powinno być sześć oraz w CZR-5 – trzy sztuki, zamiast siedmiu;
- zestawów do pobierania próbek – komórki CZR-1, CZR-4 i CZR-5 posiadały tylko po jednym takim zestawie, natomiast komórki CZR-2 i CZR-3 nie posiadały żadnego takiego zestawu.

W Mazowieckim UCS w Warszawie do dyspozycji Działu Realizacji, którego funkcjonariusze wykonują kontrole SENT, od momentu wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, było 15 oznakowanych radiowozów i 12 nieoznakowanych samochodów uprzywilejowanych. Samochody te były wykorzystywane przemiennie do czynności w ramach SENT i innych działań. W styczniu 2018 r. Dział ten został doposażony w 15 radiowozów oznakowanych, 10 cywilnych radiowozów uprzywilejowanych, natomiast w styczniu 2019 r. w cztery cywilne radiowozy uprzywilejowane, trzy oznakowane radiowozy. Jednocześnie duża część starszych pojazdów została przekazana do innych komórek Mazowieckiego UCS w Warszawie. W grudniu 2017 r. zakupiono sześć aparatów fotograficznych do wykorzystywania przez patrole drogowe. W okresie marzec–maj 2018 r. zespoły kontrolne zostały wyposażone w 46 komputerów typu laptop z bezprzewodowym dostępem do internetu, co zapewniło możliwość sprawdzania zasobów systemu SENT bezpośrednio w miejscach wykonywania kontroli. W maju 2019 r. zespoły kontrolne wyposażono w krótkofalówki, a w listopadzie 2019 r. przydzielono im 25 wielofunkcyjnych urządzeń laserowych (drukarka, skaner, kopiarka).

W okresie objętym kontrolą realizowana była współpraca Naczelnika Podkarpackiego UCS w Przemyślu z DIAS w zakresie zabezpieczenia niezbędnego sprzętu. Naczelnik informował, że do realizacji zadań SENT przez komórki realizacji w trakcie wykonywania kontroli wykorzystywany jest sprzęt będący na stanie tych komórek, pochodzący z zakupów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sprzed konsolidacji, tj. sprzęt będący wcześniej w dyspozycji Wydziału Zwalczenia Przystępczości Izby Celnej w Przemysłu i Urzędu Kontroli Skarbowej w Rzeszowie. Po powstaniu KAS został on uzupełniony poprzez zakupy lokalne IAS, na podstawie zamówień Podkarpackiego UCS w Przemysłu, oraz poprzez zakupy centralne i został przekazany do użytku przez komórki PUCS. Wyposażenie poszczególnych komórek realizujących zadania z zakresu kontroli SENT, według stanu na dzień 20 grudnia 2019 r., odbiegało od zakładanego stanu wyposażenia, jaki powinien być na stanie komórek wg założeń Szefa KAS. Komórki realizacji nie były wyposażone w dwa samochody dostawcze (2.5 T), wyposażone w system łączności, i dwa samochody osobowe typu Combi z systemem łączności o pojemności silnika w klasie 2L.

NIK nie wniosła uwag do rzetelności prowadzenia przez naczelników kontrolowanych urzędów celno-skarbowych analiz w zakresie potrzeb kadrowych w komórkach realizujących zadania określone w ustawie o systemie monitorowania przewozu, jak i do szeregu działań podejmowanych w celu zwiększenia obsady kadrowej. Jednak pomimo podejmowania tych działań, NIK stwierdziła, że w części kontrolowanych UCS stan kadrowy nie był dostosowany do wymogów określonych przez Szefa KAS w piśmie z 31 marca 2017 r., w którym to wskazano niezbędną ilość funkcjonariuszy do wykonywania zadań z zakresu kontroli SENT.

Przykładowo w MUCS w Warszawie na bieżąco była prowadzona analiza potrzeb kadrowych celem zabezpieczenia odpowiedniej ilości osób dla prawidłowej i terminowej realizacji zadań w związku z planowanym wejściem w życie usmpt. W pierwszej fazie polegała ona na przeglądzie posiadanych już zasobów kadrowych w Dziale Realizacji, tj. w podległych Referatach – Grup Kontrolnych, a w drugiej na przeglądzie kadr w innych komórkach organizacyjnych Mazowieckiego UCS w Warszawie, w których pełnili służbę funkcjonariusze posiadający doświadczenie w obszarze zwalczania przystępczości oraz pracy w terenie. Efekty analizy na bieżąco były przedstawiane Kierownictwu Urzędu oraz do IAS w Warszawie.

W Podkarpackim UCS w Przemysłu stwierdzono, że Naczelnik Urzędu dysponował dokumentami wskazującymi na fakt, że DIAS zwrócił się do Departamentu Zwalczenia Przystępczość MF⁷⁴ z prośbą o czasowe zaakceptowanie zmniejszonych limitów stanu osobowego funkcjonariuszy wykonujących zadania SENT, jednocześnie przekazano do MF wnioskowany harmonogram działań zmierzających do zwiększenia liczby zaangażowanych funkcjonariuszy docelowo o 46 osób. Naczelnik Podkarpackiego UCS w Przemysłu w korespondencji z DIAS⁷⁵ wskazywał na odbywający się proces rekrutacji wewnętrznej do komórek realizacyjnych pionu zwalczania przystępczości ekonomicznej Podkarpackiego UCS w Przemysłu oraz wskazywał referaty, które będą realizowały kontrole SENT.

**Działania
naczelników UCS
w celu zwiększenia
obsady kadrowej**

⁷⁴ Pismo nr 1801-IKZ.033.5.2017 z 26 kwietnia 2017 r.

⁷⁵ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.2017) z 5 kwietnia 2017 r. skierowanym do DIAS.

Analiza potrzeb kadrowych Małopolskiego UCS w Krakowie w zakresie monitorowania przewozu dokonywana była przez Kierownika Działu Centrum Koordynacji i Kontroli Mobilnej UCS, temat potrzeb kadrowych poruszany był również na naradach kadry kierowniczej Urzędu. Z uwagi na niewystarczającą liczbę funkcjonariuszy zgłaszane były przez Naczelnika Małopolskiego UCS w Krakowie do DIAS ustne wnioski w sprawie dodatkowych etatów potrzebnych do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów. Przyczyną tego były niewystarczające zasoby funkcjonariuszy w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej. Po wdrożeniu ustawy o monitorowaniu przewozu okazało się, że zapewnienie zasobów kadrowych na poziomie nieznacznie przekraczającym minimalne poziomy określone przez Szefa KAS powoduje ograniczenie możliwości realizacji pozostałych zadań przypisanych do komórek podległych ww. Działowi. W początkowej fazie wdrażania usmpt, w Urzędzie, dostosowano obsadę kadrową do realizacji zadań związanych z systemem monitorowania drogowego przewozu towarów do poziomu wynikającego z ww. pisma Szefa KAS. W tym celu podjęto m.in. działania polegające na bieżącym zaangażowaniu dodatkowych funkcjonariuszy do zadań kontrolnych wynikających z ustawy.

W maju 2017 r. Naczelnik Małopolskiego UCS w Krakowie wydał decyzję w sprawie organizacji wsparcia przy realizacji obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, zgodnie z którą kierownicy innych komórek organizacyjnych tego urzędu zobowiązani zostali do zabezpieczenia wsparcia dla Działu Realizacji i Służby Dyżurnej⁷⁶. Od 18 kwietnia 2017 r. do 30 października 2019 r. do realizacji ww. zadań przeniesiono z innych komórek organizacyjnych Małopolskiego UCS w Krakowie łącznie 31 osób, z czego 15 z Oddziału Celnego w Tarnowie. Według stanu na 30 kwietnia 2017 r. w Dziale Centrum Koordynacji i Kontroli Mobilnej (CZM1) zatrudnionych było 91 funkcjonariuszy, na 30 września 2017 r. – 82, na 31 grudnia 2017 r. – 82, na 30 września 2018 r. – 109, na 31 grudnia 2018 r. – 108, na 30 października 2019 r. – 122. Spośród 122 funkcjonariuszy czterech realizowało zadania Grupy Zabezpieczenia Działania (nie wykonywali kontroli SENT). Dopiero od 1 czerwca 2017 r. zapewniono zasoby kadrowe do realizacji zadań związanych z SENT, określone wytycznymi Szefa KAS⁷⁷, według których zadania te powinny być realizowane przez co najmniej 76 funkcjonariuszy.

W Podlaskim UCS w Białymstoku wnioski Naczelnika Urzędu były rezultatem analiz potrzeb kadrowych i skutkowały nie tylko zmianami w strukturze organizacyjnej, ale także przeniesieniami funkcjonariuszy do komórek organizacyjnych realizujących zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu. Od 18 kwietnia 2017 r. (tj. od wejścia w życie tej ustawy) do realizacji tych zadań skierowano 59 funkcjonariuszy, od 1 czerwca 2017 r. – kolejnych 23 funkcjonariuszy, a po zmianach

⁷⁶ Decyzja nr 4 Naczelnika MUCS z 23 maja 2017 r. w sprawie organizacji wsparcia przy realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Decyzja ta została uchylona decyzją nr 19 Naczelnika MUCS z 2 października 2018 r.

⁷⁷ Wytyczne przekazano pismem nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organizacyjnych z dniem 1 maja 2018 r. – dalszych 39 funkcjonariuszy. Pozostałe przeniesienia miały miejsce 1 grudnia 2017 r. oraz od stycznia do października 2019 r. W rezultacie przeniesień funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych, ale także odejść funkcjonariuszy (do innych komórek organizacyjnych albo ze służby), przedmiotowe zadania były realizowane, na dzień: 30 kwietnia 2017 r. przez 59 osób, 30 września 2017 r. – 84 osoby, 31 grudnia 2017 r. – 83 osoby, 30 września i 31 grudnia 2018 r. – 119 osób i 30 października 2019 r. – 118 osób⁷⁸. Dopiero od 1 czerwca 2017 r. zapewniono zasoby kadrowe do realizacji zadań związanych z SENT, określone wytycznymi Szefa KAS⁷⁹, według których zadania te powinny być realizowane przez co najmniej 76 funkcjonariuszy.

NIK skontrolowała, czy funkcjonariusze i pracownicy UCS realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów posiadali dostęp do systemu i stwierdziła, że w kontrolowanych jednostkach nie wystąpił problem zdiagnozowany np. w GITD i WITD dotyczący braku dostępu do systemu SENT. Niemniej jednak stwierdzono, że część z kontrolowanych naczelników UCS nie posiadała informacji o ilości posiadania kodów dostępu do systemu SENT na wskazane przez NIK dni.

Małopolski UCS w Krakowie nie prowadził ewidencji udzielonych dostępu do SENT. Uprawnienia do SENT nadawane były na poziomach poszczególnych izb administracji skarbowej z wykorzystaniem systemu elektronicznego SASISC⁸⁰, w którym nie były odnotowywane daty nadania (aktualizacji) uprawnień, wnioski o nadanie uprawnień w SENT (podpisane przez kierownika komórki organizacyjnej oraz Naczelnika Urzędu) wysyłane były do osoby nadającej uprawnienia w IAS w Zielonej Górze. Następnie, po nadaniu uprawnień przez IAS w Zielonej Górze, osoba koordynująca nadawanie uprawnień w Małopolskim UCS w Krakowie otrzymywała informację w formie e-maila potwierdzającą realizację wniosku i przekazywała ją kierownikowi komórki wnioskującej lub bezpośrednio osobie, której wniosek dotyczył.

Wśród 122 funkcjonariuszy 113 posiadało dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu (stan na 30 października 2019 r.). Spośród dziewięciu funkcjonariuszy, nieposiadających dostępu do bazy SENT, tylko jedna osoba realizowała czynności kontrolne w zakresie SENT w czasie rzeczywistym.

W Podlaskim UCS w Białymstoku na koniec 2019 r. dostęp do bazy SENT posiadało 276 funkcjonariuszy.

Dostęp do bazy SENT w Podlaskim UCS w Białymstoku posiadają nie tylko funkcjonariusze dokonujący monitorowania, kontroli przewozu towarów z zakresu usmpt, ale również funkcjonariusze z oddziałów granicznych, którzy w toku kontroli celno-skarbowej towarów objętych procedurami celnymi kontrolują towary, co do których sporządzono

Dostęp pracowników i funkcjonariuszy UCS do systemu SENT

⁷⁸ Kontrole SENT realizowane były odpowiednio przez 50, 72, 70, 96, 94 i 100 funkcjonariuszy.

⁷⁹ Wytyczne przekazano pismem nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

⁸⁰ Centralny i zintegrowany system zarządzania uprawnieniami autoryzacyjnymi użytkowników wewnętrznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

również zgłoszenie w systemie SENT. Dodatkowo dostęp do bazy SENT posiadają funkcjonariusze, którym z uwagi na realizowane zadania w innych obszarach, zasadne było w jego ocenie, przyznanie przedmiotowego dostępu.

Według stanu na dzień 30 października 2019 r. spośród osób realizujących zadania w zakresie SENT w Mazowieckim UCS w Warszawie 92 osoby posiadały dostęp do systemu SENT. Niemniej jednak Naczelnik Urzędu nie podał ilu funkcjonariuszy/pracowników realizujących zadania w Mazowieckim UCS w Warszawie w tym przedmiocie posiadało dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu wg stanu na 30 kwietnia, 30 września, 31 grudnia 2017 r. oraz 30 września i 31 grudnia 2018 r. Urząd nie dysponował danymi archiwalnymi co do liczby funkcjonariuszy/pracowników realizujących zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów, posiadających dostęp do bazy systemu SENT. Według imiennego wykazu osób dostęp do bazy SENT na dzień 20 listopada 2019 r. posiadało 307 funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w Mazowieckim UCS w Warszawie, świadczy to o tym, że dostęp do systemu posiada ponad 200 osób zatrudnionych w tym Urzędzie, które nie realizują przedmiotowego zadania.

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Mazowieckiego UCS, w Warszawie dostęp do systemu SENT posiadają zarówno osoby odbywające służbę w Dziale Realizacji, jak i w komórkach kontroli celno-skarbowej rynku, dochodzeniowo-śledczych oraz postępowania celnego; wszyscy oni – w zakresie wykonywanych przez siebie zadań – potrzebują dostępu do bazy SENT zarówno w trakcie fizycznych kontroli, jak i prowadzonych postępowań. Zgodnie z zakresami obowiązków funkcjonariuszy Mazowieckiego UCS w Warszawie, ich przełożeni mają swobodę kierowania podległych ludzi do realizacji zadań zgodnych z przepisami prawa, niewymienionych w tych zakresach, w tym do czasowej lub stałej realizacji zadań związanych z kontrolą przewozu towarów wskazanych w ustawie o monitorowaniu przewozu. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zbyt obszerny dostęp do bazy danych SENT dla osób nierealizujących stale zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów zwiększa ryzyko dla ochrony bezpieczeństwa tych danych i innych informacji przetwarzanych w tym systemie. NIK nie podziela argumentacji Naczelnika Mazowieckiego UCS w Warszawie, iż tak liczny dostęp do systemu spowodowany jest możliwością oddelegowania funkcjonariusza lub pracownika do realizacji zadań w tym zakresie, gdyż jak wynika z danych przedstawionych przez Urząd, tylko 2/3 osób realizujących obecnie przedmiotowe zadania posiada ten dostęp.

Przygotowanie
funkcjonariuszy UCS
do realizacji zadań

W trakcie kontroli NIK sprawdziła przygotowanie merytoryczne pracowników/funkcjonariuszy do realizacji zadań SENT i ustaliła, że służba celno-skarbowa była szkolona w szerokim zakresie, jeśli chodzi o monitorowanie systemu przewozu towarów. Funkcjonariusze szkoleni byli centralnie z zakresu przewozu towarów akcyzowych, doskonalili również swoją wiedzę w ramach samokształcenia. Pomimo licznych szkoleń w zakresie kontroli SENT stwierdzono przypadki przeprowadzania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli przez funkcjonariuszy, którzy nie odbyli odpowiedniego przeszkolenia w tym zakresie, a także przypadki niedokumentowania odbycia szkolenia.

Małopolski UCS w Krakowie w okresie objętym kontrolą samodzielnie i we współpracy z DIAS organizował szkolenia z zakresu SENT. Spośród funkcjonariuszy realizujących zadania związane z systemem monitorowania przewozu towarów w zakresie kontroli SENT przeszkolonych było: w 2017 r. – 68 osób⁸¹, w 2018 r. – 198 osób, a w 2019 r. – 190 osób (część osób uczestniczyła w kilku szkoleniach). Fakt odbycia szkoleń odnotowywany był w systemie *SyKap*, z wyjątkiem szkoleń wewnętrznych prowadzonych w formie szkoleń kaskadowych w 2017 r. W pierwszej fazie wdrażania ustawy SENT, w kwietniu 2017 r., prowadzone były szkolenia w systemie kaskadowym w każdej komórce Działu Realizacji i Służby Dyżurnej, jednakże z uwagi na zmiany organizacyjne, szkolenia były w różny sposób dokumentowane, a część odbyła się bez odnotowania w jakiegokolwiek dokumentacji. NIK stwierdziła, że 17 spośród 122 funkcjonariuszy nie odbyło szkoleń z zakresu kontroli SENT.

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej na dzień kontroli wszyscy funkcjonariusze byli przeszkoleni w zakresie obsługi SENT, 26 funkcjonariuszy rozpoczęło wykonywanie czynności kontrolnych monitorowania przewozu towarów z wykorzystaniem systemu SENT przed odbyciem szkolenia z zakresu obsługi SENT. W jednym przypadku szkolenie z zakresu obsługi SENT odbyło się 287 dni od daty rozpoczęcia wykonywania przez funkcjonariusza czynności kontrolnych monitorowania przewozu towarów. W pozostałych przypadkach zwłoka w przeprowadzeniu szkoleń wyniosła od kilku dni do około trzech miesięcy.

Stwierdzono także, że liczba funkcjonariuszy przeszkolonych w zakresie poboru próbek towarów była niewystarczająca do planowania służb w taki sposób, aby przeszkolony funkcjonariusz był przewidziany dla zespołów kontrolnych w ramach każdej zmiany.

Powyższe było niezgodne z zaleceniem Szefa KAS z dnia 31 marca 2017 r., aby funkcjonariusze wyznaczeni do realizacji czynności kontrolnych posiadali przeszkolenie w zakresie m.in. taktyki i techniki interwencji – kurs podstawowy, pierwszej pomocy oraz poboru próbek (liczba przeszkolonych funkcjonariuszy powinna być uzależniona od indywidualnych potrzeb oraz sposobu organizacji działań – przeszkolony funkcjonariusz w każdym zespole kontrolnym lub jeden na kilka zespołów).

W Podlaskim UCS w Białymstoku w aktach osobowych nie udokumentowano szkoleń z zakresu monitorowania przewozu towarów, z wyjątkiem zbliżonego tematycznie szkolenia *Metodologia pobierania próbek produktów naftowych z uwzględnieniem cystern samochodowych* (w przypadku dziewięciu z 40 funkcjonariuszy objętych analizą, w tym przeprowadzających kontrole przewozu towarów). Z przedłożonej dokumentacji (list obecności) wynikało, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariuszy

⁸¹ Przy czym wskazana liczba funkcjonariuszy obejmuje osoby, które miały udokumentowane odbycie szkoleń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PUSC objęto 18 szkoleniami z zakresu monitorowania przewozu towarów lub tematów z nim powiązanych, w których uczestniczyło 1128 osób (niektóre kilkukrotnie – na różne tematy).

W świetle przedłożonej do kontroli dokumentacji tych szkoleń (listy obecności, z odnotowaniem dat i tematu szkolenia), obsługi systemu SENT dotyczyło szkolenie w zakresie polityki bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w zbiorze *Dane Monitorowania Drogowego Towarów*, instrukcja zarządzania systemem informatycznym SENT, system SENT – obsługa systemu (jedno szkolenie – pięć osób). NIK zwróciła uwagę, że szkolenia te nie były w pełni skuteczne, ponieważ funkcjonariusze Urzędu, dokonując ewidencjonowania kontroli w systemie SENT, nie wykorzystywali m.in. funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli, możliwego do wygenerowania w tym systemie. W konsekwencji – w przypadku kontroli wynikowych, w trakcie których sporządzano protokół – funkcjonariusze dokonywali podwójnych czynności ewidencyjnych (w systemie SENT i wytwarzanych niezależnie od tego systemu protokołach kontroli).

W Mazowieckim UCS w Warszawie przeszkolono 194 funkcjonariuszy i pracowników w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. W celu sprawdzenia, czy pracownicy obsługujący system SENT posiadają przeszkolenie w tym zakresie, z raportów dobowych dobrano w sposób celowy próbę 109 kontroli, które powinny być wprowadzone do systemu SENT i stwierdzono, że adnotacje o przeprowadzeniu kontroli były dokonywane w systemie przez 29 funkcjonariuszy, z których dwóch nie posiadało udokumentowanego przeszkolenia w zakresie obsługi systemu SENT. Naczelnik Mazowieckiego UCS w Warszawie wystąpił 18 października 2017 r. do Dyrektora IAS o przeprowadzenie szkoleń dla funkcjonariuszy Zespołów Kontroli Interwencyjnej w zakresie poboru próbek paliw. Osoby dokonujące rejestracji kontroli w module KONTROLA systemu SENT uczestniczyły w szkoleniach wewnętrznych, kaskadowych oraz szkoliły się samodzielnie, mając do dyspozycji moduł testowy KONTROLA. NIK zwróciła uwagę, że każde zdobyte kwalifikacje przez pracownika powinny być udokumentowane w celu potwierdzenia nabytej przez niego wiedzy i posiadania kompetencji w danym zakresie.

Naczelnik Podkarpackiego UCS w Przemyślu występował do DIAS o przeprowadzenie szkoleń pracowników i funkcjonariuszy w zakresie kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC. Urząd dysponował listami obecności i zaświadczeniami o ukończeniu szkoleń, o których mowa we wnioskach Naczelnika Podkarpackiego UCS w Przemyślu. Szkolenia organizowane były zarówno z poziomu Dyrektora IAS, jak i Naczelnika tego Urzędu zgodnie z przyjętymi regulacjami. Szkolenia pracowników i funkcjonariuszy w zakresie kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC, Naczelnik Urzędu prowadził na poziomie Urzędu, wykorzystując wiedzę funkcjonariuszy uczestniczących w szkoleniach centralnych.

NIK stwierdziła, że w przypadku czterech zmian (spośród siedmiu zmian objętym kontrolą) wystąpiły przypadki powierzenia sześciu nowo przyjętym funkcjonariuszom UCS realizacji kontroli przewozu towarów bez odbycia odpowiedniego przeszkolenia.

Na próbie ośmiu wybranych tygodni w latach 2017–2019, tj.: pierwszy tydzień maja 2017–2019, pierwszy tydzień lipca 2017–2019, ostatni tydzień grudnia 2017–2018, Najwyższa Izba Kontroli badała, czy KAS zapewniła w systemie zmianowym, całodobowo kontrolę przewozu towarów zgodnie z poleceniem Szefa KAS z 14 lutego 2017 r. W wyniku tego badania stwierdzono, że tylko dwa Urzędy, tj. Podlaski UCS w Białymstoku i Podkarpacki UCS w Przemyśle, w badanym okresie zapewniły kontrolę monitorowania przewozu towarów całodobowo.

W niektórych przypadkach nie zapewniono zalecanej wytycznymi Szefa KAS obsady na każdej zmianie, tj. liczby funkcjonariuszy tworzących zespół kontrolny (zespoły trzyosobowe).

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej w wyniku analizy próby służb zmianowych, zrealizowanych w wybranych ośmiu tygodniach okresu objętego kontrolą (tj. po 112 służb zrealizowanych przez referaty w: Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu oraz po 42 – przez referaty w Chełmie i Hrubieszowie, utworzone z dniem 1 listopada 2018 r.), stwierdzono przypadki niezachowania ciągłości służby w Referatach Realizacji w: Białej Podlaskiej – 34 przypadki (30%), Lublinie – 51 przypadków (45%), Zamościu – 68 przypadków (61%), Chełmie – 10 przypadków (24%) i Hrubieszowie – 16 przypadków (38%). W 20 przypadkach w referatach realizacji służby wykonywał tylko jeden funkcjonariusz. Dotyczyło to wszystkich służb w dniach od 1 do 5 maja 2019 r., służb w dniach 6–7 maja 2019 r. poza godzinami od 7:30 do 15:30, zmian nocnych w dniach: 1/2 lipca, 3/4 lipca, 4/5 lipca, 5/6 lipca 2019 r.

Analiza wybranych grafików służb realizowanych w ramach systemu SENT przez funkcjonariuszy pełniących służbę w Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie wykazała, że w pierwszych siedmiu dniach maja i lipca okresu 2017–2019 oraz ostatnich tygodniach grudnia 2017–2018 służby przypisane były do zespołów dwu i trzyosobowych.

W okresach tych wystąpiły przypadki, gdzie nie zapewniono całodobowych dyżurów oraz trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych. Stwierdzono na wybranej próbie, że nie zapewniono dyżurów całodobowych w pierwszych siedmiu dniach maja i lipca okresu 2017–2019 i ostatnich tygodniach grudnia w latach 2017–2018, jak również trzyosobowej obsady zespołów kontrolnych – dla poszczególnych Referatów Realizacji w Olsztynie, Elblągu i Ełku, pomimo obowiązku wprowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Oceny podjętych przez Naczelnika Mazowieckiego UCS w Warszawie działań w celu zapewnienia całodobowej kontroli przewozu towarów wskazanych w ustawie o monitorowaniu przewozu dokonano na podstawie weryfikacji danych ujętych w raportach dobowych z realizacji kontroli, a także zapisach w listach obecności. Stwierdzono, że na 56 zbadanych, w 25 przypadkach, obsada etatowa nie pozwalała na realizację zadań całodobowo, a w pięciu przypadkach czynności kontrolne w zakresie kontroli przewozu towarów SENT nie były w ogóle realizowane⁸².

⁸² W dniach 25, 26, 30, 31 grudnia 2017 r. – w raporcie dobowym z kontroli w zakresie funkcjonariuszy wykazano stan 0, a w dniu 6 maja 2017 r. na liście obecności w Dziale Realizacji stwierdzono podpis jednej osoby.

5.2.4. Główny Inspektorat Transportu Drogowego i Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego co do przygotowania podległych jednostek i inspektorów ITD do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu towarów oraz działania Głównego Inspektora TD w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami KAS w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów.

Główny Inspektor TD nie zapewnił warunków organizacyjnych dla prawidłowej realizacji kontroli SENT

Pomimo podjęcia działań mających na celu przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu, Główny Inspektor TD nie zapewnił warunków organizacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą drogowego przewozu towarów oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ich wykonywanie przez ITD.

Główny Inspektor TD w ramach przygotowania organizacji wewnętrznej do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów zapewnił uczestnictwo pracowników ITD⁸³ w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o monitorowaniu przewozu, a także udział pracowników GITD w spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa Finansów nt. przygotowywanych przepisów. Po otrzymaniu wytycznych z KAS, wystąpił o utworzenie indywidualnych kont użytkowników dla wyznaczonych inspektorów WITD i GITD, umożliwiających dostęp do danych zgromadzonych na PUESC, pozwalających na przetwarzanie danych w rejestrze zgłoszeń, prowadzonym w systemie SENT. Również powołał 12 maja 2017 r. Zespół Konsultacyjno-Doradczy przy Głównym Inspektorze TD do spraw udziału ITD w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów⁸⁴, którego celem było m.in. opracowanie wewnętrznych przepisów w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli podejmowanej przez ITD w ramach systemu monitorowania drogowego przewozu towarów, przeprowadzenia analizy przepisów w tym zakresie w celu identyfikacji wszelkich obowiązków ciążących na jednostkach ITD, w zakresie stosowania tych przepisów. Zorganizował spotkanie 26 października 2017 r. tego Zespołu, na którym podjęto szereg ustaleń w zakresie współpracy WITD i GITD dotyczącej realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, a także uczestniczył w uzgodnieniach i podpisał 22 września 2017 r. Porozumienie centralne wraz z wytycznymi o charakterze instruktażowym dla funkcjonariuszy, między innymi ITD, w zakresie postępowania podczas kontroli przeprowadzanej na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu towarów.

Niedostosowanie szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych ITD do realizacji zadań w zakresie kontroli SENT

Wyniki kontroli wykazały, że zarówno Główny Inspektor TD, jak i Wojewódzcy Inspektorzy TD nie dostosowali szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych GITD i WITD do realizacji zadań w zakresie kontroli SENT.

⁸³ Reprezentujących GITD i jego delegatury oraz WITD.

⁸⁴ Zarządzenie Nr 19/2017 GITD z dnia 12 maja 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Konsultacyjno-Doradczego przy Głównym Inspektorze Transportu Drogowego w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. Urz. GITD poz. 19).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W strukturze organizacyjnej GITD zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów realizował do 5 lutego 2018 r. Wydział Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych, funkcjonujący w Biurze Elektronicznego Poboru Opłat; w ramach niego funkcjonowało 10 Zespołów Zamiejscowych BEPO, natomiast od 6 lutego 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK – Wydział Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych w Biurze Kontroli Opłaty Elektronicznej; w ramach niego funkcjonowało 10 Sekcji BKOE WIMJK⁸⁵.

W ramach WIMJK w BKOE funkcjonowało, obsługiwane przez sześciu pracowników, stanowisko z dostępem do PUESC w systemie 24h/dobę, siedem dni w tygodniu, które zapewniało obsługę inspektorów GITD i WITD.

W GITD, zgodnie z § 6 Statutu nadanego zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r.⁸⁶, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny nadany przez Głównego Inspektora TD na wniosek dyrektora generalnego GITD⁸⁷.

W Regulaminach organizacyjnych GITD oraz w wydanych na ich podstawie regulaminach wewnętrznych BKOE⁸⁸ i BEPO⁸⁹ nie wymieniono zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Zdaniem NIK, niedostosowanie regulaminów organizacyjnych GITD oraz odpowiednich biur tej jednostki do zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu świadczy o naruszeniu Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁰, pkt A Środowisko wewnętrzne.

Również w żadnym z sześciu kontrolowanych WITD regulaminy organizacyjne tych jednostek na dzień wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie zostały zaktualizowane o zadania dotyczące monitorowania przewozu towarów. Nie wyodrębniano również komórek organizacyjnych do realizacji tych zadań.

Przykładowo, w Mazowieckim WITD w Radomiu w kontrolowanym okresie organizacja wewnętrzna, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych WITD regulowane były Regulaminem Organizacyjnym ustalonym zarządzeniem Nr 20/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie jego ustalenia. W kontrolowanej jednostce przyjęto zasadę, iż inspektorzy ITD wykonywali pracę wyłącznie w ramach jednej komórki organizacyjnej, tj. Wydziału Inspekcji tego WITD. Po wejściu w życie usmpt ww. regulamin nie uległ zmianie, gdyż zdaniem Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora TD w Radomiu nie było takiej potrzeby.

⁸⁵ Centralna, Południowa, Południowo-Wschodnia, Południowo-Zachodnia, Północna, Północno-Wschodnia, Północno-Zachodnia, Śląska, Wielkopolska, Wschodnia.

⁸⁶ M.P. poz. 820.

⁸⁷ W okresie kontrolowanym: zarządzenia GITD w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego GITD z dnia 21 marca 2016 r. (Dz. Urz. GITD poz. 12, ze zm.) i z dnia 5 lutego 2018 r. (Dz. Urz. GITD poz. 3, ze zm.).

⁸⁸ Regulaminy wewnętrzne Biura Kontroli Opłaty Elektronicznej GITD zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GITD w dniu 10 maja 2017 r. i w dniu 7 lipca 2017 r.

⁸⁹ Regulaminy wewnętrzne Biura Elektronicznego Poboru Opłat GITD zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego GITD w dniu 5 kwietnia 2018 r., w dniu 29 stycznia 2019 r. oraz w dniu 10 czerwca 2019 r.

⁹⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U. MF Nr 15, poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie w okresie objętym kontrolą organizacja wewnętrzna, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych tego WITD regulowane były Regulaminem Organizacyjnym ustalonym zarządzeniem Nr 20/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie jego ustalenia. Podobnie jak w Mazowieckim WITD w Radomiu, w Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie przyjęto założenie, że inspektorzy ITD wykonywali pracę wyłącznie w ramach jednej komórki organizacyjnej, tj. Wydziału Inspekcji, w związku z tym regulamin nie uległ zmianie, a w ocenie Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora TD takiej potrzeby nie było.

Z brakiem nowelizacji Regulaminów organizacyjnych, zdaniem NIK, ściśle związane jest niedostosowanie zarówno w GITD, jak i w jednostkach podległych, zakresów obowiązków do nowych zadań ITD.

Nieprzestrzeżenie
obowiązku aktualizowania
zakresów obowiązków,
uprawnień
i odpowiedzialności w ITD

W stosowanym w GITD wzorze dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” wśród głównych zadań realizowanych na stanowisku pracy wskazano między innymi czynności kontrolne w zakresie obowiązków uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd płatnymi odcinkami dróg krajowych w celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 51 ust. 6 pkt 1 lit b utd oraz realizację kontroli ruchu drogowego w celu wykonania obowiązków wynikających z art. 129a ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy prawo o ruchu drogowym⁹¹.

W związku z tym, że prowadzenie działań Inspektorów BKOE na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu to zadania dodatkowe wykonywane przy okazji realizowania zadań statutowych BKOE, inspektorzy nie otrzymywali zaktualizowanych zakresów obowiązków o zadania związane z kontrolą SENT.

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż w ocenie NIK doszło ze strony Głównego Inspektora TD do zaniechania stanowiącego naruszenie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonych przez Ministra Finansów⁹², gdzie wskazano, że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

Również nie wszyscy z kontrolowanych Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego przestrzegali obowiązków uaktualniania zakresów obowiązków podległym inspektorom. Dotyczyło to pięciu Wojewódzkich Inspektorów TD na sześć kontrolowanych. Wyjątek stanowił Lubelski Wojewódzki Inspektor TD w Lublinie, gdyż w 2017 r. zakresy obowiązków (...), zostały dostosowane do realizacji nowych zadań. Natomiast Podlaski Wojewódzki Inspektor TD w Białymstoku zaktualizował zakresy obowiązków w trakcie kontroli NIK.

⁹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.).

⁹² Część II Standardy kontroli zarządczej Dział A Środowisko wewnętrzne ust. 3. Struktura organizacyjna, Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Główny Inspektor TD nie planował i nie zabezpieczał środków na infrastrukturę sprzętową do realizacji zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów, gdyż zadania kontrolne z tego zakresu były realizowane przez inspektorów ITD przy wykorzystaniu posiadanego wyposażenia, służącego realizacji ustawowych zadań.

W procesie planowania i szacowania kosztów związanych z monitorowaniem przewozu towarów na lata 2017–2019 nie uczestniczyli Wojewódzcy Inspektorzy TD.

Podstawowym narzędziem służącym do monitorowania drogowego przewozu towarów, wykorzystywanym przez inspektorów, był system SENT, do którego dostęp był uzyskiwany za pośrednictwem komputera (z dostępem do internetu), będącym standardowym wyposażeniem inspektora ITD. Wojewódzcy Inspektorzy TD nie widzieli potrzeby pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań związanych z monitorowaniem przewozu, gdyż używali sprzętu wykorzystywanego do realizacji podstawowych zadań.

Wyniki kontroli wykazały także, że w GITD nie przeprowadzano analizy potrzeb kadrowych w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu. Zastępca Głównego Inspektora TD, odwołując się do art. 13 ust. 4 tej ustawy, wskazał m.in., że: były to zadania dodatkowe o charakterze fakultatywnym, niepowiązane z podstawowym zakresem działalności inspektorów GITD; zwiększenie zatrudnienia nie było przewidziane w ocenie skutków regulacji projektu ustawy o monitorowaniu przewozu; natomiast podejmowane działania w zakresie zwiększania liczby zatrudnianych inspektorów GITD były wyłącznie ukierunkowane na zwiększenie efektywności realizacji podstawowych zadań.

W BKOE (wcześniej BEPO) GITD w kontrolowanym okresie zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów były wykonywane średnio przez 138 inspektorów, tj.: na 30 kwietnia 2017 r. – 143 inspektorów, 30 września 2017 r. – 143 inspektorów, 31 grudnia 2017 r. – 132 inspektorów, 30 września 2018 r. – 134 inspektorów, 31 grudnia 2018 r. – 133 inspektorów, 30 października 2019 r. – 141 inspektorów. Wzrost stanu zatrudnienia inspektorów transportu drogowego w GITD realizujących zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu w okresie od 1 stycznia do 30 października 2019 r. był związany z przeniesieniem do BKOE GITD siedmiu inspektorów z WITD oraz jednego inspektora z BNI GITD z dniem 13 maja 2019 r. Nie zasilano komórek organizacyjnych nowymi inspektorami, nie zgłaszano zapotrzebowania na nowe etaty w związku z dodatkowymi zadaniami, a także nie przeprowadzano analizy potrzeb kadrowych.

W ocenie NIK, Główny Inspektor TD był zobowiązany do dokonywania analiz potrzeb podległej mu służby, przede wszystkim w odniesieniu do charakteru przypisanych ITD zadań, a w konsekwencji powinien dołożyć wszelkich starań w zakresie wzmocnienia zasobu kadrowego. Nałożenie na organ dodatkowych zadań jest argumentem na rzecz wzmocnienia tego zasobu, a przynajmniej podjęcia prób w tym zakresie, a jak wskazują wyniki kontroli, również braki kadrowe były przyczyną powstania nieprawidłowości w kontrolowanej działalności.

Nieplanowanie i niezabezpieczenie środków na infrastrukturę sprzętową do realizacji zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów

Nie analizowano potrzeb kadrowych ITD w związku z wejściem w życie usmpt

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nierzetelne rozpoznanie w ITD potrzeb w zakresie nadania imiennych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń

Zdaniem NIK, Główny Inspektor TD nierzetelnie rozpoznał również potrzeby w zakresie nadania imiennych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń dla pracowników/inspektorów GITD, jak również i WITD, co skutkowało brakiem możliwości wprowadzania na bieżąco wszystkich kontroli do systemu SENT, a tym samym naruszeniem przepisu § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów – odpowiednio rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r. (obowiązującego do 23 sierpnia 2018 r.) oraz rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2018 r.

W GITD dostęp do systemu SENT poprzez imienne konta dostępu posiadało od 23 (na 30 września 2017 r.) do 27 inspektorów (na 31 grudnia 2017 r.), co stanowiło odpowiednio 16,1% i 20,5% inspektorów realizujących zadania, o których mowa wyżej. Pierwsze kody dostępu dla dwóch pracowników GITD zostały nadane 16 sierpnia 2017 r., a dla 23 inspektorów GITD – 25 sierpnia 2017 r. Dopiero 10 października 2017 r. GITD podjęła interwencję w IAS w Zielonej Górze w sprawie przekazania haseł dostępowych dla osób uprawnionych do dostępu do systemu SENT. IAS w Zielonej Górze tego samego dnia przekazała drogą elektroniczną hasła dostępowe dla wszystkich wskazanych przez GITD do tego czasu użytkowników.

Od września 2018 r. liczba indywidualnych kont dostępu do systemu SENT przyznanych dla inspektorów GITD została ograniczona do 17, po weryfikacji przeprowadzonej przez BKOE⁹³, i nie uległa zmianie do 30 października 2019 r. W konsekwencji w okresie 13 miesięcy (od 30 września 2018 r. do 30 października 2019 r.) dostęp do systemu SENT, poprzez imienne konta dostępu, posiadało niespełna 13% inspektorów GITD realizujących zadania wynikające z przedmiotowej ustawy.

W trakcie kontroli NIK ustaliła, że żadna z sześciu kontrolowanych jednostek nie dysponowała odpowiednią ilością inspektorów, którzy posiadali dostęp do systemu SENT, co mogło mieć negatywny wpływ na realizację nowo nałożonych zadań na ITD. Odpowiedzialność, w ocenie NIK, za taki stan ponosi zarówno Główny Inspektor TD, jak i kierownicy jednostek podległych, którzy również nie podejmowali należytych działań w celu uzyskania dodatkowych kodów dostępu do systemu.

Inspektorzy ITD w dniu wejścia w życie usmpt nie mieli dostępu do systemu SENT

Na dzień 30 kwietnia 2017 r. żaden z inspektorów w pięciu kontrolowanych WITD nie posiadał dostępu do systemu SENT, natomiast Małopolski Wojewódzki Inspektor TD w Krakowie nie posiadał wiedzy, kiedy dostępy zostały utworzone.

Zasadniczo po kilku miesiącach obowiązywania ustawy, dostęp do systemów w kontrolowanych WITD posiadało kilku inspektorów.

Przykładowo, w Małopolskim WITD w Krakowie – spośród 33 inspektorów Wydziału Inspekcji tylko trzech posiadało dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu do PUESC.

⁹³ W związku ze sporadycznym korzystaniem z przyznanych uprawnień w systemie SENT, także rozwiązaniem stosunku pracy z inspektorem posiadającym dostęp do SENT.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Podkarpackim WITD w Rzeszowie – według stanu na 30 września 2017 r., żaden z inspektorów WITD nie posiadał dostępu do bazy SENT. Na dzień 31 grudnia 2017 r. jeden inspektor miał dostęp do tej bazy, natomiast na dzień 30 września 2018 r., 31 grudnia 2018 r., 30 października 2019 r. dostęp do bazy SENT posiadało ośmiu inspektorów WITD.

W Podlaskim WITD w Białymstoku – w okresie objętym kontrolą, dostęp do systemu nadano: trzem inspektorom prowadzącym czynności kontrolne – 28 sierpnia 2017 r.⁹⁴, jednemu pracownikowi Wydziału Prawnego, nieprowadzącemu czynności kontrolnych – 25 września 2018 r. W związku z rozwiązaniem z dniem 31 maja 2019 r. stosunku pracy z jednym inspektorem, Podlaski Wojewódzki Inspektor TD 3 czerwca 2019 r. wystąpił o odebranie mu uprawnień do systemu SENT⁹⁵. Natomiast w zamian (4 lipca 2019 r.) wystąpił o nadanie takich uprawnień innemu inspektorowi, który uzyskał go 23 lipca 2019 r. Tym samym na dzień rozpoczęcia kontroli NIK (8 października 2019 r.) dostęp do systemu SENT posiadało trzech inspektorów prowadzących czynności kontrolne⁹⁶ i jeden pracownik Wydziału Prawnego, nieprowadzący czynności kontrolnych, który od 14 listopada 2017 r. do 21 września 2018 r. wprowadzał do systemu SENT informacje o przeprowadzonych kontrolach SENT z wykorzystaniem loginu innego pracownika, ponieważ nie posiadał upoważnienia do korzystania z tego systemu. NIK zwróciła uwagę, że pracownik Wydziału Prawnego Inspektoratu czynności ewidencyjne prowadził od listopada 2017 r., natomiast wnioski o umożliwienie dostępu do systemu SENT temu pracownikowi wysłano dopiero w sierpniu 2018 r., tj. ponad dziewięć miesięcy od podjęcia przez niego tych czynności.

W Mazowieckim WITD w Radomiu w okresie objętym kontrolą dostęp do systemu SENT otrzymały trzy osoby. Jednak ze względu na przejście od 1 października 2018 r. jednej z osób na inne stanowisko, niezwiązane z wykonywaniem czynności inspektorskich oraz zwolnienie lekarskie drugiej osoby, od 30 lipca 2019 r. w tym WITD jedyną osobą z imiennym dostępem do systemu SENT, czynnie wykonującą zadania inspektorskie, był I Zastępca Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora TD. Finalnie dostęp do systemu SENT posiadał jeden pracownik, który *de facto* od lipca 2019 r. nie miał możliwości technicznych wprowadzania danych do systemu, co skutkowało niewprowadzaniem danych o przeprowadzonych kontrolach do systemu SENT przez okres od lipca 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK w tym WITD. Mazowiecki WITD wystąpił w tej sprawie do Głównego Inspektora TD dopiero 25 października 2019 r., pomimo faktu, że od 1 października 2018 r. w Mazowieckim WITD w Radomiu pozostały jedynie dwie osoby posiadające imienny dostęp do systemu SENT, natomiast od 30 lipca 2019 r. tylko jedna.

⁹⁴ Wnioski o nadanie uprawnień tym inspektorom wysłano z Inspektoratu 28 kwietnia 2017 r.

⁹⁵ WITD nie posiadał informacji, czy temu inspektorowi odebrano przedmiotowe uprawnienia.

⁹⁶ Na 30 kwietnia 2017 r. – 0, na 30 września i 31 grudnia 2017 r., na 30 września i 31 grudnia 2018 r. oraz na 31 października 2019 r. po trzech.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie stwierdzono, że liczba kont udostępnionych inspektorom była ograniczona, a w latach objętych kontrolą występowały okresy całkowitego braku dostępu do tego rejestru. Dostęp do systemu SENT posiadało poprzez imienne konta dostępu: dwóch inspektorów⁹⁷ – według stanu na 30 września i 31 grudnia 2017 r. oraz na 30 września 2018 r., pięciu inspektorów – według stanu na 31 grudnia 2018 r. oraz 30 października 2019 r. Faktyczną możliwość logowania do ww. systemu pracownicy uzyskali 17 stycznia 2018 r., bowiem w okresie od przyznania uprawnień (tj. od 28 sierpnia 2017 r.) do 16 stycznia 2018 r. logowanie nie było możliwe. Ponadto w okresie od czerwca do 30 listopada 2019 r. inspektorzy również nie mieli takiej możliwości. W okresie pomiędzy uzyskaniem uprawnień a dniem 17 stycznia 2018 r. Naczelnik Wydziału Inspekcji zwrócił się do IAS w Zielonej Górze⁹⁸ o przywrócenie dostępu. Informacje dotyczące ww. kwestii przekazywane były również do GITD. Z wyjaśnień Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie wynika, iż na odprawach w GITD, Główny Inspektor Transportu Drogowego informowany był o problemach związanych z dostępem do systemu SENT, jednakże jednostka kontrolowana nie otrzymała w zakresie sygnalizowanych problemów wytycznych i informacji. Ponadto po rozpoczęciu czynności kontrolnych w jednostce, w związku z brakiem możliwości uzyskania dostępu do systemu, inspektorzy posiadający konta dostępowe zwracali się o jego przywrócenie. Naczelnik Wydziału Inspekcji wskazał, iż rozszerzenie dostępu do systemu o trzy konta było inicjatywą Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Olsztynie.

Zastępca Głównego Inspektora TD, odpowiadając na pytanie: „Czy Główny Inspektor TD dostrzega problemy związane z małą ilością imiennych kont dostępu do systemu SENT w GITD i WITD oraz czy podejmował działania w celu zwiększenia imiennych kont dostępu do systemu SENT dla inspektorów?” wyjaśnił, że imienne konta dostępu do systemu SENT są przydzielane przez administratora systemu, tj. KAS. Biuro Nadzoru Inspekcyjnego w kontrolowanym okresie koordynowało współpracę na linii GITD/WITD-KAS w celu tworzenia nowych imiennych kont, na bieżąco wysyłało zapotrzebowanie na nowe konta, a także wnioski o usuwanie kont nieaktywnych. W odpowiedzi uzyskiwano informację, iż konta zostają przydzielone lub w obecnej chwili nie ma możliwości tworzenia nowych kont dostępu do systemu SENT.

W trakcie kontroli NIK ustaliła, że braki w zakresie kont dostępowych do systemu SENT były przyczyną szeregu problemów powstałych w jednostkach podległych. Przykładowo, w Podlaskim WITD w Białymstoku NIK stwierdziła, że nieposiadanie przez 14 (z 17) inspektorów przeprowadzających czynności kontrolne dostępu do rejestru SENT skutkowało zmniejszeniem efektywności ich pracy w Inspektoracie, a brak dostępu do tego

⁹⁷ Dostęp taki uzyskali – Naczelnik Wydziału Inspekcji oraz jego Zastępca.

⁹⁸ W okresach braku możliwości logowania do systemu SENT przesłano zgłoszenie do pracownika Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, Działu Systemów Centralnych i Lokalnych i Bazy Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Help Desk. Dyrektor IAS w Zielonej Górze jest organem wyznaczonym przez Ministra Finansów do odbioru zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rejestrze przez Naczelnika Wydziału Prewencji tego WITD – również braniem możliwości pełnienia skutecznego nadzoru nad wprowadzaniem informacji o przeprowadzonych kontrolach przewozu towarów przez podległych mu inspektorów. Ponadto zapewnienie takiego dostępu ograniczyłoby zdalne (telefoniczne) weryfikowanie poprawności kontrolowanych danych, a w przypadku sporządzania protokołów z kontroli – podwójne czynności ewidencyjne wykonywane przez pracownika w siedzibie Inspektoratu i inspektora podczas prowadzenia czynności kontrolnych. Bezpośredni dostęp do systemu SENT może zapewnić jednolitość zapisów w tym systemie i w dokumentacji sporządzanej w formie papierowej oraz wykorzystywanie funkcjonalności automatycznego generowania protokołu kontroli, co w konsekwencji wpłynęłoby na efektywność pracy Inspektoratu.

W ocenie NIK, rezygnacja przez GITD z indywidualnych kont dostępu do systemu SENT i ostateczne doprowadzenie od września 2018 r. do stanu posiadania tylko 17 kont dostępu, były nieuzasadnione, szczególnie wobec problemów, jakie zgłaszali kierownicy jednostek podległych. Rezygnacja ta miała miejsce po weryfikacji przeprowadzonej przez BKOE i stwierdzeniu sporadycznego korzystania z przyznanych uprawnień w systemie SENT, a także po rozwiązaniu stosunku pracy z inspektorem posiadającym dostęp do SENT.

Przedmiotem badania NIK było m.in. ustalenie, czy wszyscy inspektorzy w komórce realizującej w GITD zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów zostali przeszkoleni z obsługi systemu SENT. Ten sam zakres badania dotyczył WITD. Ponadto sprawdzono również, czy inspektorzy, którzy wcześniej uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obsługi systemu SENT, realizują zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów.

Kontrola prowadzona w GITD przez Ministerstwo Infrastruktury w okresie od 22 czerwca do 13 lipca 2018 r. wykazała, że w planie szkoleń GITD na 2017 r. nie zostało zaplanowane żadne szkolenie z zakresu kontroli SENT, natomiast niektóre WITD zapewniły w 2017 r. przeszkolenie inspektorów ITD w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, a sześć z nich zaplanowało również takie szkolenia na 2018 r.

W GITD NIK stwierdziła, że przedmiotowe szkolenia były organizowane i prowadzone lokalnie na terenie poszczególnych Sekcji BKOE WIMJK GITD. W okresie od 14 czerwca 2017 r. do 29 października 2018 r. przeszkolono łącznie 127 inspektorów, co stanowiło 90% z 141 inspektorów zatrudnionych na 30 października 2019 r. w 10 Sekcjach BKOE WIMJK GITD i Sekcji Nadzoru Mobilnych Jednostek Kontrolnych. Pozostałym inspektorom (10%) zapewniono szkolenia kaskadowe, przeprowadzone przez osoby uczestniczące w szkoleniach z zakresu SENT we wcześniejszych terminach (przeprowadzenie szkoleń nie zostało udokumentowane). Zakres szkoleń obejmował podstawy i metody prowadzenia kontroli w oparciu o przepisy ustawy o monitorowaniu przewozu a odpowiedzialni za ich organizację byli Kierownicy Sekcji.

W BKOE ani wcześniej w BEPO GITD nie opracowano ujednoczonego harmonogramu i zakresu szkoleń z kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o systemie monitorowania przewozu.

Szkolenie inspektorów ITD
z obsługi systemu SENT

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z przedłożonych przez Głównego Inspektora TD informacji uzyskanych od WITD wynika, że w WITD wszyscy inspektorzy zostali przeszkoleni z obsługi systemu SENT, w tym z dokumentowania kontroli towarów, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania poprzez PUESC. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w ustaleniach poczynionych przez NIK w niektórych kontrolowanych WITD.

W Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie w okresie objętym kontrolą nie odbyło się żadne szkolenie z zakresu obsługi rejestru SENT, w którym przeszkoleni zostaliby pracownicy Wydziału Inspekcji, posiadający dostęp do tego rejestru. Wprawdzie 9 maja 2017 r. zostało przeprowadzone szkolenie „Monitorowanie przesyłek drogowych – SENT”, ale nie objęło ono swoją tematyką obsługi rejestru SENT. Zapewnienie o przeszkoleniu wszystkich inspektorów WITD nie znajduje również potwierdzenia w stanie faktycznym ustalonym podczas kontroli w Mazowieckim WITD w Radomiu, gdyż, jak stwierdzono, 11 inspektorów realizujących zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów nie zostało przeszkolonych z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu. W ocenie NIK, brak przeszkolenia wszystkich pracowników może wpływać niekorzystnie na jakość przeprowadzanych przez WITD kontroli.

Również w Podkarpackim WITD w Rzeszowie ustalono, że dwaj inspektorzy Wydziału Inspekcji, którzy przeprowadzili łącznie 12 kontroli z zakresu monitorowania towarów, nie zostali przeszkoleni z zakresu monitorowania towarów, w tym stosowania przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu. W pozostałych trzech skontrolowanych jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Stwierdzono ponadto, że część z odbytych szkoleń nie została udokumentowana. Sytuacja taka miała miejsce w Podkarpackim WITD w Rzeszowie, gdzie brak było dokumentów potwierdzających fakt odbycia szkoleń z obsługi systemu SENT przez pracowników Wydziału Inspekcji. Szkolenie takie udokumentowano jedynie w przypadku Naczelnika Wydziału Inspekcji.

NIK stwierdziła również, że w jednostkach podległych Głównemu Inspektorowi TD występowały przypadki przeprowadzenia kontroli przewozu towarów bez odbycia szkolenia w tym zakresie. I tak w Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie, w okresie objętym kontrolą, wystąpiły trzy przypadki (w roku 2017) skierowania do przeprowadzania kontroli inspektorów, którzy nie odbyli szkolenia w zakresie kontroli, a dotyczyły kontroli przeprowadzanych we współpracy z funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej. Celem tych wspólnych kontroli było przygotowanie inspektorów WITD do realizacji nowych zadań poprzez zapoznanie się z nimi w praktyce.

Również w Podkarpackim WITD w Rzeszowie analiza 829 kontroli tego WITD z okresu od dnia 31 maja 2017 r. do dnia 30 listopada 2019 r. wykazała, że dwaj inspektorzy Wydziału Inspekcji, którzy nie zostali przeszkoleni z zakresu monitorowania towarów, w tym stosowania przepisów ustawy o systemie monitorowania, przeprowadzili łącznie 12 takich kontroli. Kontrole te wykonywane były w dwuosobowych zespołach kontrolnych, przy czym druga osoba przeprowadzająca kontrolę była przeszkolona z zakresu stosowania przepisów ustawy o systemie monitorowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że Ramowy Plan Kontroli Inspekcji Transportu nie uwzględnia zadań ustawowych realizowanych przez WITD, jakimi są zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu, na co również wskazywała kontrola przeprowadzona przez Ministerstwo Infrastruktury.

Wojewódzcy Inspektorzy TD zgłaszają potrzeby szkoleniowe, na podstawie których Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD sporządza plany szkoleń na poszczególne lata. Wojewódzcy Inspektorzy TD prezentowali różne podejście do planowania szkoleń dotyczących monitorowania przewozu towarów. W rezultacie, nie wszystkie WITD zgłosiły do planu szkoleń potrzeby szkoleń dotyczących realizacji ustawy o monitorowaniu przewozów oraz nie we wszystkich WITD zrealizowano takie szkolenia.

Małopolski WITD w Krakowie przekazywał do GITD informacje dotyczące potrzeb szkoleniowych na dany rok, jednak w informacjach dotyczących zapotrzebowania na szkolenia na 2017 r. oraz 2019 r. nie znalazły się tematy dotyczące kontroli SENT. Szkolenie w ww. zakresie wskazano w zgłoszonych potrzebach szkoleniowych na 2018 r., które następnie zostało ujęte w *Rocznym planie szkoleń inspektorów transportu drogowego 2018*, zatwierdzonym, jak co roku, przez Głównego Inspektora TD.

W Podkarpackim WITD w Rzeszowie w planie na 2017 r. nie ujęto szkoleń z zakresu monitorowania towarów akcyzowych, kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT. W planie szkoleń tego WITD na 2018 r. zaplanowano już szkolenie dotyczące uzupełnienia i utrwalenia wiedzy w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, prowadzenia kontroli oraz bezpieczeństwa w trakcie czynności kontrolnych.

W latach objętych kontrolą żadne z 22 szkoleń zaplanowanych dla Warmińsko-Mazurskiego WITD w Olsztynie nie dotyczyło kontroli przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1-2a usmpt.

Główny Inspektor TD nie określił również dla podległych służb kryteriów typowania pojazdów do kontroli w zakresie określonym w ustawie o monitorowaniu przewozu. W ocenie Dyrektora Generalnego, typowanie pojazdów do kontroli przez inspektorów ITD, zgodnie z art. 89 ust. 3 utd, przeprowadza się bez dyskryminacji ze względu na kraj rejestracji pojazdu, kraj zamieszkania kierowcy, kraj siedziby przedsiębiorstwa, początkowy i docelowy punkt podróży i rodzaj tachografu.

Stosownie do treści art. 13 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania przewozu inspektorzy ITD przeprowadzają kontrolę przewozu towarów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań. Główny Inspektor TD, zgodnie z art. 54 ust. 2 utd, określa metody i formy wykonywania zadań przez ITD w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy. W dniu 17 września 2014 r. wydał on zarządzenie nr 28/2014 w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów ITD⁹⁹. Dopiero zarządzeniem nr 37/2019 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 lipca

Plan szkoleń
i realizacja szkoleń w ITD

Kryteria typowania
pojazdów do kontroli

Późne określenie
metod i form
wykonywania kontroli
SENT przez ITD

⁹⁹ Dz. Urz. GITD poz. 14.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego¹⁰⁰ został wprowadzony rozdział 7a „Kontrola towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów. Zmiana zarządzenia Głównego Inspektora TD nr 28/2014 dokonana w lipcu 2019 r. została wprowadzona po upływie 26 miesięcy od dnia wejścia w życie. Do lipca 2019 r. inspektorzy ITD do przeprowadzania kontroli SENT stosowali ogólne wytyczne dla funkcjonariuszy między innymi ITD w zakresie postępowania podczas kontroli przeprowadzanej na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu (stanowiące załącznik do Porozumienia).

NIK zwróciła uwagę na konieczność uszczegółowienia zasad dotyczących dokumentowania przeprowadzenia kontroli w systemie SENT w przypadkach, gdy na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów przewozowych (zgłoszenia) oraz sprawdzenia ładowni kontrolowanego środka transportu, inspektor nie stwierdzi, że były to towary objęte systemem monitorowania przewozu, a także, gdy nie stwierdzono naruszeń w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Zdaniem NIK, brak określenia przez Głównego Inspektora TD zasad precyzujących, które z kontroli przeprowadzanych przez inspektorów ITD we wskazanym powyżej zakresie, podlegają odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń – mogło mieć wpływ na niejednorodność dokumentowania przeprowadzanych kontroli w systemie SENT przez poszczególne Sekcje WIMJK GITD.

Dopiero w lipcu 2019 r. Główny Inspektor TD określił w akcie wewnętrznym dodatkowe metody i formy wykonywania (prowadzenia i dokumentowania kontroli) przez ITD zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, zmiany dotyczyły między innymi zobowiązania inspektorów do dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w systemie SENT w przypadku, gdy na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów związanych z kontrolowanym przewozem i po sprawdzeniu ładowni kontrolowanego środka transportu, inspektor ujawni przewóz towarów objętych systemem monitorowania drogowego przewozu towarów (§ 31b ust. 2 zarządzenia) oraz sporządzenia dokumentacji kontrolnej, zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów w przypadku stwierdzenia naruszeń określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu (§ 31d zarządzenia).

Nie zapewniono prowadzenia kontroli SENT w sposób ciągły

Zarówno Główny Inspektor TD, jak i kontrolowani Wojewódzcy Inspektorzy TD po zawarciu Porozumienia, nie zapewnili prowadzenia przez ITD kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez siedem dni w tygodniu, przed dniem 4 lipca 2018 r. i po tym dniu.

W zbadanym okresie ośmiu tygodni, w latach 2017–2019 (pierwszy tydzień maja 2017–2019, pierwszy tydzień lipca 2017–2019 i ostatni tydzień grudnia 2017–2018), stwierdzono w GITD dwa przypadki zapew-

¹⁰⁰ Dz. Urz. GITD poz. 37.

nienia całodobowego dyżuru, tj. pełnej obsady w systemie trzymianowym w GITD BKOE WIMJK Sekcja Północno-Wschodnia. Zdaniem Zastępcy Głównego Inspektora TD stan zatrudnienia 448 inspektorów w WITD¹⁰¹ oraz 141 inspektorów w BKOE GITD, których podstawowym zadaniem jest kontrola regulacji związanych z opłatą elektroniczną za przejazd płatnymi odcinkami dróg, uniemożliwia obsadzenie wszystkich zmian w systemie 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu. Czas pracy inspektorów ITD był rozliczany zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁰², tj. osiem godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż osiem tygodni, pomimo zmian zasad rozliczania czasu pracy inspektorów ITD od 4 lipca 2018 r. w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym trzech miesięcy¹⁰³.

W Mazowieckim WITD w Radomiu w żadnym kontrolowanym dniu pełna obsada nie została zapewniona.

W Małopolskim WITD w Krakowie według miesięcznych planów kontroli tego WITD, w ciągu ośmiu tygodni¹⁰⁴ objętych szczegółowym badaniem, kontrole planowane były przede wszystkim w dni robocze, od poniedziałku do piątku, w godzinach od 6:00 do 22:00¹⁰⁵, w soboty głównie w godzinach od 6:00 do 14:00¹⁰⁶, natomiast w niedziele oraz w dni ustawowo wolne, poza dwoma przypadkami¹⁰⁷, kontrole nie były planowane.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Główny Inspektor TD nie podjął wszystkich niezbędnych działań zmierzających do zapewnienia możliwości przeprowadzania przez ITD kontroli drogowego przewozu towarów w trybie całodobowym we wszystkie dni tygodnia – tym samym nie podjął wszelkich niezbędnych działań, aby tryb pracy ITD zapewnił możliwość wykonywania zadań w pełnym zakresie czasu, adekwatnie do istoty i znaczenia zadania przypisanego ITD przez ustawodawcę. Sposób organizacji i skala przeprowadzania takiej kontroli w różnych porach dnia i tygodnia, w ocenie NIK, powinna być dostosowana do uzasadnionej oceny ryzyka związanego z tym transportem. Główny Inspektor TD uznał bowiem, że przez część czasu, w którym transport taki może być faktycznie wykonywany, możliwość przeprowadzenia kontroli jest wyłączona ze względu na uwarunkowania związane z pragmatyką służbową pracowników ITD.

¹⁰¹ W tym niewykonujących kontroli drogowych, przebywających na długotrwałych zwolnieniach, Naczelników Wydziałów Inspekcji, ich Zastępców, części inspektorów wykonujących swoje obowiązki w ramach kontroli przedsiębiorców, zgodnie z ustawą o transporcie drogowym.

¹⁰² Dz. U. z 2018 r. poz. 1559, ze zm.

¹⁰³ Data wejście w życie art. 4 pkt 8–9 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 12), wprowadzającego zmianowy system pracy dla pracowników ITD, w tym inspektorów.

¹⁰⁴ Pierwszy tydzień maja 2017–2019, pierwszy tydzień lipca 2017–2019 oraz ostatni tydzień grudnia 2017–2018.

¹⁰⁵ W przypadku 24 z 30 dni roboczych objętych badaniem kontrole planowane były w godzinach od 6:00 do 22:00. W pięciu przypadkach rozpoczynały się od godziny 6:00, a kończyły o godzinach 14:00, 16:00, 18:00 lub 20:00. W jednym przypadku (2 maja 2017 r.) kontrole nie były planowane.

¹⁰⁶ Przy czym w sobotę 30 grudnia 2017 r. oraz 29 grudnia 2018 r. kontrole nie były planowane.

¹⁰⁷ Dotyczy 2 lipca 2017 r. (niedziela) oraz 1 maja 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również, czy i jakie działania podjął Główny Inspektor TD w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów. Na podstawie badań prowadzonych w GITD i jednostkach podległych NIK oceniła działania Głównego Inspektora TD za niewystarczające, pomimo zawarcia Porozumienia o współpracy.

Współpraca ITD
z organami KAS
w zakresie wykonywania
kontroli przewozu
towarów

Porozumienie centralne przewidywało zawarcie porozumień regionalnych, do których ze strony ITD przystąpić mieli Wojewódzcy Inspektorzy TD. Główny Inspektor TD nie określił dla WITD zakresu szczegółowych zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym w zawieranych przez Wojewódzkich Inspektorów TD porozumieniach z DIAS – w zakresie istotnym z punktu widzenia realizowanego przez Głównego Inspektora TD nadzoru i dążenia do zapewnienia jednolitości działań ITD. Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu monitorował terminowość zawierania porozumień przez Wojewódzkich Inspektorów TD z DIAS na szczeblu regionalnym, a dotyczyło to czterech przypadków zawarcia porozumień w terminie niezgodnym z § 6 Porozumienia o współpracy, tj. po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie porozumienia.

Z opóźnieniem zostały zawarte porozumienia pomiędzy Wojewódzkimi Inspektorami TD a DIAS:

- w Bydgoszczy i Wrocławiu – 21 i 27 listopada 2017 r. (po prawie dwóch miesiącach i po upływie dwóch miesięcy),
- w Opolu – 21 lutego 2018 r. (po blisko pięciu miesiącach),
- w Poznaniu – 6 sierpnia 2019 r. (po upływie 22 miesięcy).

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor TD w Poznaniu od października 2017 r. był gotowy do zawarcia porozumienia, przekazując DIAS dwukrotnie ten sam projekt porozumienia z naniesionymi poprawkami (w październiku 2017 r. i marcu 2018 r.). Porozumienie zostało podpisane dopiero w sierpniu 2019 r., po interwencji 29 lipca 2019 r. Głównego Inspektora TD u Szefa KAS¹⁰⁸.

Wszystkie WITD zawarły z właściwymi miejscowo DIAS porozumienia o współpracy na poziomie województwa, w tym cztery¹⁰⁹ z nich (25%) – przed podpisaniem Porozumienia z dnia 22 września 2017 r., jedenaście¹¹⁰ (69%) – po jego podpisaniu i jeden¹¹¹ (6%) – zawarł trzy porozumienia (w tym jedno po podpisaniu Porozumienia o współpracy). Nie kwestionując celowości zawartych porozumień regionalnych przed podpisaniem Porozumienia centralnego, NIK zwróciła uwagę, że nie są one porozumieniami zawartymi na podstawie ww. Porozumienia, wobec powyższego, należałoby, zdaniem NIK, rozważyć podjęcie działań w celu ujednolicenia zawartych w nich treści (postanowień).

¹⁰⁸ Pismo BNI.WKI.070233.2019.0311 z 29 lipca 2019 r.

¹⁰⁹ Porozumienia zawarte w okresie od 24 maja do 17 sierpnia 2017 r. pomiędzy WITD a DIAS w Białymstoku, Lublinie, Gdańsku i Kielcach.

¹¹⁰ Porozumienia zawarte w okresie od 20 października 2017 r. do 6 sierpnia 2018 r. pomiędzy WITD a DIAS w Szczecinie, Olsztynie, Rzeszowie, Łodzi, Katowicach, Radomiu, Krakowie, Bydgoszczy, Wrocławiu, Opolu i Poznaniu.

¹¹¹ Porozumienia zawarte w okresie od 24 kwietnia do 30 października 2017 r. pomiędzy WITD a DIAS w Gorzowie Wielkopolskim.

Zgodnie z § 4 ust. 2 Porozumienia o współpracy przy wykonywaniu kontroli dostęp do danych znajdujących się w systemie SENT odbywa się w sposób określony z uwzględnieniem warunków technicznych systemu SENT oraz przepisów o ochronie informacji, w tym o ochronie danych osobowych.

Brak polityk ochrony danych osobowych

W GITD dostęp do danych znajdujących się w systemie SENT odbywał się zgodnie z ogólnymi przepisami wewnętrznymi Głównego Inspektora TD, dotyczącymi bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych, tj.: Polityką Bezpieczeństwa Informacji¹¹², Polityką Bezpieczeństwa Teleinformatycznego¹¹³ oraz Polityką Ochrony Danych Osobowych¹¹⁴ z 12 lutego 2015 r., które utraciły moc z dniem 6 lutego 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Nowe przepisy wewnętrzne, tj. Politykę Bezpieczeństwa Informacji wprowadzono dopiero 19 września 2019 r.¹¹⁵, a Politykę Bezpieczeństwa Teleinformatycznego i Politykę Ochrony Danych Osobowych¹¹⁶ Główny Inspektor TD podpisał 10 października 2019 r. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że w okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. w GITD nie obowiązywały żadne akty wewnętrzne regulujące politykę ochrony danych osobowych.

Nieprawidłowości stwierdzono również w jednostkach podległych, i tak np. w Warmińko-Mazurskim WITD w Olsztynie ustalono, że czterech inspektorów rejestrujących dane o przeprowadzonych kontrolach SENT w systemie ST CEN nie posiadało upoważnień do przetwarzania danych osobowych w tym systemie, co było niezgodne z art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, a począwszy od 25 maja 2018 r. również z przepisami z art. 29 w związku z art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679, w związku z tym stwierdzono, że do przetwarzania danych w systemie ST CEN zostały dopuszczone osoby nieposiadające upoważnienia nadanego przez administratora danych osobowych.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła również, że WITD nie raportują Głównemu Inspektorowi TD spraw z zakresu realizacji porozumień z poszczególnymi DIAS. W związku z tym NIK zwróciła uwagę, że rzetelne

Raportowanie Głównemu Inspektorowi TD spraw dotyczących realizacji porozumień regionalnych

¹¹² Instrukcja z 22 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

¹¹³ Zarządzenie Nr 8/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Systemów Informatycznych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 8).

¹¹⁴ Zarządzenie Nr 9/2015 z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 9).

¹¹⁵ Zarządzenie Nr 43/2019 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 44).

¹¹⁶ Polityka Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zatwierdzona 8 października 2019 r. przez Głównego Inspektora TD, Polityka Ochrony Danych Osobowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego zatwierdzona 8 października 2019 r. przez Głównego Inspektora TD.

informowanie przez jednostki podległe Głównemu Inspektorowi TD o współpracy podjętej z innymi organami, w ramach zawartych porozumień, umożliwiłoby Głównemu Inspektorowi TD zdiagnozowanie różnych problemów, w tym w szczególności dotyczących nierealizowania zadań przez WITD spowodowanych m.in. brakiem dostępu do systemu SENT, a w efekcie o nieodnotowywaniu w systemie informacji o przeprowadzonych kontrolach.

5.2.5. Komenda Główna Policji

Przygotowanie przez KGP podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z usmpt

Komendant Główny Policji podjął adekwatne działania w celu przygotowania podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

NIK pozytywnie oceniła zapewnienie dostępu dyżurnym z każdej Komendy Wojewódzkiej Policji (KWP)/Komendy Stołecznej Policji (KSP) do rejestru SENT, a także zorganizowanie w Policji szkoleń z zakresu kontroli SENT oraz wprowadzenie zagadnień z tym związanych do programów nauczania cyklicznie organizowanych kursów specjalistycznych.

W okresie objętym kontrolą komórką organizacyjną KGP realizującą zadania w zakresie tworzenia warunków do sprawnego i skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym było Biuro Ruchu Drogowego KGP (BRD KGP). Biuro to realizowało także zadania związane z koordynacją zadań Policji w zakresie związanym z wykonywaniem usmpt.

W ramach koordynacji i nadzoru przygotowania Policji do kontroli przewozu towarów wyznaczono w KGP jednego pracownika do realizacji zadań dotyczących opiniowania projektu przedmiotowej ustawy oraz dwóch policjantów do realizacji zadań związanych z wdrożeniem tej ustawy, a także do udziału w pracach zespołu opracowującego zmiany w Programie nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego-część szczególna.

Do dnia zakończenia kontroli w KGP koordynacją zadań w zakresie kontroli SENT zajmował się tylko jeden funkcjonariusz BRD KGP, co w ocenie NIK zwiększa ryzyko niezapewnienia właściwej koordynacji działań i skutecznego nadzoru Komendanta Głównego Policji nad realizacją tych zadań.

Szkolenie i doskonalenie zawodowe w Policji

BRD KGP, w ramach koordynowania i nadzorowania przygotowania organizacji Komend Wojewódzkich Policji do realizacji zadań w zakresie kontroli SENT, podjęło działania polegające m.in. na: organizacji szkoleń przygotowujących Policję do realizacji czynności przewidzianych w usmpt; przygotowaniu, przy współpracy z policjantami z Zakładu Ruchu Drogowego Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Wydziału Ruchu Drogowego KSP oraz przekazaniu do KWP i szkół policyjnych opracowania pn. *Monitorowanie drogowe przewozu towarów – poradnik praktyczny*; wprowadzeniu do Programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego zagadnień dotyczących przepisów o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Szkolenia zawodowe dla policjantów prowadzi się na podstawie rocznego planu szkoleń jednostki szkoleniowej. BRD KGP, przy współpracy z funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, organizowało i nadzorowało szkolenia przygotowujące Policję ruchu drogowego do przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach usmpt. Na poziomie centralnym odbyły się dwa szkolenia dla około 80 funkcjonariuszy Policji z KWP/KSP Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz Szkoły Policji w Katowicach. Łącznie w zakresie kontroli SENT przeszkolonych zostało 3675 na około 7780 funkcjonariuszy, tj. 47,2% policjantów kierowanych do faktycznej służby na drodze. Kontrole przewozu towarów przeprowadzają funkcjonariusze ruchu drogowego jednostek terenowych Policji, którzy wcześniej uczestniczyli w szkoleniach z zakresu kontroli SENT. Czynności te realizują zarówno samodzielnie, jak i wspólnie z funkcjonariuszami KAS. W KGP nie zidentyfikowano przypadku przeprowadzania kontroli przewozu towarów przez policjantów nieprzeszkolonych w tym zakresie.

W latach 2017–2019 w KGP nie ponoszono wydatków związanych z dostosowaniem Policji do realizacji zadań związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów. W wyniku przeprowadzonej w KGP analizy stwierdzono, że samo uzyskanie od kierującego środkiem transportu numeru referencyjnego oraz wizualna ocena zainstalowania lokalizatora nie powinny generować żadnych dodatkowych kosztów, może natomiast wydłużyć czas kontroli. Zadania nałożone ustawą były wykonywane przez Policję w ramach posiadanych środków i zasobów ludzkich.

W celu sformalizowania współdziałania służb w ramach monitorowania drogowego przewozu towarów zawarte zostało Porozumienia centralne. Zgodnie z § 2 Porozumienia współpraca ww. stron jest realizowana na szczeblu centralnym – pomiędzy ww. organami, a na szczeblu regionalnym – pomiędzy DIAS, komendantami wojewódzkimi Policji (lub Komendantem Stołecznym Policji), komendantami oddziałów SG i wojewódzkimi inspektorami TD.

Szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym, zgodnie z § 6 Porozumienia, miały być uzgodnione przez właściwych DIAS i Komendantów KWP/KSP na wniosek właściwego DIAS, w terminie 30 dni od wejścia w życie tego Porozumienia.

W trakcie kontroli ustalono, że KGP nie monitorował procesu zawierania przez Komendantów Wojewódzkich Policji oraz Komendanta Stołecznego Policji porozumień regionalnych z DIAS, co skutkowało brakiem informacji w zakresie realizacji uzgodnień na poziomie regionalnym.

NIK ustaliła, że w jednym przypadku porozumienie na szczeblu regionalnym nie zostało w ogóle zawarte, a w czterech przypadkach został przekroczony termin na ich zawarcie. W KGP podjęto czynności w celu ustalenia przyczyn i osób odpowiedzialnych za niedopełnienie obowiązku zawarcia porozumienia.

W KGP nie gromadzono również informacji o realizacji porozumień na szczeblu regionalnym ani nie wypracowano systemowych zasad ich monitorowania i ich realizacji. Uwzględniając fakt, że porozumienia doty-

Wydatki związane z dostosowaniem Policji do realizacji zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów

KGP nie monitorował zawierania porozumień regionalnych

Gromadzenie przez Policję informacji o realizacji porozumień regionalnych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czą współpracy na poziomie regionalnym, w ocenie KGP, ingerencja ze strony komórek organizacyjnych Policji szczebla centralnego nie jest wymagana. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela zdania KGP w tym zakresie, bowiem KGP sprawuje nadzór nad jednostkami policji zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, i w ocenie NIK Komendant Główny Policji powinien posiadać wiedzę na temat realizacji porozumień przez jednostki podległe. Brak wiedzy o sposobie realizacji na szczeblu regionalnym przez KWP/KSP szczegółowych uzgodnień z DIAS, zwłaszcza informacji o niezawarcie porozumień, stwarza ryzyko nieprawidłowej, niejednolitej realizacji przez Policję zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu w skali kraju.

Dostęp Policji do systemu SENT

Policja, również w celu wykonywania kontroli SENT, uprawniona jest do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, bezpośrednio z tego rejestru. Sposób dostępu do systemu SENT został ujęty w Porozumieniu centralnym. Konta dostępowe do rejestru SENT założone zostały dla wyznaczonych do tego użytkowników. Następnie, w okresie od 22 sierpnia do 14 września 2017 r., koordynator z Wydziału Nadzoru i Profilaktyki BRD KGP przekazał wyznaczonym osobom hasło startowe do systemu.

Całodobowa obsługa systemu SENT w Policji

W każdym województwie zapewniono całodobową obsługę systemu SENT. Na szczeblu regionalnym w Policji 85 kont dostępowych przydzielono służbie dyżurnej Wydziałów/Sztabów Policji KWP oraz Wydziału Ruchu Drogowego KSP – uprawnienia otrzymało po pięciu dyżurnych w każdym garnizonie. KGP nie posiada dostępu do systemu SENT na poziomie centralnym. Z uwagi na fakt, że policjanci z KGP nie realizują tego typu sprawdzeń dla jednostek terenowych, nie występowało o dodatkowe konto dostępowe.

Dostęp do rejestru SENT na urządzeniach służbowych jest możliwy za pośrednictwem łącza https przez domenę centralną MF, która umożliwia wgląd do danych zgromadzonych na PUESC poprzez usługę „Chmura MF”. W przypadku przerwy w działaniu systemu SENT możliwy jest bezpośredni kontakt służby dyżurnej KWP/KS Policji oraz jednostek organizacyjnych Policji szczebla powiatowego ze służbą dyżurną właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego. W toku kontroli NIK w KGP realizowany był we współpracy z MF projekt obejmujący integrację istniejących systemów oraz prace programistyczne związane z budową dedykowanej SENT aplikacji.

5.2.6. Komenda Główna Straży Granicznej

Gotowość podległych KGSG komórek i jednostek organizacyjnych do realizacji zadań wynikających z usmpt

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 4 pkt 2 usmpt kontrolę przewozu towarów, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, przeprowadzają także funkcjonariusze Straży Granicznej.

W ocenie NIK, KGSG zapewnił gotowość podległych mu komórek i jednostek organizacyjnych do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu. Struktura organizacyjna zarówno Komendy Głównej, jak i oddziałów SG była dostosowana do realizacji nowych zadań i obowiązków wynikających z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu. Zadania związane z nadzorem merytorycznym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie realizacji uprawnień wynikających z ustawy w KGSG były realizowane przez Zarząd Graniczny KG SG (ZG KG SG)¹¹⁷. Realizację zadań w tym zakresie powierzono Wydziałowi Bezpieczeństwa w Komunikacji ZG KG SG, natomiast wdrażanie rozwiązań informatycznych usprawniających realizację zadań należało do kompetencji Biura Łączności i Informatyki KG SG.

Ścisła współpraca Straży Granicznej ze Służbą Celno-Skarbową była realizowana w poszczególnych województwach. W celu szybkiego i sprawnego dostępu funkcjonariuszy SG do odpowiednich przepisów i niezbędnych materiałów na portalu wewnętrznym SG przygotowana została dedykowana zakładka zawierająca m.in. przepisy, wytyczne, instrukcje, zalecenia, na bieżąco przekazywano informacje i opracowania otrzymane z Ministerstwa Finansów w tym zakresie.

ZG KG SG koordynował kwestie przeszkolenia na szczeblu centralnym funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych SG oraz nakazał przeprowadzanie szkoleń na szczeblu regionalnym. Jednocześnie organizowano i koordynowano czynności związane z dostępem jednostek organizacyjnych SG do Systemu SENT.

Szkolenia w KGSG
dotyczące SENT

Współpraca w ramach ustawy o systemie monitorowania przewozu była jednym z obszarów określonych w *Katalogu przedsięwzięć ukierunkowanych na zwiększenie efektywności współpracy Krajowej Administracji Skarbowej i Straży Granicznej na 2017 r.* W katalogach przedsięwzięć na kolejne lata ujmowano wspólne szkolenia i działania kontrolne. Łącznie w okresie objętym kontrolą przeprowadzono zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, 60 szkoleń wewnętrznych i 73 szkolenia we współpracy z KAS. W sumie przeszkolonych zostało 1756 funkcjonariuszy SG, przy czym jeden funkcjonariusz mógł uczestniczyć kilkakrotnie w szkoleniach o różnej tematyce.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, na 47 funkcjonariuszy, którzy dokonywali kontroli z zakresu systemu monitorowania przewozu, czterech nie odbyło szkoleń w tym zakresie. Niektóre kontrole w przedmiotowym zakresie prowadzone były w ramach realizacji zadań ustawowych SG, m.in. w zakresie zwalczania nielegalnej migracji lub w trakcie kontroli ruchu drogowego, podczas których ujawniono towary podlegające przepisom o monitorowaniu przewozu drogowego. W takich przypadkach dokonywano też jednoczesnego sprawdzania środka transportu i pomimo braku przeszkolenia w przedmiotowym zakresie funkcjonariusze realizowali dalsze czynności, polegające na bezpośredniej wymianie informacji poprzez służby dyżurne SG oraz UCS w zakresie sprawdzenia w systemie SENT zgodności danych w dokumentacji przewozowej z przewożonym towarem, na podstawie numeru referencyjnego. Część kontroli była też przeprowadzana przez patrole SG, w których co najmniej jedna osoba posiadała przeszkolenie w zakresie monitorowania przewozu towarów akcyzowych.

¹¹⁷ Na podstawie § 1 pkt 1 lit. f załącznika do zarządzenia nr 34 Komendanta Głównego SG z dnia 18 lipca 2019 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego ZG KGSG (Dz. Urz. KGSG z 2019 r. poz. 31), poprzednio zarządzenia nr 64 Komendanta Głównego SG z dnia 1 października 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego ZG KGSG (Dz. Urz. KGSG z 2012 r. poz. 56, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak wydatków związanych z dostosowaniem SG do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

W latach 2017–2019 nie ponoszono wydatków związanych z dostosowaniem SG do realizacji zadań związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów.

W celu sformalizowania współdziałania służb w ramach monitorowania drogowego przewozu towarów Szef KAS 22 września 2017 r. zawarł z KGP, KGSG i GITD Porozumienie centralne. W Porozumieniu tym określono zakres i warunki współpracy organów KAS, Policji, SG i GITD dotyczące udostępniania przez Szefa KAS danych w celu wykonywania kontroli SENT. Zgodnie z § 2 Porozumienia współpraca ww. stron jest realizowana na szczeblu centralnym – pomiędzy ww. organami oraz na szczeblu regionalnym – pomiędzy DIAS, komendantami wojewódzkimi Policji (lub Stołecznym Policji) i oddziałów SG oraz Wojewódzkimi Inspektorami TD.

Zawieranie porozumień o współpracy na szczeblu regionalnym

W § 6 Porozumienia ustalono m.in., że szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym zostaną uzgodnione przez właściwych dyrektorów IAS i Komendantów Oddziałów SG na wniosek właściwego DIAS, w terminie 30 dni od wejścia w życie tego Porozumienia. W wyniku kontroli stwierdzono, że nie wszystkie porozumienia zawierane na szczeblu regionalnym zostały zawarte w terminie określonym w § 6 powołanego wyżej Porozumienia.

Termin uregulowania kwestii współpracy regionalnej, w ocenie Dyrektora ZG KG SG, zależał od DIAS, ponieważ zgodnie z postanowieniami Porozumienia z dnia 22 września 2017 r. dyrektorzy ci zostali wskazani jako organy inicjujące zawarcie porozumień regionalnych. Inną przyczyną zawarcia porozumień w terminie późniejszym niż określony w postanowieniach Porozumienia zawartego centralnie były zmiany w strukturze organizacyjnej wynikające z nowych zasad ustalania właściwości miejscowej organów SG i DIAS.

Straż Graniczna w celu wykonywania kontroli SENT na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o monitorowaniu przewozu uprawniona jest do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, bezpośrednio z tego rejestru. Wszystkie wnioski SG (52) przesłane do IAS Zielona Góra o nadanie uprawnień do systemu zostały uwzględnione. Uprawnienia dostępowe do systemu SENT zostały nadane użytkownikom (dyspozytorom) wyznaczonym spośród funkcjonariuszy pełniących służbę dyżurną operacyjną w oddziałach lub placówkach SG. Zastępca Dyrektora ZG w ramach sprawowanego nadzoru polecił 9 października 2017 r. komendantom oddziałów SG sprawdzenie działania rejestru, funkcjonariusze nie zgłaszali problemów z obsługą oraz nieprawidłowości w funkcjonowaniu Systemu.

W trakcie kontroli stwierdzono, że SG ma możliwość dostępu do Systemu SENT poprzez sieć GovNET. System SENT został ujęty w załączniku nr 14 zarządzenia nr 16 KGSG z dnia 15 kwietnia 2019 r.¹¹⁸ zmieniającego zarządzenie w sprawie sposobu i trybu gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz

¹¹⁸ Dz. Urz. KGSG z 2019 r. poz. 15.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Ponadto został on także wskazany jako zbiór danych osobowych w Wykazie zbiorów danych osobowych przetwarzanych w Straży Granicznej (13/WZD) oraz ujęty w Rejestrze czynności przetwarzania danych osobowych/Wykazie kategorii czynności przetwarzania (1/WKC). Sposób nadawania upoważnień i uprawnień dostępu do systemu został określony w *Procedurze nadawania upoważnień do przetwarzania danych osobowych w Straży Granicznej*. Rejestr, Wykaz oraz Procedura stanowią integralną część Polityki ochrony danych osobowych w Straży Granicznej.

5.3. Realizacja zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów przez wyznaczone jednostki

5.3.1. Ministerstwo Finansów

Działania Szefa KAS w zakresie monitorowania realizacji zadań przez jednostki podległe oparte były głównie o przekazywane z tych jednostek raporty, kierowane bezpośrednio lub pośrednio do Departamentu Zwalczenia Przesłępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów.

Szef KAS, w związku z planowanym na 18 kwietnia 2017 r. wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, pismem nr CP6.892.84.2016 z 14 kwietnia 2017 r. zobowiązał za pośrednictwem DIAS podległych im naczelników UCS do przekazywania raportów dotyczących przeprowadzonych kontroli oraz zaangażowania w te kontrole funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. W raportach pn. „Kontrole” przekazywane są w poszczególnych kolumnach informacje dotyczące liczby: wydanych decyzji o zarządzeniu konwoju, zrealizowanych konwojów, pobranych próbek towaru, założonych zamknięć urzędowych oraz ilości kontroli z podziałem na: kontrole przewozu wyrobów energetycznych, alkoholu, suszu tytoniowego, tzw. kontrole „Pusty przewóz” oraz kontrole przewozu „Inne towary”. W raportach „Zaangażowanie” przekazywane są informacje o liczbie funkcjonariuszy realizujących czynności kontrolne oraz o liczbie punktów kontrolnych z podziałem na punkty kontrolne stałe i punkty kontrolne mobilne. Raporty te sporządzane są w cyklu dobowym od dnia wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu (18 kwietnia 2017 r.) i przekazywane przez poszczególnych naczelników UCS drogą elektroniczną do Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach, który następnie opracowuje zbiorczy raport w tym zakresie i przekazuje go w formie elektronicznej do DZP. Raporty opracowywane są w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel, zgodnie ze wzorem zawartym w załącznikach do ww. pisma Szefa KAS. Załączniki te ulegały zmianie w wyniku rozszerzenia listy towarów podlegających ustawie¹¹⁹. Zmiana ta polegała na dodaniu w tabeli kolumny dot. kontroli przewozów oleju roślinnego, wyrobów farmaceutycznych i transportu kolejną, a także w późniejszym okresie na dodaniu tabeli dotyczącej przewozu gazu LPG.

Szef KAS zapewnił raportowanie informacji o przeprowadzonych kontrolach przez jednostki KAS

¹¹⁹ O zmianach naczelnicy UCS byli informowani w pismach: DZP.1540183.2017 DR z 8 czerwca 2017 r., CP6.892.35.2017.DR z 22 września 2017 r. i CP6.892.11.2017.DR z 3 października 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

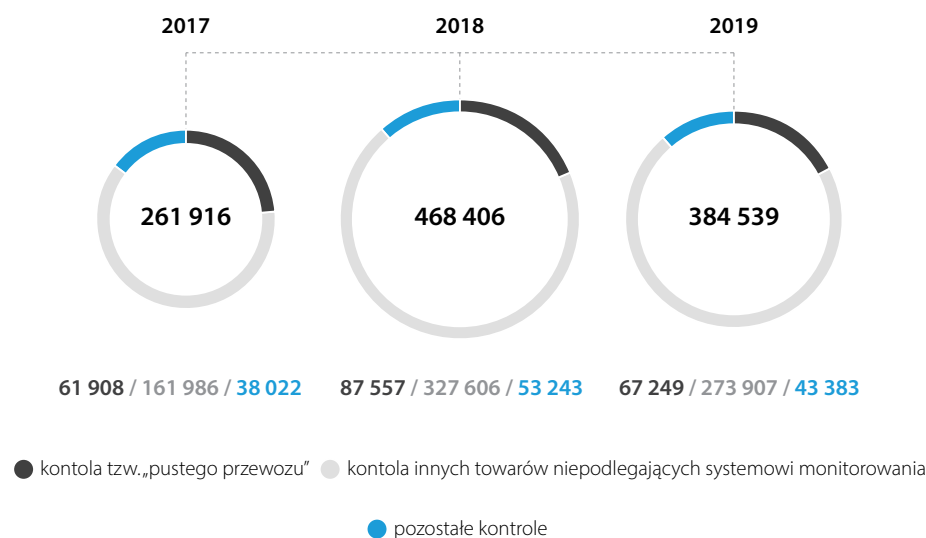
Z ustaleń kontroli wynika, że prowadzona w oparciu o wyżej wymienione raporty statystyka uwzględnia wszystkie zrealizowane czynności kontrolne na drogach publicznych oraz krajowej sieci kolejowej, w tym również dane odnoszące się do kontroli SENT i jest ukierunkowana na odzwierciedlenie liczby realizowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Gromadzone dane przekazywane w raportach, o których mowa, obejmują zarówno kontrole towarów znajdujących się na środku przewozowym odnotowanym w rejestrze zgłoszeń, jak i tych towarów (środków przewozowych), które nie zostały zgłoszone do rejestru zgłoszeń w chwili zatrzymania. Po wytypowaniu środka transportu do kontroli, jego zatrzymaniu oraz weryfikacji dokumentów albo fizycznym sprawdzeniu zawartości przestrzeni ładunkowej naczepy istnieje możliwość określenia, czy dany przewóz podlega systemowi monitorowania. Dlatego też kolumna „Inne towary” odnosi się do kontroli podejmowanych w ramach kontroli SENT, w wyniku których zostało ustalone, że przewożone towary nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia do rejestru zgłoszeń. Natomiast w sytuacji, gdy podczas zatrzymania transportu okazuje się, że kontrolowany towar podlega systemowi monitorowania przewozu, wówczas dana kontrola uwzględniana jest w statystykach, bez względu na to, czy towar podlegał zgłoszeniu na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, czy nie (np. ustawowe zwolnienie z obowiązku zgłoszenia). To, czy towar powinien być zgłoszony, czy nie, jest weryfikowane w trakcie czynności kontrolnych, natomiast gromadzone zestawienia danych o kontrolach odnoszą się nie tylko do weryfikacji towaru, lecz wszystkich zrealizowanych na drodze czynności kontrolnych, bez względu na to, czy czynności te dokonywane są na podstawie ustawy usmpt, czy na podstawie innych przepisów prawa (np. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym) itd. Ponadto zdarza się, że po zatrzymaniu środka transportu, w ramach kontroli SENT okazuje się, że kontrolowany środek przewozu nie przewozi żadnego towaru, a został zatrzymany i podlegał kontroli. Zatem w takich przypadkach, kontrola taka uwzględniana jest w kolumnie „Pusty przewóz”. Ma to znaczenie m.in. dla wykonywania kontroli funkcjonalnych oraz oceny działalności poszczególnych kontrolujących i naczelników urzędów celno-skarbowych. Ponadto, jak wskazał Zastępca Szefa KAS, kontrola pustych środków transportu połączona z doświadczeniem funkcjonariuszy służby celno-skarbowej może przynosić również wymierne efekty¹²⁰. Zdaniem Dyrektora DZP, z uwagi na jednoznaczne opisanie poszczególnych kolumn w wyżej wymienionych zestawieniach, w ocenie Ministerstwa Finansów nie było i nie ma podstaw do wydania wytycznych w tej sprawie.

¹²⁰ Na początku 2020 r. funkcjonariusze Łódzkiego UCS w Łodzi zatrzymali do kontroli pusty samochód dostawczy typu Citroen Berlingo, w którym znajdowały się śladowe ilości tytoniu. Na tej podstawie podjęto decyzję o kontroli posesji kierującego pojazdem. W wyniku przeszukania ujawniono 60 tys. szt. nielegalnych papierosów oraz 217 litrów nielegalnego alkoholu etylowego. Uszczuplenia tylko w podatku akcyzowym szacowane są na kwotę 63 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba i efekty kontroli SENT realizowanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Z badania opartego na danych o przeprowadzonych kontrolach wykonywanych przez służbę celno-skarbową w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, przygotowanych w toku kontroli NIK przez 16 UCS z wykorzystaniem analogicznej jak przy sporządzaniu raportów przekazywanych do Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach klasyfikacji kontroli jako kontroli SENT, dotyczących okresu od dnia 18 kwietnia 2017 r. do dnia 30 września 2019 r. wynika, że w analizowanym okresie funkcjonariusze służby celno-skarbowej przeprowadzili łącznie 1 114 861 kontroli drogowego przewozu towarów, w tym:

- a) w roku 2017 przeprowadzono 261 916 kontroli, z czego:
- przewozu towarów energetycznych – 31 760 kontroli,
 - przewozu alkoholu – 2703 kontrole,
 - przewozu suszu tytoniowego – 360 kontroli,
 - przewozu oleju roślinnego – 3199 kontroli,
 - tzw. „pustego przewozu” – 61 908 kontroli,
 - innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania – 161 986 kontroli;
- b) w roku 2018 przeprowadzono 468 406 kontroli, z czego:
- przewozu towarów energetycznych – 40 238 kontroli,
 - przewozu alkoholu – 3079 kontroli,
 - przewozu suszu tytoniowego – 452 kontroli,
 - przewozu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych systemem monitorowania – 736 kontroli,
 - przewozu oleju roślinnego – 8738 kontroli,
 - tzw. „pustego przewozu” – 87 557 kontroli,
 - innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania – 327 606 kontroli;

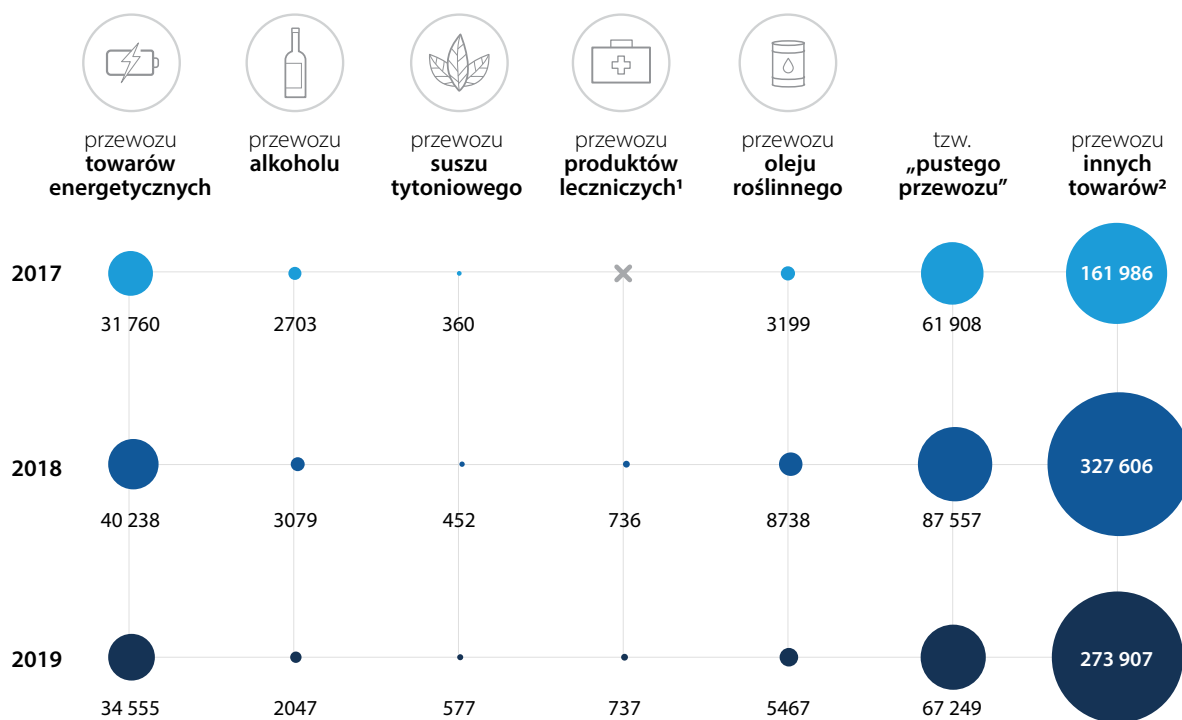
Liczba kontroli SENT przeprowadzonych przez funkcjonariuszy KAS

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- c) w roku 2019 przeprowadzono 384 539 kontroli, z czego:
- przewozu towarów energetycznych – 34 555 kontroli,
 - przewozu alkoholu – 2047 kontroli,
 - przewozu suszu tytoniowego – 577 kontroli,
 - przewozu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych systemem monitorowania – 737 kontroli,
 - przewozu oleju roślinnego – 5467 kontroli,
 - tzw. „pustego przewozu” – 67 249 kontroli,
 - innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania – 273 907 kontroli.

Infografika nr 6

Liczba i efekty kontroli SENT realizowanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej



¹ środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych systemem monitorowania

² niepodlegających systemowi monitorowania

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Wysoki odsetek kontroli pustych przewozów i kontroli towarów innych niż podlegające obowiązkowi zgłoszenia do rejestru SENT

Z powyższych danych wynika, że w ramach kontroli wyrobów objętych systemem monitorowania w roku 2017 – 85%, w latach 2018–2019 po 89,0% stanowiły kontrole pustych przewozów oraz kontrole towarów innych niż podlegające obowiązkowi zgłoszenia.

Z zestawień przygotowanych na potrzeby kontroli wynika, że w roku 2017 ujawniono nieprawidłowości, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, w przypadku 1275 kontroli drogowych (0,48% wszystkich kontroli w tym okresie), dokonano 1892 zamknięć urzędowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(0,72%), pobrano 626 próbek towarów (0,24%) oraz wykryto inne ujawnienia w przypadku 1466 kontroli. Ujawnienia te nie dotyczą obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu i zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DZP odnoszą się one najczęściej do naruszenia przepisów:

- ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym,
- ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym,
- ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Jako przykład naruszenia tych przepisów można podać:

- jazdę z niesprawnym tachografem,
- brak wymaganych uprawnień do kierowania pojazdami,
- brak wymaganych dokumentów stwierdzających dopuszczenie pojazdu do ruchu,
- brak obowiązkowego ubezpieczenia OC od pojazdów,
- nieprawidłowo umocowany i oznaczony ładunek itp.,
- nielegalny przewóz odpadów,
- przewóz odpadów z naruszeniem przepisów,
- ujawnienie w baku pojazdu paliwa opałowego,
- wprowadzenie wyrobów akcyzowych (win) bez znaków akcyzy,
- wprowadzenie wyrobów akcyzowych (spirytusu) z naruszeniem przepisów,
- jazda w stanie nietrzeźwości,
- wyprzedzanie w sposób niedozwolony.

W roku 2018 ujawniono nieprawidłowości, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, w przypadku 1607 kontroli drogowych i kolejowych (0,34% wszystkich kontroli w tym okresie) dokonano 2949 zamknięć urzędowych (0,63%), pobrano 965 próbek towarów (0,20%) oraz wykryto inne ujawnienia w przypadku 3302 kontroli.

**Kontrole SENT,
w których stwierdzono
nieprawidłowości**

W roku 2019 ujawniono nieprawidłowości, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, w przypadku 1139 kontroli drogowych (0,29% wszystkich kontroli w tym okresie) dokonano 1547 zamknięć urzędowych (0,39%), pobrano 686 próbek towarów (0,17%) oraz wykryto inne ujawnienia w przypadku 3661 kontroli.

W latach 2018–2019 funkcjonariusze służby celno-skarbowej przeprowadzili ponadto łącznie 11 583 kontrole kolejowego przewozu towarów. W toku kontroli nie przedstawiono danych określających rodzaje kontrolowanych towarów.

**Liczba kontroli SENT
przeprowadzonych
przez funkcjonariuszy
służby celno-skarbowej**

Z kolei z danych przedstawionych 14 lutego 2020 r. przez Dyrektora DZP wynika, że łączna liczba kontroli SENT zrealizowanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej i odnotowanych w okresie od 7 września 2017 r. do 30 września 2019 r. w module KONTROLA i KONTROLA II wyniosła na drogach 891 864, z czego:

- w roku 2017 – 103 593,
- w roku 2018 – 423 822,
- w roku 2019 – 364 449

oraz na kolei 1795 (odpowiednio 379 w 2017 r. i 1416 w 2019 r.).

Z porównania danych o liczbie kontroli SENT wykazywanych w module KONTROLA systemu SENT oraz w statystyce przygotowanej przez dyrektorów wszystkich 16 izb administracji skarbowej (w oparciu o metodologię właściwą dla raportów dobowych przekazywanych dla Szefa KAS za pośrednictwem Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach) wynika, że dane nie są jednolite.

NIK w toku kontroli wystąpiła do Dyrektora DZP o udzielenie wyjaśnień:

1. Czy łączna liczba kontroli wykazana w zestawieniach o przeprowadzonych kontrolach wykonywanych przez służbę celno-skarbową w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, przygotowanych dla NIK przez 16 UCS z wykorzystaniem analogicznej, jak przy sporządzaniu raportów przekazywanych do Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach, klasyfikacji kontroli jako kontroli SENT – odpowiada łącznej liczbie kontroli zrealizowanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, gromadzonych (rejestrowanych) zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o monitorowaniu przewozu w rejestrze zgłoszeń¹²¹?
2. Czy dane o zarejestrowanych kontrolach (kontrolach SENT) w module KONTROLA i dane o kontrolach podlegających odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń są tożsame?
3. Czy i jakie inne działania podjął Szef KAS w celu zapewnienia jednolitości rejestrowania kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu w rejestrze zgłoszeń, przez wszystkie służby, o których mowa w art. 13 ust. 3 i 4 tej ustawy?
4. Czy rejestr zgłoszeń umożliwia weryfikację poprawności wprowadzanych danych z przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, zgodnie z wymogami¹²² określonymi § 2 ust. 1 pkt 1, obowiązującego od dnia 18 kwietnia 2017 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (analogicznie w obowiązującym od dnia 24 sierpnia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów)?

W odpowiedzi na powyższe pytania Dyrektor DZP wyjaśnił m.in., że:

- a) (...) próba porównania danych odnoszących się do łącznej liczby kontroli, zawartych w przekazanych zestawieniach statystycznych oraz danych zawartych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy w każdym przypadku ujawni różnice. Powodem takiego stanu rzeczy, (...) jest różny zakres i cel gromadzonych danych. Moduł KONTROLA zapewnia przede wszystkim możliwość ewidencjonowania adno-

¹²¹ W przypadku negatywnej odpowiedzi NIK zwróciła się o podanie z czego wynikały różnice.

¹²² Obowiązek zamieszczania w rejestrze zgłoszeń, w toku kontroli, o której mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu albo niezwłocznie po zakończeniu kontroli, adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli oraz adnotacji o dokonanej a) pobraniu próbki towaru, b) zatrzymaniu środka transportu lub towaru, c) nałożeniu zamknięć urzędowych, d) usunięciu zamknięć urzędowych, e) pobraniu kaucji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tacji o zrealizowanych kontrolach SENT w przypadkach wskazanych w § 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Finansów. Utworzenie tej funkcjonalności modułu ma na celu zapewnienie przepływu informacji pomiędzy funkcjonariuszami i inspektorami o przeprowadzonej kontroli zgłoszonego i realizowanego przewozu celem uniknięcia wielokrotnego poddawania środka przewozowego kontroli podczas jednej trasy przewozu. Gromadzenie danych statystycznych na podstawie dziennych raportów służy przede wszystkim przekazaniu informacji o realizacji wszystkich czynności kontrolnych zrealizowanych w ciągu doby na drogach publicznych i krajowej sieci kolejowej niezależnie od tego, czy były one podejmowane w ramach kontroli SENT, czy też wynikały z innych kontroli. Tym samym liczba czynności kontrolnych wynikająca z zestawień statystycznych będzie większa od liczby kontroli uwzględnionych w module KONTROLA;

- b) Moduł KONTROLA, z uwagi na swój charakter, a także proces doskonalenia nie stanowił źródła informacji o prowadzonych kontrolach, czy też weryfikacji wprowadzanych informacji. Dane na temat realizowanych kontroli drogowych czerpane były już od 18 kwietnia 2017 r. z wspomnianych wcześniej raportów dobowych przekazywanych zgodnie z pismem CP6.892.84.2016 z 14 kwietnia 2016 r. z Działu Centrum SENT Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach i służyły do celów informacyjno-statystycznych;
- c) Podstawowym zadaniem modułu KONTROLA jest ewidencjonowanie adnotacji o zrealizowanych czynnościach kontrolnych, a dane wprowadzane do modułu KONTROLA II są danymi związanymi z przeprowadzoną kontrolą. Informacje te są rejestrowane w rejestrze zgłoszeń modułu KONTROLA i następnie trafiają do systemu ZISAR2. Nie istnieją poza tym rozwiązaniem odrębne rejestry w ramach rejestru zgłoszeń, służące do ewidencjonowania przeprowadzonych kontroli. Moduł KONTROLA (obecnie KONTROLA II) jest w swej części dedykowanej dla potrzeb systemu SENT elementem rejestru zgłoszeń, w którym są nanoszone adnotacje, o których mowa w § 2 cytowanego rozporządzenia Ministra Finansów (...);
- d) Zakres danych wprowadzonych do modułu KONTROLA, a następnie do modułu KONTROLA II, różni się (z uwagi na różny cel ich przetwarzania) od danych raportowanych przez poszczególne urzędy, jednakże fakt ten nie ma wpływu na skuteczność i sposób realizacji czynności kontrolnych.

W ocenie NIK, kwestia przyczyn braku zgodności danych o liczbie kontroli SENT wykazywanych w module KONTROLA oraz w statystyce przygotowanej przez dyrektorów wszystkich 16 izb administracji skarbowej nie została całkowicie wyjaśniona.

Z ustaleń przeprowadzonych w toku kontroli wynika ponadto, że w module KONTROLA, użytkownicy wewnętrzni systemu SENT odnotowują fakt przeprowadzonych czynności kontrolnych dla:

- przewozów zgłoszonych do rejestru zgłoszeń;
- przewozów towarów wrażliwych zwolnionych, z mocy prawa, z obowiązku zgłoszenia do rejestru zgłoszeń (np. płyn do spryskiwaczy samochodowych na bazie alkoholu etylowego w opakowaniach jednostkowych o objętości 4 l);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- przewozów towarów niezgłoszonych do rejestru, mimo ustawowego obowiązku zgłoszenia;
- poddanych kontroli środków transportu przewożących towary niepodlegające zgłaszaniu do rejestru, np. przewozu mebli, przewozu żywności, itp.;
- poddanych kontroli środków transportu nieprzewożących w ogóle towarów, tzw. pustych przewozów.

Powyższe oznacza, że wdrożone funkcjonalności modułu KONTROLA, będącego elementem rejestru zgłoszeń systemu SENT, wykraczają poza wymogi przewidziane w przepisach ustawy o monitorowaniu przewozu, co zdaniem Zastępcy Szefa KAS wynika ze specyfiki wykonywania kontroli drogowej i przyjętego założenia, że *w przypadku zlecenia zespołowi kontrolnemu realizacji zadań na podstawie tej ustawy, każda czynność kontrolna na drodze publicznej jest kontrolą SENT i fakt jej przeprowadzenia podlega obowiązkowi odnotowania w rejestrze zgłoszeń*. Jego zdaniem, przyjęcie innego założenia doprowadziłoby do wykonywania kontroli jedynie zgłoszonych do rejestru towarów i braku adnotacji o kontroli towarów niezgłoszonych, co stałoby w sprzeczności z założeniami przyjętymi w ustawie.

Z wyżej wymienionych ustaleń kontroli wynika, że przyjęte w Ministerstwie Finansów założenie, iż każda czynność kontrolna na drodze publicznej jest kontrolą SENT, legło u podstaw zarówno tworzenia funkcjonalności modułu KONTROLA, jak i określania zakresu danych w raportach dobowych przekazywanych do wyznaczonego Śląskiego UCS [według wyjaśnień Dyrektora DZP (...) *gromadzone zestawienia danych o kontrolach odnoszą się nie tylko do weryfikacji towaru, lecz wszystkich zrealizowanych na drodze czynności kontrolnych, bez względu na to, czy czynności te dokonywane są na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, czy też na podstawie innych przepisów prawa*]. Pomimo tego, jak podano powyżej, porównanie danych o liczbie kontroli SENT wykazywanych w module KONTROLA systemu SENT oraz w statystyce przygotowanej przez dyrektorów wszystkich 16 izb administracji skarbowej (w oparciu o metodologię właściwą dla raportów dobowych przekazywanych dla Szefa KAS za pośrednictwem Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego UCS w Katowicach) wskazuje na ich niejednorodność.

Nie zapewniono mechanizmów weryfikacji wiarygodności danych odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń

W ocenie NIK, Kierownictwo KAS nie zapewniło mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności danych, odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o monitorowaniu przewozu, tj. dotyczących kontroli, o których mowa w art. 13 tejże ustawy (kontroli SENT), przeprowadzanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, w tym poprzez brak określenia jasno sprecyzowanych kryteriów klasyfikowania kontroli jako podlegających odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń, z wykorzystaniem modułu KONTROLA.

Zdaniem NIK, rejestr zgłoszeń powinien umożliwiać weryfikację poprawności wprowadzanych danych z przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 13 ust. 8 tej

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustawy. Zasady wprowadzania danych do systemu powinny zapewnić, poza zgodnością z wymaganiami określonymi we wskazanych powyżej przepisach, jednolitość zakresu wprowadzanych danych. Brak określenia jasnych kryteriów kwalifikacji kontroli jako kontroli SENT do odnotowywania w rejestrze zgłoszeń z wykorzystaniem modułu KONTROLA świadczy, w ocenie NIK, o nierzetelnej realizacji zadań przez KAS w zakresie gromadzenia w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach przeprowadzanych na zasadach wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

W ocenie NIK, wiarygodność danych odnotowywanych w rejestrze, dotyczących kontroli SENT uzależniona jest m.in. od spełnienia następujących warunków:

- a) zapewnienia niezakłóconego dokonywania przewidzianych przepisami prawa adnotacji o kontrolach SENT;
- b) zapewnienia, w przypadku zmian dokonywanych w tym rozwiązaniu dostępności do danych historycznych;
- c) zapewnienia gromadzenia w rejestrze zgłoszeń (module KONTROLA) wszystkich i kompletnych danych o przeprowadzonych kontrolach SENT;
- d) spójności danych o przeprowadzonych kontrolach SENT w rejestrze zgłoszeń (module KONTROLA) z danymi gromadzonymi w tym zakresie w innych ewidencjach (raportach/statystykach wewnętrznych Ministerstwa Finansów);
- e) określenia jasno sprecyzowanych kryteriów dla użytkowników wewnętrznych systemu SENT w zakresie klasyfikowania kontroli jako podlegających odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń (module KONTROLA), tj. doprecyzowania, które kontrole spośród przeprowadzanych w ramach realizacji zadań kontrolnych na podstawie przepisów wielu aktów prawnych, podlegają odnotowaniu w tym rejestrze (czy wyłącznie w ramach zlecenia przeprowadzania kontroli w zakresie SENT, czy też w ramach wszystkich kontroli przeprowadzanych na drogach lub kolei przy okazji wykonywania innych ustawowych zadań).

Zdaniem NIK, wiarygodność (rzetelność) gromadzonych w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach SENT budzi uzasadnione wątpliwości. Powyższa teza znajduje oparcie w zgromadzonych w toku wszystkich kontroli przeprowadzonych w sześciu urzędach celno-skarbowych materiałach dowodowych. Nieprawidłowości w omawianym zakresie szczegółowo opisano w podobszarze 5.3.3. Urzędy Celno-Skarbowe Informacji o wynikach kontroli.

W tym miejscu należy wskazać na następujące przykłady:

1. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Podkarpackim UCS w Przemysłu wynika, że Naczelnik UCS utożsamia zakres wprowadzanych do rejestru zgłoszeń (modułu KONTROLA) danych o kontrolach w sposób analogiczny jak zakres danych przekazywanych w raportach dobowych przesyłanych do Śląskiego UCS. W piśmie z 6 lutego 2020 r. złożonym w toku kontroli wyjaśnia on, że „W odniesieniu do rejestru zgłoszeń, o którym mowa powyżej, zgodnie z pismem MF z 5 września 2017 r.¹²³ rejestrowane są tam wszystkie kontrole drogowe, począw-

¹²³ Nr CP6.892.44.2017.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szy od 7 września 2017 r. W ramach tych kontroli, zatrzymywane były środki transportu bez względu na ich rodzaj (np. cysterna, plandeka, kontener). Na tym etapie czynności kontrolnych funkcjonariusze nie dysponują wiedzą, z jakim towarem (przewozem) mają do czynienia i co do zasady, każda z tych kontroli jest elementem czynności w ramach trybu usmpt. Powyższe odzwierciedlają przesyłane do ŚUCS (Centrum Kompetencyjne SENT) raporty dobowe, które były elementem monitorowania, m.in. pod kątem ilości podejmowanych kontroli oraz zaangażowania funkcjonariuszy poszczególnych UCS”.

2. W toku kontroli przeprowadzonej w Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie, kierownik Działu Realizacji i Służby Dyżurnej złożył 16 grudnia 2019 r. wyjaśnienie o treści: „Nowa forma modułu SENT KONTROLA II podlega ciągłym modyfikacjom, dlatego kwestią problematyczną jest odniesienie się do zagadnienia, mając na uwadze, że nie jest to produkt ostateczny (protokoły – w budowie). Na stronie modułu – w zakładce „informacje” – w sposób bardzo ogólnikowy podawane są bieżące zmiany systemu. Liczę na to, że efektem końcowym będzie instrukcja obsługi, która „kontrolerom” wyjaśni ewentualne wątpliwości w zakresie rejestrowania kontroli, a „dyspozytorom” określi pełne możliwości pozyskiwania przetwarzanych w systemie danych (w zakresie sprawdzeń, edycji wpisów, pozyskiwania lokalnie danych statystycznych w bardziej przystępnych formach do ich obróbki – np. zrzutów Excel.). Nie podlega wątpliwości, że system SENT, którego adresatem były podmioty biorące udział w obrocie towarami wrażliwymi – spełnia swoje zadanie. Korzystanie z tej części systemu w celu weryfikacji danych zgłoszenia, jego statusu, historii, itp., skutkuje uzyskaniem jasnego obrazu będącego odwzorowaniem sytuacji podmiotu, towaru, przewozu. Proces rejestracji kontroli powinien być ujednoczony – a do tego potrzebne są wręcz „literalne” wskazówki. Ponadto, aby zabezpieczyć rzetelność przekazywanych danych, należy ujednoczyć rodzaj rejestrowanych danych z danymi przekazywanymi w trybie dobowym (Kontrola wagonu czy składu? Ilość założenia zamknięć czy przypadki zastosowania? Ilość pobranych próbek, liczba komór, z których pobrano próbki czy liczba przypadków pobrania?). System nie daje możliwości edytowania pól: data, godzina z poziomu zarówno kontrolera, jak i dyspozytora”.
3. W toku kontroli przeprowadzonej w Małopolskim UCS w Krakowie stwierdzono m.in.:
 - 1) „że analiza wydruków z modułu KONTROLA II wykazała 10 przypadków braku informacji o obiektach kontroli, wynikach kontroli lub o dodatkowych działaniach oraz trzy przypadki braku dat i godzin zakończenia kontroli. Kierownik Działu CKKM wskazał, że wszystkie przekazane wydruki pochodzą z modułu KONTROLA, a dane zostały zmigrowane do modułu KONTROLA II przez autorów nowego modułu, w związku z czym Małopolski UCS nie miał wpływu na sposób prezentowania danych w tym module. Kierownik Działu CKKM poinformował, że część danych, pomimo iż została wpisana do modułu KONTROLA, nie znajduje swojego odzwierciedlenia w module KONTROLA II. Dotyczyło to w szczególności takich danych, jak obiekty kontroli. Kierownik Działu CKKM stwierdził,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że część danych nie jest prezentowana z uwagi na status kontroli w module KONTROLA. W przypadku kontroli o statusie 1 – utworzona, brak jest informacji o dacie i godzinie zakończenia kontroli, wyniku kontroli i dodatkowych działaniach”;

- 2) „niezarejestrowanie w SENT faktu przeprowadzenia 13 kontroli, pomimo tego że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się przez zamieszczenie wskazanych informacji w rejestrze zgłoszeń niezwłocznie po zakończeniu kontroli, a w przypadku niedostępności rejestru, adnotację w nim zamieszcza się niezwłocznie po uzyskaniu dostępu do rejestru. Naczelnik Małopolskiego UCS wyjaśniła, że wszystkie kontrole przeprowadzone przez funkcjonariuszy w ramach monitorowania przewozu towarów, co do zasady, są rejestrowane w ww. rejestrze [...] Nadmieniła, że kontrole te dotyczyły kontroli innych niż kontrole SENT, tj. innych towarów lub pustych środków przewozowych (kontrole bezwynikowe). Funkcjonariusze przeprowadzający ww. kontrole wskazywali problemy z łącznością i logowaniem do systemu jako główną przyczynę braku rejestracji. Ponadto Naczelnik Urzędu poinformowała, że wszystkie niezarejestrowane w 2019 r. kontrole (osiem przypadków) zostały zaewidencjonowane w module KONTROLA II. Odnośnie do kontroli przeprowadzonych w 2018 r. (pięć przypadków) Naczelnik MUCS wskazała, że brak jest technicznej możliwości zarejestrowania ich w module KONTROLA II – moduł nie umożliwia wpisania daty wcześniejszej niż data w 2019 r.”.
4. W kontroli przeprowadzonej w Podlaskim UCS w Białymstoku, w której ustalono m.in., że (...) *adnotacje o kontrolach przeprowadzonych przed 1 lipca 2019 r., tj. kiedy do ewidencjonowania wykorzystywano moduł KONTROLA I, były niepełne. Brak było bowiem możliwości zweryfikowania zapisów dotyczących ustaleń kontroli i sposobu odnotowania w systemie jej wyników, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.*

Z ustaleń kontroli wynika, że moduł KONTROLA nie zapewnia w pełni funkcji gromadzenia wszystkich i kompletnych danych o przeprowadzonych kontrolach SENT, pomimo poczynionych w Ministerstwie Finansów prac nad udoskonaleniem modułu.

Kontrola wykazała, że Szef KAS nie oczekiwał od Policji, Straży Granicznej oraz Inspekcji Transportu Drogowego żadnych dokumentów i informacji dotyczących realizowanych przez funkcjonariuszy i inspektorów tych formacji kontroli SENT. Dyrektor DZP w toku kontroli wyjaśnił, że funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej oraz inspektorzy ITD nie podlegają Szefowi KAS oraz nie są zobowiązani do jakiegokolwiek sprawozdawczości (dla Ministra Finansów), z wyjątkiem dokonywania adnotacji o kontrolach w rejestrze zgłoszeń systemu SENT. To samo dotyczy przekazywania jakichkolwiek innych dokumentów. Brak takiego obowiązku wynika ze wspólnego, zawartego na poziomie centralnym, Porozumienia z 22 września 2017 r. regulującego wzajemne obowiązki i relacje poszczególnych służb oraz organów KAS.

Moduł KONTROLA systemu SENT nie zapewnia gromadzenia wszystkich i kompletnych danych o kontrolach SENT

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dane dotyczące kar pieniężnych, wymierzonych opłat, nałożonych grzywien oraz opłat za przechowywanie środków transportu lub towarów są gromadzone okresowo

Przedmiotem badań NIK był również monitoring Szefa KAS w zakresie gromadzenia danych dotyczących kar pieniężnych, wymierzonych opłat, nałożonych grzywien czy też opłat za przechowywanie środków transportu lub towarów. Jak wynika z ustaleń kontroli, dane te gromadzone są w Wydziale Prewencji DZP jedynie okresowo. W ocenie DZP, kluczową rolę odgrywają dane dotyczące liczby kar i mandatów, bowiem obrazują one skalę ujawnionych nieprawidłowości. Dane dotyczące wpływów są gromadzone w systemie księgowym ZEFIR2, a w miarę potrzeb są przedmiotem analizy przez Szefa KAS.

Funkcjonariusze służby celno-skarbowej dokonywali zamknięć urzędowych

W okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze służby celno-skarbowej 16 UCS, po stwierdzeniu w trakcie kontroli, że towar nie odpowiada co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu w zgłoszeniu albo przewóz towarów wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, nałożyli łącznie 6388 zamknięć urzędowych (odpowiednio 1892 w 2017 r., 2949 w roku 2018 i 1547 w roku 2019). Najwięcej zamknięć urzędowych (1434) nałożył UCS w Szczecinie, najmniej (trzy) UCS w Kielcach. Z tego tytułu¹²⁴ pobrano łącznie 5823 kaucje, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, w kwocie 582,3 tys. zł, z tego: 147,6 tys. zł w roku 2017, 289,1 tys. zł w roku 2018 i 152,4 tys. zł w roku 2019). W badanym okresie jedynie dziewięć kaucji nie zwrócono w związku z usunięciem zamknięć urzędowych (wszystkie w 2018 r.) w sytuacji niedopełnienia przez przewoźnika obowiązku, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Pięć spośród 16 UCS w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 30 września 2019 r. dokonało łącznie 11 usunięć zatrzymanego środka transportu lub towaru i przekazania go do wyznaczonego miejsca, w tym w latach 2017–2018 po cztery, a w roku 2019 – trzy. 11 DIAS, właściwych do wyznaczonego miejsca, do którego został skierowany lub usunięty środek transportu wraz z towarem, uprawnionych do ustalania wysokości opłat, o których mowa w art. 20 ustawy o monitorowaniu przewozu, w badanym okresie wydało łącznie w tym zakresie 63 postanowienia (odpowiednio po 17 w roku 2017 i 2019 oraz 29 w roku 2018). Z tytułu opłat za usunięcie środka transportu lub towarów uzyskano łącznie 7,8 tys. zł (1,5 tys. zł w roku 2017, 2,5 tys. zł w roku 2018 i 3,8 tys. zł w roku 2019), a z tytułu opłat za strzeżenie i przechowywanie środków transportu lub towarów – łącznie 115,4 tys. zł (15,3 tys. zł w roku 2017, 45,2 tys. zł w roku 2018 i 54,9 tys. zł w roku 2019).

W 2017 roku (od dnia 18 kwietnia) 15 UCS (tj. wszystkie z wyjątkiem UCS w Łodzi) wydało łącznie 212 decyzji w sprawie kary pieniężnej (najwięcej UCS w Gorzowie Wielkopolskim – 48, UCS w Toruniu – 47, najmniej UCS w Kielcach i Poznaniu – po jednej) na łączną kwotę 1739 tys. zł. W kolejnych latach wszystkie 16 UCS nakładało kary pieniężne, wydając w tym zakresie: 1222 decyzje w roku 2018 (najwięcej UCS w Katowicach – 284 i UCS w Gorzowie Wielkopolskim – 282, najmniej UCS w Kielcach – jedną) na kwotę 10 903,9 tys. zł i 952 decyzje w roku 2019 (do dnia 30 września)

¹²⁴ W przypadku nałożenia na środek transportu zamknięć urzędowych pobiera się kaucję w wysokości 1000 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na kwotę 10 959,6 tys. zł (najwięcej UCS w Warszawie – 320, UCS w Katowicach – 175 i UCS w Gorzowie Wielkopolskim – 163). Łączna nałożona kwota kary pieniężnej w badanym okresie wyniosła 23 602,5 tys. zł.

Z informacji przekazanych z IAS w Krakowie¹²⁵, w okresie od 1 maja 2017 r. do 24 października 2019 r., zaewidencjonowane zostały wpływy z tytułu kar pieniężnych w kwocie 14 025,2 tys. zł, z tego: 195,6 tys. zł w 2017 r., 6621,8 tys. zł w 2018 r. i 7207,8 tys. zł w 2019 r. (do 24 października 2019 r.).

Udział odstąpień od nałożenia kary pieniężnej (jedno w 2017 r., 38 w 2018 r. i 25 w 2019 r.) w ogólnej liczbie wszczętych postępowań w sprawie kary pieniężnej, w całym badanym okresie wyniósł 2%, w tym odstąpienie z urzędu 1%.

Ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynika, że w Ministerstwie Finansów na bieżąco dokonywana jest analiza orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie regulowanym ustawą o monitorowaniu przewozu, w tym w zakresie nakładania kar pieniężnych. Zasady odstępowania od nałożenia kary pieniężnej były szczegółowo omawiane na licznych spotkaniach przedstawicieli Wydziału Prewencji oraz organów orzeczniczych I i II instancji. Spotkania te mają na celu wymianę informacji (również statystycznych), doświadczeń oraz omówienie pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Między innymi po naradzie z kierownikami komórek orzecznictwa DZP przesłał pismo¹²⁶ skierowane do DIAS, zawierające obszernie wyjaśnienia związane ze sposobem postępowania w zakresie instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu oraz kolejnej¹²⁷. Zdaniem Dyrektora DZP, trudno jest precyzyjnie określić ramy sytuacyjne, w których przepisy w tym zakresie mogą być stosowane, dlatego też za kluczowe przyjęto wyjaśnienie podstaw do stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Jednocześnie, w ocenie Dyrektora DZP, opisana powyżej, dotychczas stosowana praktyka, wydaje się wystarczająca z punktu widzenia wytycznych w zakresie stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie.

NIK, nie kwestionując przydatności opisanej praktyki, zwróciła uwagę, że odpowiednie wskazówki w zakresie orzekania wymiaru i odstąpienia od wymiaru kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, zostały przekazane do podległych jednostek po ponad roku od dnia wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu. Zdaniem NIK, DZP mógł, w szczególności w zakresie odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, podjąć tego typu działania znacznie wcześniej, korzystając z bogatego orzecznictwa w zakresie udzielania pomocy publicznej i odpowiednich przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, do której odsyła art. 26 ust. 5 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Wpływy z tytułu kar pieniężnych

Funkcjonariusze KAS nakładali grzywny w dolnej granicy, określonej w art. 32 ust. 1 usmpt

¹²⁵ Jednostka właściwa w zakresie nadzoru nad systemem ZEFIR2, w którym pod indywidualnym kodem ewidencjonowane są wpłaty z tytułu kar pieniężnych.

¹²⁶ Pismo DZP10.K077.14.2018 z 23 lipca 2018 r.

¹²⁷ Pismo DZP10.K077.14.2018 z 5 lutego 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli wskazały, że funkcjonariusze służby celno-skarbowej w badanym okresie nałożyli i pobrali łącznie 449 grzywien w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, z czego w roku 2017 (od 18 kwietnia) – 123, w roku 2018 – 157 oraz w roku 2019 (do 30 września 2019) – 169. Dotyczy to funkcjonariuszy pełniących służbę w 13 spośród 16 UCS (w przypadku UCS w Białej Podlaskiej, Kielcach i Olsztynie nie odnotowano nałożenia żadnej grzywny). Najwięcej grzywien nałożono i pobrano w UCS w Gorzowie Wielkopolskim – 134 i w UCS w Katowicach – 90, a najmniej w UCS w Gdyni – pięć, UCS w Warszawie i Łodzi – po siedem. Łączna kwota nałożonych i pobranych grzywien w badanym okresie wyniosła 2422 tys. zł (odpowiednio 654,5 tys. zł w roku 2017, 861 tys. zł w roku 2018 i 906,5 tys. zł w roku 2019 (do 30 września 2019 r.)). Średnia wysokość grzywny nałożonej w trybie mandatu karnego w roku 2017 wyniosła 5,3 tys. zł, w roku 2018 – 5,5 tys. zł a w roku 2019 – 5,4 tys. zł, co oznacza, że funkcjonariusze służby celno-skarbowej nakładali grzywny w dolnej granicy, określonego w art. 32 ust. 1 przedziału (od 5 do 7,5 tys. zł).

Stosownie do treści art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, towar zatrzymuje się do czasu ustalenia przez naczelnika UCS, właściwego ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów, podmiotu posiadającego prawo do dysponowania towarem jak właściciel w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usługi i złożenia zgłoszenia. W przypadku nieustalenia podmiotu, który posiada prawo do dysponowania towarem jak właściciel, w terminie 60 dni od dnia zatrzymania towaru, orzeka się przepadek towaru na rzecz Skarbu Państwa. Z wnioskiem o orzeczenie przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa występuje do sądu cywilnego naczelnik UCS właściwy ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów (do spraw o przepadek towaru stosuje się odpowiednio przepisy 610¹–610⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹²⁸).

Sądowe orzeczenia przepadku towarów

W latach 2017–2019 (do dnia 30 września 2019 r.) w sześciu UCS stwierdzono osiem przypadków nieustalenia podmiotu, który posiada prawo do dysponowania towarem jak właściciel po upływie 60 dni od dnia zatrzymania towaru, kwalifikujących się do orzeczenia przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa (w tym: pięć w 2017 r. i trzy w 2018 r.). Organy te we wszystkich przypadkach wystąpiły do sądów cywilnych z wnioskiem o orzeczenie przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa (w tym: raz w 2017 r., pięć razy w 2018 r. i dwa razy w 2019 r.). W sześciu z tych spraw nastąpiło sądowe orzeczenie przepadku towarów (w tym: cztery w 2018 r. i dwa w 2019 r.), a łączna kwota uzyskana w wyniku wykonania orzeczeń wyniosła 42,2 tys. zł.

IAS w Zielonej Górze organem właściwym do przyjmowania w trybie awaryjnym dokumentów zastępujących zgłoszenia

Wyniki kontroli wykazały, że w przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń SENT, będącej wynikiem awarii bądź zaplanowanej przerwy technicznej, niezwłocznie uruchamiany był tryb awaryjny przyjmowania

¹²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm. (dalej: Kpc).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dokumentów zastępujących zgłoszenia. Decyzję o uruchomieniu trybu przesyłania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia w przypadku niedostępności rejestru SENT (dalej „trybu awaryjnego”), publikacji komunikatu o niedostępności rejestru zgłoszeń SENT oraz o uruchomieniu skrzynek awaryjnych podejmuje od 18 kwietnia 2017 r. Dyrektor IAS w Zielonej Górze. Zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów oraz zgłoszeń obrotu paliwami opałowymi¹²⁹, organem właściwym, do którego jest przesyłane zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, jest Dyrektor IAS w Zielonej Górze¹³⁰. Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów w IAS w Zielonej Górze rejestrze, a przyjęte dokumenty były przechowywane w jednoznacznie opisanych (datami niedostępności) folderach.

W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. odnotowano łącznie 25 przypadków niedostępności rejestru zgłoszeń SENT. Szerszą informację w tym zakresie przedstawiono w pkt 5.3.2. Informacji o wynikach kontroli.

Szef KAS prawidłowo realizował obowiązki weryfikowania i usuwania danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji.

Dane geolokalizacyjne, stosownie do treści przepisu art. 4 ust. 5 pkt 2 ustawy o systemie monitorowania przewozu, przechowywane są nie dłużej niż 12 miesięcy, licząc od daty zakończenia przewozu towaru, chyba że przed upływem tego terminu wszczęte zostanie postępowanie administracyjne, w którym dane te są niezbędne (w takim przypadku dane geolokalizacyjne są przechowywane do czasu prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego). Szef KAS dokonuje weryfikacji tych danych nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, usuwając zbędne dane (art. 4 ust. 5a ustawy).

W zakresie realizacji ww. obowiązków, Szef KAS w piśmie¹³¹ z 29 marca 2019 r. upoważnił Dyrektora IAS we Wrocławiu, do przechowywania danych geolokalizacyjnych oraz dokonywania weryfikacji tych danych. Na polecenie¹³² Dyrektora DZP skierowane do Dyrektora IAS we Wrocławiu została opracowana *Procedura weryfikacji danych w module SENT GEO* (dalej: Procedura), zatwierdzona przez DZP 21 maja 2019 r.¹³³ Zgodnie z Procedurą, nad prawidłowością stosowania której czuwa Centrum Kompetencyjne zlokalizowane w IAS we Wrocławiu (dalej: Centrum) za dane zbędne uważa się:

Przypadki niedostępności rejestru

Szef KAS prawidłowo realizował obowiązki weryfikowania i usuwania danych geolokalizacyjnych

¹²⁹ Dz. U. poz. 1658.

¹³⁰ Wcześniej § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1849, ze zm.), § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1487) i § 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń (Dz. U. poz. 787).

¹³¹ Nr DZP1.K0111.6.2019.

¹³² Pismo nr DZP10.K077.30.2019.

¹³³ Pismo o nr jw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dane niepołączone ze zgłoszeniem SENT starsze niż trzy miesiące,
- dane starsze niż 11 miesięcy niezabezpieczone do postępowań administracyjnych,
- dane testowe i szkoleniowe starsze niż trzy miesiące.

Z ustaleń kontroli wynika, że pierwsza weryfikacja danych geolokalizacyjnych przy współpracy z Instytutem Łączności odbyła się 31 stycznia 2019 r.¹³⁴ Do 31 stycznia 2020 r. przeprowadzono około 185 weryfikacji i 654 zabezpieczeń danych dla celów prowadzonych postępowań administracyjnych. Okresowa weryfikacja danych, o której mowa w Procedurze, polegająca na weryfikacji danych w celu usunięcia danych, odbywa się od września 2019 r., tj. od miesiąca, w którym należało rozpocząć comiesięczne usuwanie danych starszych niż 11 miesięcy.

Rozpoczęcie weryfikacji okresowej nastąpiło od września, a nie od miesiąca następnego od dnia zatwierdzenia Procedury, ponieważ powiązano ją z okresowym usuwaniem danych geolokalizacyjnych z bazy danych SENT GEO w celu ich nieprzechowywania dłużej niż 12 miesięcy. Do września 2019 r. przeprowadzano weryfikację danych geolokalizacyjnych dla celów prowadzonych postępowań.

Liczba rekordów
pozycji lokalizacyjnych
i zdarzeń rzeczywistych
zgromadzonych
w rejestrze zgłoszeń

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 października 2018 r. do 31 stycznia 2020 r. liczba rekordów pozycji lokalizacyjnych i zdarzeń rzeczywistych (bez danych testowych i szkoleniowych) zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń wyniosła 5 325 598 393. Począwszy od miesiąca września 2019 r., usunięto łącznie 993 343 694 takich rekordów. Pomijając miesiąc wrzesień 2019 r., (usunięto 2 558 478 rekordów), średnio miesięcznie usuwanych jest 198 157 043 rekordów pozycji lokalizacyjnych i zdarzeń rzeczywistych. Pismem¹³⁵ DZP z 7 marca 2019 r. Dyrektor IAS we Wrocławiu został zobowiązany do usunięcia w pierwszej kolejności danych geolokalizacyjnych przekazanych do 31 grudnia 2018 r. Wykonanie polecenia DZP potwierdzają raporty przedłożone w toku kontroli.

W ramach kontroli sprawdzono również, czy Szef KAS monitorował realizację przez DIAS postanowienia art. 17 usmpt, zgodnie z którym DIAS indywidualnie ustalają wysokość opłat za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu (w art. 20 ust. 3 ww. ustawy określono maksymalną wysokość stawek kwotowych) oraz czy wydawał w tej sprawie wytyczne i czy wytyczne przewidywały ujednoczenie wymiaru ustalonej przez DIAS wysokości tych opłat. W ocenie Dyrektora DZP, zawarte w ustawie o monitorowaniu przewozu przepisy¹³⁶ stanowią wystarczające wytyczne, gdyż z jednej strony nie narzucają centralnie regulowanych stawek, co pozwala na lepsze dostosowanie ich do cen obowiązujących na rynku lokalnym, a z drugiej strony ustalenie górnych granic stawek nie pozwala na nadmierną swobodę w ustalaniu tych opłat przez DIAS. Dodatkowo wyso-

¹³⁴ Nr sprawy 0201-19-006160.

¹³⁵ Nr DZP10.K077.30.2019.

¹³⁶ Art. 20 ust. 2 wskazujący, że wysokość stawki kwotowej opłat z tego tytułu winna odpowiadać średniej cenie rynkowej usług w zakresie usuwania, strzeżenia i przechowywania środków transportu lub towarów na obszarze właściwości danej izby administracji skarbowej i art. 20 ust. 3, który określa maksymalną wysokość stawek kwotowych tych opłat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kość opłat z tytułu usunięcia, strzeżenia i przechowywania środka transportu lub towaru – zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o monitorowaniu przewozu – ustalana jest w drodze postanowienia, na które w oparciu o przepis ustawy – Ordynacja podatkowa przysługuje zażalenie. Zatem wysokość tych opłat, w przypadku wątpliwości, może zostać poddana ocenie sądowej.

Koszty wdrożenia i utrzymania systemu monitorowania przewozu towarów w jednostkach KAS w latach 2017–2019 (do 30 września 2019 r.) wyniosły łącznie 65 812,7 tys. zł, z tego: 41 872,8 tys. zł w 2017 r., 19 021 tys. zł w 2018 r. oraz 4918,8 tys. zł za dziewięć miesięcy 2019 r.¹³⁷

W związku z utworzeniem systemu SENT, w tym modułu SENT-GEO, do 30 września 2019 r. wydatkowano 6926 tys. zł. Najwyższe wydatki poniesiono na infrastrukturę systemu, w tym zakup licencji, sprzętu i oprogramowania (3545,1 tys. zł), wydatki na dotacje w latach 2018–2019 dla Instytutu Łączności w ramach przyjmowania, przetwarzania i analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń (2367,7 tys. zł) oraz na usługi wsparcia utrzymania i rozwoju systemu (711,7 tys. zł). W związku z rozbudową systemu o moduł SENT-GEO, oprócz wydatków na dotacje dla Instytutu Łączności w latach 2018–2019, zakupiono licencje niezbędne do przechowywania danych modułu SENT-GEO (2382,8 tys. zł), usługę wsparcia w przygotowaniu pilotażowego rozwiązania (110,6 tys. zł) oraz usługę, której efektem było wytworzenie funkcjonalności dotyczących integracji rejestru zgłoszeń SENT z modułem SENT GEO (60,9 tys. zł).

Wydatki przeznaczone na wdrożenie systemu SENT lub jego kolejnych wersji zgłaszane są przez DZP do projektu budżetu na rok następny.

Koszty osobowe w 2017 r., 2018 r. i 2019 r. (za dziewięć miesięcy) wyniosły łącznie 6589,7 tys. zł (głównie na wynagrodzenia i szkolenia), a koszty organizacyjne 59 222,9 tys. zł (przede wszystkim z tytułu zakupu radiowozów, nieoznakowanych pojazdów służbowych do realizacji kontroli SENT i urzędzeń zapewniających mobilny dostęp do SENT).

Dyrektor DZP podał, że wykazane w tabeli koszty osobowe i organizacyjne oraz inne koszty izb administracji skarbowej nie mogą być w większości przypadków *expressis verbis* przypisane do kosztów wdrożenia i utrzymania systemu SENT z uwagi na fakt, że kontrola SENT jest jednym z wielu zadań komórek realizacji w UCS. Koszty osobowe w większości przypadków poniesione od 1 maja 2017 r. dotyczyły przeniesienia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej do służby celno-skarbowej, tak by zapewnić poziom obsady etatowej wskazanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

NIK sprawdziła m.in., czy w związku z upływem ponad dwóch lat od wdrożenia systemu Szef KAS analizował przydatność i funkcjonalności systemu do aktualnie wykonywanych zadań ustawowych, czy system SENT, wraz z jego modułem SENT-GEO, spełnił cele, dla których został wdrożony.

Koszty wdrożenia i utrzymania systemu monitorowania przewozu towarów w jednostkach KAS

Ograniczona ocena przydatności systemu SENT prowadzona w Ministerstwie Finansów

¹³⁷ Według danych zawartych w zestawieniu przekazanym przy piśmie DZP nr DZP10.K041.15.2019 (35) z 31 stycznia 2020 r.

W związku z tym stwierdzono, że ocena przydatności systemu SENT w Ministerstwie Finansów była dokonywana głównie pod kątem dochodów budżetowych oraz wpływu na funkcjonowanie rynku towarów objętych systemem. Jej elementem była i jest również ocena dokonana i prezentowana w raportach i analizach przez organizacje i związki branżowe z obszaru wyrobów paliwowych, przemysłu spirytusowego czy tytoniowego (przykłady takich ocen zaprezentowano w dalszej części Informacji o wynikach kontroli, tj. w obszarze 5.4. Wpływ wdrożenia systemu monitorowania przewozu towarów na walkę z szarą strefą). Szef KAS prowadził w 2018 i 2019 r. działania mające na celu ocenę skuteczności wprowadzonych rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych poprzez realizację krótkotrwałych, zintensyfikowanych działań kontrolnych. W okresie tym zostały zrealizowane dwie operacje, w których przeprowadzono łącznie 28 tys. kontroli środków transportu i ujawniono 77 naruszeń przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Stwierdzono również ponad 200 przypadków naruszeń przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz przepisów Kodeksu Wykroczeń¹³⁸.

Bieżące modyfikacje systemu SENT

System SENT, w ocenie Dyrektora DPZ, z uwagi na wprowadzone nowe rozwiązania w administracji publicznej związane z możliwością monitorowania trasy przewozu towaru poprzez wprowadzenie obowiązku zgłoszenia przewozu określonej grupy towarów do rejestru oraz przekazywania danych geolokalizacyjnych przez przewoźnika, zachowując jednocześnie zasadę swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami w UE, jest systemem, który ulega zmianom i modyfikacjom tak, by wprowadzone rozwiązania zapewniały osiągnięcie celów, dla których został zaprojektowany. Wpływ na zakres wprowadzonych modyfikacji i zmian mają potrzeby zgłaszane przez właściwych ministrów oraz funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, a także oczekiwania środowisk gospodarczych. Zmiany wprowadzone w związku z potrzebami administracji publicznej dotyczyły na przykład wprowadzenia obowiązku podawania w zgłoszeniu wysokości stawki podatku od towarów i usług w przypadku realizacji przewozu oleju roślinnego oraz wprowadzenia obowiązku dokonywania zgłoszenia wywozu leków albo środków żywnościowych specjalnego przeznaczenia, których dostępność na rynku krajowym jest zagrożona. W przypadku środowiska gospodarczego wnioski były związane przede wszystkim z ułatwieniem dokonywania zgłoszenia przewozu poprzez uwzględnienie specyfiki branży oraz ograniczeniem sankcji. Kontrole realizowane w ramach ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów są kontrolami o prewencyjnym charakterze, których podstawowym celem jest przeciwdziałanie naruszeniom obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Cel ten jest osiąganym poprzez dużą liczbę tych kontroli, co w powiązaniu z zagrożeniem nałożenia sankcji w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, pozwala na osiągnięcie celu regulacji. Cechą charakterystyczną tych kontroli jest nieprzewidy-

¹³⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

walność zdarzeń. Wymusza to m.in. stosowanie form i metod typowania, których skuteczność jest uzależniona przede wszystkim od doświadczenia funkcjonariuszy służby celno-skarbowej.

W celu wsparcia procesu typowania środka transportu do kontroli, system SENT korzysta z systemu ZISAR udostępniającego wyniki automatycznej analizy ryzyka. Analiza ta jest prowadzona w momencie dokonania zgłoszenia oraz jego uzupełnienia albo aktualizacji. Kolejnym narzędziem wykorzystywanym do wsparcia procesu typowania kontroli jest moduł „SENT-GEO LIVE”, który w czasie rzeczywistym pozwala uzyskać informacje o przemieszczaniu się na zdefiniowanym obszarze, zarejestrowanych w rejestrze zgłoszeń przewozów. Funkcjonariusze służby celno-skarbowej dysponują również narzędziem SENT-GEO BI, które jest bazą danych analitycznych modułu SENT-GEO. Rolą Instytutu Łączności jako operatora i wykonawcy modułu SENT-GEO jest wsparcie procesu identyfikacji przewozów, które mogą być przedmiotem oceny na stanowisku Służby Dyżurnej pod kątem możliwości i konieczności realizacji czynności kontrolnych przez zespół kontrolny poprzez wizualizację wyników zleconych analiz. Wizualizacja danych geolokalizacyjnych środka przewozu towaru na mapach wraz z informacją („zastrzeżeniem”) wynikającą z analizy przeprowadzonej w ramach systemu SENT jest dostępna niezwłocznie od momentu wyruszenia pojazdu w trasę.

Dane systemu ZISAR wspierają typowanie środka transportu do kontroli SENT

Aby odpowiednio wykorzystać narzędzie SENT-GEO, opracowano i udostępniono funkcjonariuszom materiały w postaci instrukcji użytkownika systemu. W lutym 2019 r. Dyrektor Departamentu DZP skierował do naczelników urzędów celno-skarbowych wytyczne w zakresie realizacji czynności kontrolnych przy wykorzystaniu udostępnionych funkcjonalności SENT-GEO, wykonywanych w związku z art. 12a ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, tj. kontroli, w ramach których podmiot wysyłający, podmiot odbierający lub przewoźnik otrzymują wezwanie do przedstawienia środka transportu przesłane wraz z numerem referencyjnym albo potwierdzeniem aktualizacji danych w rejestrze. W maju 2019 r. Dyrektor Departamentu DZP skierował do naczelników urzędów celno-skarbowych wytyczne w zakresie funkcjonowania stanowiska Służby Dyżurnej w obszarze związanym z kontrolą przestrzegania zasad realizacji przewozu towarów. Zgodnie z wytycznymi, dysponowanie zespołem kontrolnym stało się jedną z podstawowych kompetencji stanowiska Służby Dyżurnej. Stanowiska Służby Dyżurnej funkcjonują siedem dni w tygodniu przez 24 godziny na dobę na poziomie urzędu celno-skarbowego.

W toku kontroli ustalono, że w okresie od października 2018 r. do listopada 2019 r. zrealizowano 481 kontroli przewozów wytypowanych z wykorzystaniem modułu SENT-GEO. W przypadku 299 kontroli (62%) stwierdzono nieprawidłowości i naruszenia ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Ponadto z wykorzystaniem danych z modułu SENT-GEO od początku 2019 r. zostało zrealizowanych 4,6 tys. kontroli w związku z art. 12a ustawy. Kontrole te w większości (ponad 98%) potwierdziły fakt prawidłowego zrealizowania przewozu. Zidentyfikowano również

532 przypadki braku reakcji przewoźnika na wystosowane wezwanie. Dyrektor DZP wyjaśnił, że w powyższym zakresie Dział Centrum SENT Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach co miesiąc przekazuje do właściwych naczelników urzędów celno-skarbowych listy zawierające wykazy numerów zgłoszeń przewozu, w stosunku do których stwierdzono występowanie podejrzenia nieprawidłowego zakończenia przewozu na terenie kraju, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego i ewentualnego wszczęcia w uzasadnionych przypadkach postępowania związanego z nałożeniem kary pieniężnej.

W zakresie modułu SENT-GEO w 2019 r. wystąpiło 12 przypadków awarii lub innych problemów technicznych związanych z jego funkcjonowaniem. Większość problemów (osiem przypadków) dotyczyło mobilnej aplikacji kierowcy (w tym opóźnienia lub braku przekazywania danych z aplikacji mobilnych), w dwóch przypadkach były prowadzone prace serwisowe modułu, a jeden przypadek wynikał z przerwy technicznej w działaniu platformy PUESC. W siedmiu przypadkach problemy zostały usunięte w ciągu jednej doby, w dwóch przypadkach w ciągu dwóch dób. W przypadku dwóch najdłużej trwających awarii (sześć i dziewięć dób) ich zasięg był ograniczony do części urządzeń mobilnych wyposażonych w aplikacje kierowcy, a przyczyny były niezależne od modułu SENT-GEO. W związku z realizacją umowy dotacji na zadanie dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, w grudniu 2018 r. został opracowany przez Instytut Łączności raport, w którym sformułowano szereg uwag odnośnie funkcjonującego systemu SENT-GEO. Ustalono, że Ministerstwo Finansów wprowadziło lub podjęło działania w celu wprowadzenia zmian w systemie SENT-GEO zmierzających do usunięcia problemów sformułowanych przez Instytut Łączności.

5.3.2. Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze

NIK pozytywnie oceniła realizację przez DIAS w Zielonej Górze zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń. Tryb przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia Dyrektor IAS zorganizował stosownie do wymogów przepisów prawa w tym zakresie. W przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń SENT, będącej wynikiem awarii bądź zaplanowanej przerwy technicznej, niezwłocznie uruchamiany był tryb awaryjny przyjmowania dokumentów zastępujących zgłoszenia. Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów rejestrze, a przyjęte dokumenty były przechowywane w jednoznacznie opisanych (datami niedostępności) folderach.

W okresie funkcjonowania systemu SENT (od 18 kwietnia 2017 r. do 30 listopada 2019 r.) odnotowano łącznie 25 przypadków niedostępności rejestru, które skutkowały uruchomieniem procedury awaryjnej, polegającej na udostępnianiu awaryjnego kanału komunikacji do przekazywania zgłoszeń przewozu towarów na dokumencie zastępującym zgłoszenie (dalej nazywane również zgłoszeniem zastępującym).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalono, że niedostępność rejestru była wynikiem:

- w 2017 r.:
 - a) awarii systemu SENT (trzy przypadki),
 - b) niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (pięć przypadków),
 - c) przerw technicznych (trzy przypadki).Łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 46 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 11 godzin 46 minut, najkrótsza – 39 minut (średnio: 4 godziny 43 minuty); czas trwania przerw technicznych wynosił od 1 godziny 19 minut do 5 godzin 14 minut (średnio: 2 godziny 47 minut);
- w 2018 r.:
 - a) awarii systemu SENT (jeden przypadek),
 - b) niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (dwa przypadki),
 - c) przerw technicznych (trzy przypadki).Łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 11 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 1 godzina 7 minut, najkrótsza – 31 minut (średnio: 49 minut); czas trwania przerw technicznych wynosił od 42 minut do 6 godzin 28 minut (średnio: 2 godziny 45 minut);
- w 2019 r.:
 - a) niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (siedem przypadków),
 - b) przerw technicznych (jeden przypadek).Łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 27 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 16 godzin 22 minuty, najkrótsza – 2 godziny 9 minut (średnio: 3 godziny 31 minut); czas trwania przerwy technicznej – 1 godzina 59 minut.

Przyczyny
niedostępności
rejestru zgłoszeń

Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów rejestrze, w którym odnotowywano m.in. źródło informacji o problemie w funkcjonowaniu SENT, treść ogłaszanych komunikatów w związku z niedostępnością rejestru i czas jego publikacji na portalu PUESC, przyczyny wystąpienia problemów oraz podjęte działania w celu ich usunięcia. Nie udokumentowano dokładnego czasu niedostępności rejestru. Czas ten szacowano na podstawie wpływu pierwszej i ostatniej wiadomości na skrzynkę awaria.sent@mf.gov.pl¹³⁹.

W ocenie NIK, należałoby w ramach czynności realizowanych w trybie awaryjnym przyjąć rozwiązanie, które pozwoli na dokumentowanie dokładnego czasu niedostępności rejestru, szczególnie, że precyzyjne określenie ram czasowych niedostępności jest niezbędne zarówno do sprawnego przeprowadzania kontroli przewozów, jak i monitorowania poziomu dostępności środowiska.

Niedokładne
dokumentowanie
czasu niedostępności
rejestru zgłoszeń

Łączny czas niedostępności rejestru w poszczególnych latach funkcjonowania systemu SENT wyznaczał wskaźnik dostępności tego systemu

¹³⁹ Kierownik Referatu ISS wyjaśnił, że nie udokumentowano powyższego ze względu na fakt, że nikt poza pracownikami Referatu nie może dokonać zmiany ustawień skrzynek awaryjnych w celu przyprowadzenia dokumentów zastępujących zgłoszenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(mierzony jako relacja rzeczywistej dostępności aplikacji SENT oraz kanałów dostępu do tej aplikacji do planowanej¹⁴⁰ dostępności systemu) na poziomie odpowiednio: 99,22%, 99,87% oraz 99,76%.

Oszacowany czas, jaki upływał od momentu identyfikacji występowania problemów z dostępnością systemu SENT do momentu uznania tego stanu za awarię, zawierał się w przedziale od 1 minuty dla zdarzenia z 16 maja 2017 r. do 1 godziny i 33 minut dla zdarzenia z 22 listopada 2017 r.

System SENT – od czasu wdrożenia – nie podlegał istotnym modyfikacjom w związku z jego awaryjnością. Dokonywane zmiany – poza usuwaniem przyczyn niedostępności rejestru – wynikały głównie ze zwiększania jego funkcjonalności oraz rozszerzania systemu monitorowania przewozu towarów o dodatkowe grupy produktów (farmaceutyczne, olej opałowy).

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu w trybie awaryjnym przyjęto następującą liczbę wiadomości dotyczących zgłoszeń zastępujących:

- a) skrzynka awaria.sent@mf.gov.pl:
- rok 2017 (od 18 kwietnia) -7432,
 - rok 2018 -577,
 - rok 2019 (do 30 listopada) -10 421,
- b) skrzynka awaria.sent.ws@mf.gov.pl:
- rok 2017 (od 18 kwietnia) -3611,
 - rok 2018 -865,
 - rok 2019 (do 30 listopada) -2303.

Zgłoszenia dokonane w trybie awaryjnym stanowiły znikomy odsetek wszystkich zgłoszeń i ich aktualizacji odnotowanych w bazie danych systemu SENT, wynosząc 0,16% zgłoszeń i ich aktualizacji przyjętych za osiem miesięcy funkcjonowania systemu w 2017 r., 0,01% zgłoszeń i ich aktualizacji przyjętych w 2018 r. oraz 0,15% zgłoszeń przyjętych za 11 miesięcy 2019 r.

W trakcie kontroli NIK dokonano badania postępowania administratorów systemu SENT w odniesieniu do czterech przypadków niedostępności rejestru SENT (po jednym przypadku awarii odnotowanej w każdym roku funkcjonowania systemu¹⁴¹ oraz jeden przypadek przerwy technicznej – aktualizacja z 22 maja 2018 r.), tj. 16% łącznej zarejestrowanej liczby tych zdarzeń. Badanie to wykazało m.in., że administratorzy systemu podejmowali działania zgodne z ogólnymi zasadami postępowania wypracowanymi w uzgodnieniu z właścicielem biznesowym systemu i bez zbędnej zwłoki. Otrzymane elektronicznie zgłoszenia zastępujące były przechowywane w folderze o nazwie „Odebrane”, dla którego stworzono grupę podkatalogów – odrębny podkatalog na każdą niedostępność rejestru, z datą niedostępności jako nazwą tego podkatalogu.

W wyniku badania zawartości ww. folderów, dla kontrolowanych przypadków niedostępności rejestru SENT ustalono, że:

¹⁴⁰ Oczekiwano całodobowej, ciągłej dostępności systemu.

¹⁴¹ 9 listopada 2017 r., 11 czerwca 2018 r. oraz 15 stycznia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) Dyrektor IAS w Zielonej Górze, działający na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów¹⁴² oraz wcześniej wydanych rozporządzeń w sprawie, jako organ, do którego przesyłane są zgłoszenia w przypadku niedostępności rejestru, przyjął łącznie 1822 wiadomości w sprawie zgłoszeń¹⁴³, z tego:
- 55 wiadomości nie zawierało zgłoszenia zastępującego, co oznacza niespełnienie obowiązku dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 5 ustawy o monitorowaniu przewozu,
 - do 40 wiadomości załączono zgłoszenia zastępujące w formatach innych niż xml lub pdf, mimo iż w § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu (oraz rozporządzeń wcześniejszych w tej sprawie) wskazane zostały tylko te dwa formaty dokumentów zgłoszeń zastępujących;
 - trzy z 61 plików zawierających zgłoszenie zastępujące, objętych sprawdzeniem zawartości, nie udało się otworzyć (odczytać treści zgłoszenia);
- b) w każdym przypadku do przyjętej wiadomości, w tym do wiadomości, które nie zawierały zgłoszenia zastępującego, wygenerowana została automatyczna odpowiedź potwierdzająca przyjęcie zgłoszenia; potwierdzenie wygenerowane było dla wiadomości, które w tytule miały treści oddzielone „##”, co wynika ze struktury tytułu wiadomości określonej w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu oraz wcześniej obowiązujących w sprawie.

W przypadku wiadomości, które nie zawierały zgłoszenia zastępującego, nie podejmowano żadnych działań, w tym nie informowano właściciela biznesowego systemu. Ponadto nie analizowano formatów otrzymywanych zgłoszeń zastępujących (oprócz formatów xml i pdf – do IAS przekazywane były dokumenty zgłoszeń zastępujących także w formatach jpg, tif, word, excel, odt, zip), jak również nie sporządzano zestawień/sprawozdań dotyczących zgłoszeń zastępujących, w tym m.in. danych o liczbie przyjętych zgłoszeń, otrzymanych wiadomości niezawierających zgłoszeń, co mogłoby zostać wykorzystane do oceny skuteczności funkcjonowania procedury awaryjnej podczas niedostępności rejestru SENT.

Zdaniem NIK – rozumiejąc istniejące ograniczenia techniczne – przyjęte rozwiązanie w zakresie automatycznego potwierdzania przyjęcia zgłoszenia wymaga poprawy. IAS powinna wypracować rozwiązanie tego problemu od strony technicznej lub poprzez dopracowanie treści automatycznego potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, w sposób pozwalający na stworzenie mechanizmu kontrolnego wskazującego wysyłającemu na konieczność sprawdzenia, czy do wysłanej wiadomości dodany został załącznik stanowiący dokument zastępujący zgłoszenie.

¹⁴² Dz. U. poz. 1849, ze zm.

¹⁴³ W tym: 1128 na skrzynkę awaria.sent@mf.gov.pl oraz 694 na skrzynkę awaria.sent.ws@mf.gov.pl.

NIK zwraca uwagę, że żadna inna jednostka Ministerstwa Finansów, poza IAS w Zielonej Górze, nie ma dostępu do danych o zgłoszeniach zastępujących, stąd inicjowanie uzgodnień z właścicielem biznesowym systemu SENT w kwestii wypracowania sposobu, zakresu i częstotliwości informowania o zgłoszeniach zastępujących, niedostępności rejestru oraz określenia grupy ich odbiorców jest istotne, a sporządzenie statystyki w powyższym zakresie nie jest pracochłonne, co potwierdziły badania kontrolne NIK. Bez analizy danych – zagregowanych dla określonych okresów – m.in. o czasie niedostępności rejestru, liczbie przyjętych zgłoszeń, otrzymanych wiadomości bez zgłoszenia zastępującego, formatach zgłoszeń, nie jest możliwe zarówno prawidłowe identyfikowanie ryzyka związanego z funkcjonowaniem trybu awaryjnego w okresach niedostępności rejestru, jak i mierzenie jego poziomu.

5.3.3. Urzędy celno-skarbowe

Realizacja zadań
przez UCS i nadzór
naczelników
nad realizacją zadań

NIK w ramach badania obszaru Realizacja zadań (...) sprawdzała, czy i w jaki sposób naczelnicy urzędów celno-skarbowych sprawowali nadzór nad realizacją przez UCS zadań dotyczących monitorowania przewozu towarów, w tym kontroli SENT, czy monitorowali realizację tych zadań przez podległych im funkcjonariuszy oraz czy zadania te wykonywane były w kontrolowanych jednostkach prawidłowo i rzetelnie. W celu dokonania oceny sposobu realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów zbadano zakres prowadzonych kontroli i przeprowadzanych, wybranych czynności przez funkcjonariuszy UCS.

NIK ustaliła, że zarówno ogólna liczba kontroli SENT wykonywanych w badanym okresie przez poszczególne UCS, jak i liczba zrealizowanych czynności towarzyszącym tym kontrolom, takich jak: nałożone zamknięcia urzędowe i pobrane w związku z nimi kaucje, wymierzone grzywny, pobrane próbki towarów, zatrzymania towaru lub środka transportu, zarządzane i zrealizowane konwoje, wydane decyzje w sprawie kary pieniężnej, była zróżnicowana. Różnice te wynikały głównie ze specyfiki położenia geograficznego UCS i natężenia w niektórych rejonach Polski (w tym przygranicznych) nielegalnego przewozu towarów akcyzowych, a także liczby funkcjonariuszy w komórkach realizacji, ich merytorycznego przygotowania do realizacji zadań czy też wyposażenia w odpowiedni sprzęt wykorzystywany w kontroli SENT.

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej, w okresie od maja 2017 r. do listopada 2019 r. przeprowadzono ogółem 37 511 kontroli drogowego przewozu towarów SENT, w tym od maja do grudnia 2017 r. – 5893, w 2018 r. – 9589 (wzrost w porównaniu z wcześniejszym okresem o 62,7%) oraz od stycznia do listopada 2019 r. – 22 029 (wzrost o 129,7%). Najwięcej kontroli (18 tys., tj. 47,9%) dotyczyło innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania, 33,2% (12,5 tys.) – wyrobów energetycznych, 17,2% (6,4 tys.) – pustych przewozów, 1,7% (0,6 tys.) – suszu tytoniowego, oleju roślinnego, alkoholu oraz produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 wrze-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

śnia 2001 r. Prawo farmaceutyczne¹⁴⁴. Od czerwca 2018 r. do listopada 2019 r. przeprowadzono 333 kontrole kolejowego przewozu towarów SENT, w tym w 2018 r. – 28, a w 2019 r. – 305. Najwięcej kontroli przeprowadzono w styczniu i maju 2019 r. (odpowiednio 66 i 69). W okresie od czerwca do listopada 2018 r. oraz w czerwcu i listopadzie 2019 r. nie przeprowadzono kontroli kolejowego przewozu towarów SENT.

W Urzędzie tym prawie 3% kontroli (tj. 1053) zakończyło się sporządzeniem protokołu (w 2017 r. – 502; 2018 r. – 166; 2019 r. – 385), z tego 948 – na żądanie kontrolowanych (odpowiednio: 490, 130 i 328). Nieprawidłowości stwierdzono w 12 kontrolach w 2017 r., 36 w 2018 r. oraz 57 w 2019 r. W ich wyniku przekazano sprawy do nałożenia kary pieniężnej. W wyniku jednej kontroli (w 2018 r.) zatrzymano towar i środek transportu, jednak na podstawie dokumentacji przedłożonej przez stronę w dniu następnym po zatrzymaniu stwierdzono, że towar nie podlegał kontroli SENT, podjęto więc decyzję o jego zwolnieniu. W latach 2017–2019 zrealizowano odpowiednio 11, 28 oraz pięć konwojów.

W okresie objętym kontrolą Naczelnik Lubelskiego UCS w Białej Podlaskiej wydał 44 decyzje w sprawie kary pieniężnej nałożonej na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, a jego funkcjonariusze dokonali łącznie 169 zamknięć urzędowych (w 2017 r. – 152, 2018 r. – cztery, 2019 r. – 13). W ich wyniku pobrano łącznie 169 kaucji w formie gotówkowej na łączną kwotę 170 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki nałożenia zamknięć urzędowych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w wyniku wezwania przez inne służby prowadzące kontrolę SENT, tj. funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej bądź inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego.

W Podlaskim UCS w Białymstoku, w okresie od maja 2017 r. do września 2019 r., przeprowadzono łącznie 140 310 kontroli drogowego przewozu towarów i 2089 kontroli kolejowego przewozu towarów. Co jedenasta kontrola (12 469) dotyczyła rodzaju (i ilości) towaru podlegającego ustawie o monitorowaniu przewozu.

Od maja do grudnia 2017 r. w Podlaskim UCS w Białymstoku przeprowadzono 26 002 kontrole drogowe, z których 4609 (17,7%) dotyczyło towarów podlegających ustawie, z czego 3781 (82% kontroli tego rodzaju towarów) – wyrobów energetycznych, 551 (12%) – alkoholi, 34 (0,7%) – suszu tytoniowego, a 243 (5,3%) – olejów roślinnych. Pozostałe 21 393 kontrole dotyczyły innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie (16 449, tj. 63,3% kontroli przeprowadzonych w 2017 roku) lub przewozów pustych (4943, tj. 19%). W tym okresie dokonano 111 zamknięć urzędowych i trzech poborów próbek towarów, nałożono przy tym 17 mandatów, a 34 sprawy skierowano do postępowania, celem wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów dokonano też 28 innych ujawnień¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2020 poz.944, ze zm.

¹⁴⁵ Których przykłady zaprezentowano w części 5.2.1.1 Informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2018 r. Urząd ten przeprowadził 67 071 kontroli drogowych, w tym 4252 (6,3%) – towarów podlegających ustawie, z których 2842 (66,9% kontroli tego rodzaju towarów) dotyczyły wyrobów energetycznych, 878 (20,6%) – alkoholi, 54 (1,3%) – suszu tytoniowego, 454 (10,7%) – olejów roślinnych, a 24 (0,5%) – produktów farmaceutycznych. Pozostałych 62 819 kontroli dotyczyło innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie (57 376, tj. 85,5% wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2018 r.) lub przewozów pustych (5443, tj. 8,2%). W okresie tym dokonano 71 zamknięć urzędowych i 60 poborów próbek towarów, nałożono 33 mandaty, a 58 spraw skierowano do przeprowadzenia postępowania, celem wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów dokonano też 173 innych ujawnień. Przeprowadzono również 726 kontroli kolejowego przewozu towarów.

Natomiast w okresie od stycznia do września 2019 r. Podlaski UCS w Białymstoku przeprowadził 47 237 kontroli, w tym 3608 (7,6%) – towarów podlegających ustawie, z których 2427 (67,3% kontroli tego rodzaju towarów) dotyczyły wyrobów energetycznych, 619 (17,2%) – alkoholi, 206 (5,7%) – suszu tytoniowego, 320 (8,9%) – olejów roślinnych, a 36 (1%) – produktów farmaceutycznych. Pozostałe 43 629 kontroli dotyczyło innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie (40 957, tj. 86,7% wszystkich kontroli przeprowadzonych do września 2019 r.) lub przewozów pustych (2672, tj. 5,7%). W okresie tym dokonano 21 zamknięć urzędowych i 12 poborów próbek towarów, nałożono 28 mandatów, a 53 sprawy skierowano do przeprowadzenia postępowania w celu wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów dokonano też 256 innych ujawnień. Przeprowadzono również 1363 kontrole kolejowego przewozu towarów.

Analiza powyższych danych statystycznych wskazuje, że kontrole przewozu towarów dokonywane przez funkcjonariuszy Podlaskiego UCS w Białymstoku od maja 2017 r. miały charakter nieprofilowany i prewencyjny oraz były nastawione głównie na wykrywanie nieprawidłowości niezgłoszenia przewozu towaru w systemie SENT. Odpowiednio 82,3% w 2017 r., 93,7% w 2018 r. i 92,4% w 2019 r. (do września) stanowiły kontrole, które zaewidencjonowane zostały przez funkcjonariuszy w systemie SENT jako *kontrole inne (niepodlegające systemowi monitorowania)* lub *kontrole pustego przewozu*. Tym samym od maja 2017 r. do września 2019 r. od 6,3% do 17,7% stanowiły kontrole rodzaju i ilości towarów podlegających usmpt. Najliczniejszy odsetek tych kontroli stanowiły kontrole wyrobów energetycznych (72,6%) i alkoholi (16,4%).

Funkcjonariusze Małopolskiego UCS w Krakowie przeprowadzili w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. łącznie 56 992 kontrole przewozu towarów (w tym 59 kontroli przewozu kolejowego), tj.: 10 022 w 2017 r., 20 385¹⁴⁶ w 2018 r. oraz 26 585¹⁴⁷ do 30 listopada 2019 r.¹⁴⁸

¹⁴⁶ W tym 28 kontroli przewozu kolejowego.

¹⁴⁷ W tym 31 kontroli przewozu kolejowego.

¹⁴⁸ Średniomiesięczna liczba przeprowadzonych kontroli wyniosła: w 2017 r. – 1253, w 2018 r. – 1696, w 2019 r. – 2414.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

11,2% tych kontroli dotyczyło towarów objętych ustawą o monitorowaniu przewozu towarów, 19,1% – pustych przewozów, a 69,7% – innych towarów niepodlegających SENT.

Od wejścia w życie ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów do 30 listopada 2019 r. funkcjonariusze Małopolskiego UCS w Krakowie sporządzili 265 protokołów kontroli SENT¹⁴⁹, z czego 172 dotyczyło kontroli ze stwierdzonymi nieprawidłowościami¹⁵⁰. W 45 przypadkach protokołów sporządzono na żądanie kierującego. Funkcjonariusze Małopolskiego UCS w Krakowie w badanym okresie pobrali ogółem 146 próbek w toku 40 kontroli, dokonali dziewięciu zatrzymań towaru, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu. W wyniku czterech kontroli wydano zarządzenie konwoju. We wszystkich przypadkach konwój został zrealizowany. W przypadku 162 kontroli przewozu towarów¹⁵¹ sprawy zostały przekazane do nałożenia kary pieniężnej.

W 34 przypadkach stwierdzono nieprzekazanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu, a w dziesięciu przypadkach nieprawidłowości dotyczyły nieprzesłania zgłoszenia do rejestru SENT. Siedmiokrotnie funkcjonariusze Małopolskiego UCS w Krakowie zezwolili na kontynuowanie przewozu po przesłaniu zgłoszenia i uzyskaniu numeru referencyjnego SENT.

W wyniku kontroli przewozu towarów zrealizowanych przez ten Urząd w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. wydano i doręczono 84 decyzje w sprawie kary pieniężnej łącznie na 849 tys. zł. W czterech przypadkach odstąpiono od nałożenia kary porządkowej na podstawie art. 22 ust. 2b ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów¹⁵².

Efektom przeprowadzanych kontroli było w 24 przypadkach nałożenie na środek transportu zamknięcia urzędowego, o którym mowa w art. 15 ust 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, oraz pobranie 22 kaucji od przewoźnika. Różnica pomiędzy liczbą dokonanych zamknięć urzędowych a ilością pobranych kaucji wynikała z dwóch częściowych rozładunków, po przeprowadzeniu których nakładano kolejne zamknięcia na towar, w przypadku którego już wcześniej nałożono zamknięcia urzędowe¹⁵³.

W latach 2017–2019¹⁵⁴ funkcjonariusze Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie zrealizowali łącznie: 43 345 kontroli drogowego przewozu towarów SENT, w tym: 9507 w 2017 r., 16 821 w 2018 r. i 17 017 w 2019 r. W szczególności były to kontrole wyrobów energetycznych (odpowiednio 1361, 1256 i 1731), alkoholu (22, 22 i 45), suszu tytoniowego (trzy, 12 i sześć), produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego prze-

¹⁴⁹ W 2017 r. – 111 protokołów, w 2018 r. – 59, w 2019 r. – 95.

¹⁵⁰ W 2017 r. – 81 protokołów ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w 2018 r. – 34, w 2019 r. – 57.

¹⁵¹ W 2017 r. – 74 kontrole, w 2018 r. – 32, w 2019 r. – 56.

¹⁵² Przypadki niedopełnienia obowiązku przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego zgłoszeniem, wynikające z niedostępności rejestru.

¹⁵³ Kaucja w takich przypadkach pobierana jest tylko raz, przy pierwszym nałożeniu zamknięć urzędowych.

¹⁵⁴ Od kwietnia 2017 r. do listopada 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

znaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (dwa w 2018 r. i cztery w 2019 r.), oleju roślinnego (siedem, 15 i 24), pustych przewozów (3038, 4573 i 4288) oraz innych towarów niepodlegających SENT (5076, 10 941 i 10 919), 758 kontroli kolejowego przewozu towarów SENT, w tym 176 w 2018 r. i 582 w 2019 r. (w znaczącej większości były to kontrole wyrobów energetycznych).

W Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie w badanym okresie z ogólnej liczby 41 693 kontroli sporządzono 124 protokoły kontroli (na dzień 1 listopada 2019 r.), w tym 13 protokołów na żądanie kontrolowanego. W 21 kontrolach stwierdzono potencjalne nieprawidłowości. W wyniku 47 kontroli przekazano sprawę do nałożenia kary pieniężnej, w tym: w dwóch przypadkach o nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2a ustawy o monitorowaniu przewozu, w 26 o nałożenie kary pieniężnej z art. 22 ust. 1–2a tej ustawy i w 19 o nałożenie kary pieniężnej z art. 24 ust. 1–1a. W okresie tym funkcjonariusze Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie dokonali łącznie 15 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 usmpt, i pobrali łącznie 16 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 usmpt, na kwotę łączną 16 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki niezwróconych kaucji.

W latach 2017–2019¹⁵⁵ Warmińsko-Mazurski UCS w Olsztynie Urząd wydał łącznie 31 decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od nałożenia kary porządkowej, w tym odstąpienia z urzędu.

W przypadku Podkarpackiego UCS w Przemyślu łączna liczba kontroli SENT w okresie od maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. wyniosła 73 604. Funkcjonariusze tego Urzędu w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2017 r. przeprowadzili łącznie 14 871 kontroli drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 876 kontroli wyrobów energetycznych, 135 kontroli alkoholu, dwie kontrole suszu tytoniowego, 69 kontroli oleju roślinnego, 3934 kontroli pustego przewozu oraz 9855 kontroli towarów niepodlegających SENT. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. przeprowadzono łącznie 28 572 kontrole drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 1184 kontrole wyrobów energetycznych, 73 kontrole alkoholu, 13 kontrole suszu tytoniowego, 14 kontrole produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne, 271 kontroli oleju roślinnego, 4063 kontroli pustego przewozu oraz 22 954 kontroli towarów niepodlegających SENT. Natomiast w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2019 r. funkcjonariusze Podkarpackiego UCS w Przemyślu przeprowadzili łącznie 30 161 kontroli drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 930 kontroli wyrobów energetycznych, 93 kontrole alkoholu, 42 kontrole suszu tytoniowego, 67 kontrole produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa

¹⁵⁵ Według stanu na koniec roku (w latach 2017–2018) oraz w roku 2019 – na dzień 30 września 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w art. 37av ustawy Prawo farmaceutyczne, 570 kontroli oleju roślinnego, 3508 kontroli pustego przewozu oraz 24 951 kontroli towarów niepodlegających SENT.

Ponadto w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. przeprowadzili łącznie 183 kontrole kolejowego przewozu towaru SENT, w tym: 164 kontrole wyrobów energetycznych oraz 19 kontroli alkoholu, a w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2019 r. przeprowadzili łącznie 1426 kontroli kolejowego przewozu towaru SENT, w tym: 726 kontroli wyrobów energetycznych, 216 kontroli alkoholu oraz 484 kontrole oleju roślinnego.

W 2017 r. funkcjonariusze Podkarpackiego UCS w Przemyślu: dokonali 16 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 usmpt, pobrali pięć kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, i nałożyli jedną grzywnę w kwocie 5000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy. W 2018 r. dokonano 18 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, pobrano 18 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy, i nałożono trzy grzywny w łącznej kwocie 15 000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy. Z kolei w 2019 r. (do 30 września) funkcjonariusze tego Urzędu dokonali 34 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, pobrali 34 kaucje, o których mowa w art. 15 ust. 4 ustawy, i nałożyli 25 grzywien w łącznej kwocie 125 000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 ustawy.

W roku 2017, w Podkarpackim UCS w Przemyślu wydano i doręczono dwie decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 10 000 zł.

W 2018 r. w Urzędzie tym wydano i doręczono: trzy decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 72 584 zł, 29 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 220 zł, 32 decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 315 zł.

W 2019 r. (do 30 września) w Podkarpackim UCS Przemyślu wydano i doręczono: trzy decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 73 008 zł, 15 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 170 zł, 19 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 usmpt, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 182 zł.

Służby kontrolne Mazowieckiego UCS w Warszawie przeprowadziły w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. 81 956 kontroli przewozu towarów, w tym 42 824 kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt (drogowego i kolejowego), tj. 52,3% wszystkich zrealizowanych kontroli. Kontrole przewozów towarów wskazanych w ustawie o monitorowaniu przewozu dotyczyły w 22 950 przypadkach transportu towarów energetycznych, w 582 oleju roślinnego, w 405 przewozu alkoholu,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 51 przewozu suszu tytoniowego, w 57 produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych objętych obowiązkiem zgłoszenia zamiaru wywozu produktów leczniczych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zbycia ich podmiotowi prowadzącemu działalność poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne. Ponadto 18 780 kontroli określono jako kontrole pustego przewozu, tj. kontrole środka transportu bez ładunku. Przeprowadzone w wyżej wymienionym okresie kontrole przewozu towarów SENT w 683 przypadkach zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości związanych z realizowanym przewozem. Oznacza to, że jedna na 62 przeprowadzone kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt wykazała nieprawidłowości. W okresie maj–grudzień 2017 r. na 7956 kontroli prowadzonych na podstawie usmpt w 119 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości usmpt, co oznacza, że jedna na 66 kontroli zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości. W 2018 r. jedna na 34 kontrole wykazała nieprawidłowości (410 kontroli z nieprawidłowościami na 14 344 przeprowadzone), w okresie styczeń–listopad 2019 r. jedna na 133 kontrole wykazała nieprawidłowości (154 kontrole z nieprawidłowościami na 20 524 przeprowadzone).

**Naczelnicy UCS
nie zapewнили w pełni
właściwego nadzoru
nad realizacją zadań SENT**

W ocenie NIK, naczelnicy UCS nie zapewnili w pełni właściwego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących kontroli SENT, a przeprowadzana analiza efektów pracy funkcjonariuszy nie zawsze była skuteczna, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone we wszystkich sześciu skontrolowanych urządzeniach celno-skarbowych, zaprezentowane w dalszej części Informacji o wynikach kontroli.

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, zgodnie ze strukturami organizacyjnymi urzędów, sprawowany był przez naczelników, zastępców naczelnika UCS nadzorujących Pion Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej i/lub kierowników komórek organizacyjnych urzędu, w których funkcjonariusze realizowali zadania SENT. Na terenie niektórych województw monitorowaniem kontroli SENT zajmował się też koordynator ds. SENT powoływany przez DIAS (np. w województwie podlaskim, zgodnie z postanowieniami zarządzenia Dyrektora IAS Białymstoku w sprawie funkcjonowania w IAS nadzoru nad wykonywaniem zadań przez podległe urzędy) lub powołany spośród funkcjonariuszy UCS (np. w Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie)¹⁵⁶. I tak przykładowo: w Małopolskim UCS w Krakowie nadzór nad komórkami realizującymi w Urzędzie zadania dotyczące kontroli przewozu towarów powierzono drugiemu zastępcy Naczelnika Urzędu, odpowiedzialnemu za pion zwalczania przestępczości ekonomicznej, któremu przekazywano do wiadomości raporty dobowe przesyłane do Centrum Wyrobów Energetycznych, działającego w ramach Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach. W Urzędzie tym organizowane były m.in. spotkania oraz

¹⁵⁶ Na podstawie zarządzenia Nr 26 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 20 maja 2019 r. w sprawie powołania koordynatorów do wykonywania zadań na rzecz Centrów Kompetencyjnych wspierających komórkę Ministerstwa Finansów właściwą do spraw zwalczania przestępczości ekonomicznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

narady kadry kierowniczej, w trakcie których omawiano wyniki kontroli przewozów w zakresie SENT, analizowano stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, planowano działania i efekty do osiągnięcia na kolejne okresy. W trakcie takich spotkań omawiano również planowane zmiany organizacyjne oraz sposób prowadzenia czynności kontrolnych. Kierownik Działu CKKM¹⁵⁷ organizował spotkania z kierownikami podległych referatów, w trakcie których omawiano bieżące wyniki kontroli prowadzonych w ramach systemu monitorowania drogowego przewozu towarów, zasady rejestracji kontroli w systemach informatycznych, zasady tworzenia tygodniowych planów działań, kwestie kadrowe oraz sprzętowe, a także analizowano zasady monitorowania działań prowadzonych przez zespoły kontrolne. Bieżąca analiza efektów pracy pracowników i funkcjonariuszy tego Urzędu w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów prowadzona była na podstawie raportów zmianowych, a jej wyniki uwzględniano podczas sporządzania kolejnych tygodniowych planów działań referatów kontroli mobilnej.

W Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie nadzór bezpośredni i pośredni nad realizacją zadań w zakresie kontroli przewozu towarów sprawowany był przez Kierownika działu CZR¹⁵⁸. Sprawdzeń, weryfikacji i analiz danych w procesie nadzoru dokonywał koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT, natomiast dokumentację wytworzoną w wyniku kontroli pozytywnych weryfikowali kierownicy, przed przekazaniem spraw do komórek postępowania. Dane z systemu SENT wykorzystywane były doraźnie do weryfikacji dokumentacji kontrolnej i badania statystyk kontroli. Podczas kontroli funkcjonalnej z zakresu użytkowania i obsługi systemów, w tym prawidłowego prowadzenia rejestrów, wykazów i ewidencji kontrolowane były losowo wybrane wpisy funkcjonariuszy. Okresowo, szczególnie w przypadkach wprowadzania nowych narzędzi kontrolnych, np. aplikacji, ale także w celach szkoleniowych, koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT uczestniczył w kontrolach poszczególnych grup kontroli mobilnej. Jego zadaniem było szkolenie oraz wdrażanie zasad wypełniania określonych obowiązków przez kontrolerów, w tym dotyczących prawidłowości kontroli i jej dokumentowania.

Warmińsko-Mazurski UCS w Olsztynie nie dokumentował dokonywanych analiz efektów pracy funkcjonariuszy UCS w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. Z wyjaśnień Kierownika Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Urzędu wynikało, że analiza taka odbywa się w sposób bieżący przez bezpośrednich przełożonych w ramach nadzoru nad realizacją zadań w CZR. Kwestie osiągniętych wyników (lub ich braku), a w szczególności sytuacji kadrowej, zaangażowania funkcjonariuszy oraz efektów wykonywanych zadań, omawiane były w ramach cyklicznych spotkań kierowników poszczególnych jego komórek. Skutkiem tych działań były m.in.: zamiany osobowe w zespołach kontrolnych, przesunięcia funkcjonariuszy do czasowego wykonywania innych zadań w ramach komórki,

¹⁵⁷ Działu Centrum Koordynacji i Kontroli Mobilnej.

¹⁵⁸ Działu Realizacji i Służby Dyżurnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bezpośrednie rozmowy kierowników z funkcjonariuszami, zmiana rozpoczęcia i zakończenia godzin służb, wydawanie poleceń dotyczących: plomb elektronicznych, dokumentacji SENT, sprzętu do poboru próbek, prowadzenia kontroli funkcjonalnej w zakresie realizacji zadań SENT.

W Podkarpackim UCS w Przemysłu Naczelnik Urzędu sprawował nadzór nad realizacją zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu towarów na podstawie zarządzenia DIAS w sprawie sprawowania kontroli funkcjonalnej w IAS w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2019 r.¹⁵⁹ Kontrola funkcjonalna sprawowana była na bieżąco w zakresie jakości i poprawności podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy w ramach komórki organizacyjnej, doraźnie w sytuacji uzasadniającej podjęcie działań sprawdzających w określonym zakresie, wynikających z ryzyk związanych z możliwością powstania nieprawidłowości i uchybień. Nadzór sprawowany był również poprzez wydawane polecenia służbowe w związku ze stwierdzeniem powstania nieprawidłowości i uchybień bądź ryzyka ich powstania.

Analiza efektów prowadzona przez Naczelnika Podkarpackiego UCS w Przemysłu, m.in. w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów, dokonywana była poprzez weryfikację raportów dobowych z przeprowadzonych kontroli, ich wyników oraz w oparciu o raporty zmianowe Mobilnych Referatów Realizacji wykonujących kontrole SENT w zakresie zaangażowania niezbędnej ilości funkcjonariuszy. Raporty były wykorzystywane przez podległe Referaty do doboru narzędzi kontrolnych przewidzianych w ustawie o monitorowaniu przewozu, np. w postaci: poboru próbek, nałożenia zamknięć urzędowych, pobrania kaucji, nałożenia mandatów i kar pieniężnych. Na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej na podstawie stwierdzonych ujawnień, wygenerowanych przy wykorzystaniu Elektronicznej Książki Służby – analizowana była efektywność działań. W przypadku stwierdzenia powstania nieprawidłowości i uchybień wydawane były polecenia.

W Mazowieckim UCS w Warszawie nadzór nad realizacją zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu sprawowany był poprzez uczestnictwo w naradach służbowych Działu Realizacji, na których omawiano kwestie szeroko rozumianej efektywności kontroli wykonywanej przez funkcjonariuszy ww. komórki oraz poprzez formułowanie wytycznych w tym zakresie.

W ocenie NIK jednym z ważniejszych obszarów kontroli realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów (zadania SENT) było sprawdzenie, czy funkcjonariusze kontrolowanych UCS, realizujący zadania SENT, rzetelnie dokumentowali przeprowadzane kontrole przewozu towarów (kontrole SENT) i sporządzali odpowiednią dokumentację

¹⁵⁹ Nr 149/2019, poprzednio: zarządzenie Nr 34/2018 r. z dnia 25 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Instrukcji sprawowania kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze, zarządzenie Nr 4/2018 r. z dnia 2 stycznia 2018 r. w sprawie Instrukcji sprawowania kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze, decyzja Nr 74/2016 z 7 września 2016 r. w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczącą tego rodzaju kontroli. W tym celu NIK, przeprowadziła badania na losowo dobranych kontrolach SENT w każdym z kontrolowanych urzędów. Przedmiotem badań było sprawdzenie, czy fakt przeprowadzenia kontroli przewozu towarów został właściwie udokumentowany poprzez:

- 1) w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych w okresie 1 maja 2017 r. – 23 sierpnia 2018 r. zamieszczenie w rejestrze zgłoszeń, w toku kontroli albo niezwłocznie po zakończeniu kontroli adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli oraz adnotacji o dokonanych:
 - a) pobraniu próbki towaru,
 - b) zatrzymaniu środka transportu lub towaru,
 - c) nałożeniu zamknięć urzędowych,
 - d) usunięciu zamknięć urzędowych,
 - e) pobraniu kaucji,tj. stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (obowiązującego do dnia 23 sierpnia 2018 r.);
- 2) w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych w okresie 24 sierpnia 2018 r.–30 września 2019 r. zamieszczenie niezwłocznie po zakończeniu kontroli w rejestrze zgłoszeń, adnotacji potwierdzającej:
 - a) przeprowadzenie kontroli lub
 - b) pobranie próbki towaru lub
 - c) zatrzymanie towaru albo środka transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a usmpt, wraz z towarem, lub
 - d) nałożenie zamknięć urzędowych lub
 - e) usunięcie zamknięć urzędowych lub
 - f) pobranie kaucji,tj. stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

W badaniach NIK sprawdzała ponadto, czy dokumentowanie przeprowadzonej kontroli sporządzone było rzetelnie, odpowiednio z wykorzystaniem wzorów dokumentów określonych w wyżej wymienionych rozporządzeniach (np. protokołów z kontroli, protokołów z pobrania próbki, pokwitowań w przypadku pobrania kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu) i czy we wszystkich przypadkach.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich kontrolowanych UCS, zadania w zakresie dokumentowania kontroli nie były realizowane w pełni rzetelnie.

Badanie w Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej wykazało, że dokumenty z kontroli SENT w następujących przypadkach zostały sporządzone niezgodnie z obowiązującymi uregulowaniami:

- 21 protokołów z kontroli i 17 pokwitowań pobrania kaucji w formie gotówkowej, jeden protokół pobrania próbki towaru sporządzone zostały na nieaktualnych formularzach, tj. wzorach określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z 13 kwietnia 2017 r.,

Nie w pełni rzetelnie
dokumentowano
kontrole SENT

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- pomimo że od 24 sierpnia 2018 r. obowiązywały wzory określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z 13 sierpnia 2018 r.;
- w 18 protokołach z kontroli SENT w podstawie prawnej przywołano art. 2 pkt 11 lit. b ustawy o monitorowaniu przewozu, odnoszący się do przewozu towarów pojazdem kolejowym bez napędu w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (powinien być przywołany art. 2 pkt 11 lit. a, dotyczący przewozu towarów pojazdem samochodowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym);
 - w 33 protokołach nie wskazano danych określonych w rozporządzeniach z 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r. tj.: adresu kierującego, numeru legitymacji lub upoważnienia funkcjonariusza, danych właściciela pojazdu lub naczepy/przyczepy, miejsca wykonywania czynności kontrolnych z kontroli oraz dowodów zebranych w trakcie kontroli;
 - dwa protokoły pobrania próbki towaru zostały sporządzone przez pracowników [...] sp. z o. o. według wzoru opracowanego przez spółkę, który nie był zgodny ze wzorem protokołu pobrania próbki towaru określonym w rozporządzeniu z 13 sierpnia 2018 r. Ponadto w jednym protokole pobrania próbki towaru w pozycji dotyczącej danych funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej pobierającego próbkę towaru, wskazano dane [...] sp. z o.o. oraz jego pracownika;
 - w 130 protokołach z kontroli (ze 132 badanych), w dwóch protokołach pobrania próbki towaru (z czterech badanych) oraz 18 pokwitowaniach pobrania kaucji w formie gotówkowej (100% badanych) błędnie wskazano organ prowadzący kontrolę, tj. w pozycji „nazwa organu prowadzącego kontrolę” wpisano Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej (zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS, organem KAS jest naczelnik urzędu celno-skarbowego);
 - w przypadku dwóch kontroli nie zamieszczono w rejestrze zgłoszeń adnotacji o nałożeniu zamknięć urzędowych, pobraniu kaucji oraz pobraniu próbki towaru, pomimo że czynności te zostały wykazane w papierowej wersji protokołów kontroli.

W Podlaskim UCS w Białymstoku, w siedmiu (z 38) poddanych badaniu kontroli, w których stwierdzono nieprzekazywanie przez przewoźników zagranicznych danych lokalizacyjnych (sześć przypadków) lub niedokonanie zgłoszenia przewozu towaru (jeden przypadek), nie pobrano kaucji łącznie na 80 tys. zł na poczet przyszłych kar pieniężnych i nie przekazano pięciu z tych spraw do postępowania wyjaśniającego, czym naruszono wymogi art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22a i 10a ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Analiza 10 spraw w Podlaskim UCS w Białymstoku, w których uprawomocniły się decyzje w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w stosunku do przewoźników zagranicznych, od których nie pobrano kaucji, wykazała, że tylko jeden z nich dokonał wpłaty należności, a dziewięć spraw jest na etapie windykacji należności. W ocenie NIK, niepobranie przez funkcjonariuszy Podlaskiego UCS w Białymstoku 80 tys. zł kaucji od prze-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

woźników zagranicznych w przypadku braku dobrowolnej wpłaty przez przewoźnika zagranicznego orzeczonej kary może utrudnić, a nawet uniemożliwić, uzyskanie zaspokojenia należności.

Z ustaleń kontroli w tym Urzędzie wynika również, że w jednej z kontroli, przeprowadzonej 18 września 2019 r., w której dokonano zamknięcia urzędowego, w systemie SENT nie odnotowano informacji o jego zastosowaniu oraz o pobranej w związku z nim kaucji, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

Ponadto spośród 30 poddanych w Podlaskim UCS w Białymstoku badaniu kontroli SENT, w pięciu, w pokwitowaniach poboru kaucji, nierzetelnie wskazano podstawę prawną jej pobrania, a w jednej – organ upoważniony do poboru.

Ponadto stwierdzono nierzetelne zaewidencjonowanie czasu przeprowadzania 29 kontroli wynikowych, wykonanych od 1 lipca do 31 października 2019 r. (z 30 zbadanych). NIK stwierdziła, że przyczyną tej nieprawidłowości było niewykorzystywanie funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli dostępnego w systemie SENT z powodu niedostatecznego poinstruowania funkcjonariuszy na temat ewidencjonowania kontroli w systemie SENT oraz ich niewyposażenie w drukarki przenośne, co uniemożliwiało elektroniczne sporządzenie dokumentu pokontrolnego i jego wydrukowanie. W konsekwencji – w sposób nieefektywny – dokonywano podwójnych czynności ewidencyjnych w systemie SENT i w sporządzanym niezależnie od niego protokole kontroli.

Kontrola przeprowadzona w Małopolskim UCS w Krakowie wykazała m.in.:

- 1) nieujęcie w 36 z 109 zbadanych protokołach kontroli przewozu towarów wszystkich informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w kolejno obowiązujących rozporządzeniach w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów. Powyższe dotyczyło:
 - dwóch przypadków niewskazania w protokole numeru upoważnienia lub legitymacji przeprowadzających kontrolę,
 - dwóch przypadków niewskazania w protokole pełnych danych kierującego w zakresie adresu zamieszkania oraz narodowości,
 - czterech przypadków niewskazania w protokole pełnych danych przewoźnika, nadawcy towaru lub odbiorcy towaru,
 - 12 przypadków niewskazania w protokole pełnych danych w zakresie pozycji CN lub podkategorii PKWiU,
 - jednego przypadku protokołu, w którym zawarto dwa różne kody pozycji CN,
 - czterech przypadków niewskazania w protokole masy lub objętości towaru,
 - 16 przypadków niewskazania w protokole z kontroli pełnych danych dotyczących daty, godziny i miejsca rozpoczęcia i zakończenia kontroli,
 - trzech przypadków niewskazania organu KAS wyznaczonego do usunięcia założonych zamknięć urzędowych,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- jednego przypadku wskazania jako organu KAS wyznaczonego do usunięcia założonych zamknięć urzędowych terenu składu podatkowego stanowiącego własność prywatnej spółki,
 - dwóch przypadków sporządzenia protokołu na formularzu nieobowiązującym na dzień jego sporządzenia;
- 2) nieprawidłowe wypełnienie druku pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej, na którym wskazano pobranie kaucji w wysokości 1 tys. zł w związku z nałożeniem zamknięć urzędowych na środek transportowy oraz 1 tys. zł odpowiadającej wysokości przyszłej kary pieniężnej, podczas gdy w wyniku przedmiotowej kontroli pobrano jedynie kaucję w związku z nałożeniem zamknięć urzędowych;
 - 3) nieprawidłowe sporządzenie pokwitowania pobrania kaucji w wysokości odpowiadającej przyszłej karze pieniężnej na druku zatrzymania towaru, a nie na druku pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej, określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów;
 - 4) niezarejestrowanie w rejestrze zgłoszeń systemu SENT faktu przeprowadzenia 13 kontroli.

W przypadku Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie stwierdzono, że funkcjonariusze Urzędu dokumentowali przeprowadzone kontrole, stosując niewłaściwe wzory protokołów kontroli. W przypadku pięciu kontroli przewozu towarów przeprowadzonych we wrześniu 2018 r. protokoły zostały sporządzone wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów, obowiązującym do 23 sierpnia 2018 r. Nie zastosowano tym samym aktualnego wzoru protokołu kontroli, określonego w § 3 ust. 2 rozporządzenia MF, które obowiązywało od 24 sierpnia 2018 r. W toku tej kontroli stwierdzono również, że w jednym przypadku protokół sporządzony z kontroli przewozu towarów, przeprowadzonej 2 maja 2018 r., nie został wprowadzony do rejestru zgłoszeń systemu SENT, a ponadto dwa przypadki nieodnotowania w rejestrze zgłoszeń niektórych czynności przeprowadzonych w trakcie kontroli i udokumentowanych w protokołach kontroli. Z wyjaśnień funkcjonariuszy Urzędu przeprowadzających te kontrole wynikało, że z chwilą zauważenia popełnionego błędu nie mogli dokonać korekt w systemie SENT, po zatwierdzeniu dokonanych wcześniej wpisów dokumentujących czynności przeprowadzone w trakcie kontroli. NIK zauważyła natomiast, że według obowiązującej w Urzędzie „Procedury zarządzania użytkownikami Systemu SENT” dyżurni koordynatorzy, funkcjonariusze wyznaczeni przez kierowników komórek, jak i sami kierownicy posiadają szersze uprawnienia dostępu w ramach statusu „dyspozytor”, który stwarzał możliwość dokonywania korekt do danych kontroli wprowadzonych wcześniej przez funkcjonariuszy.

W Podkarpackim UCS w Przemyślu stwierdzono, że w rejestrze zgłoszeń systemu SENT, ujmowane były wszystkie kontrole drogowe, w tym m.in. kontrole towarów niepodlegających SENT. Najwyższa Izba Kontroli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwierdziła, iż do rejestru zgłoszeń, o którym mowa art. 4 usmpt powinny być wprowadzane jedynie takie dane, które dotyczą weryfikacji przestrzegania obowiązków wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o monitorowaniu przewozu. Może to obejmować również kontrole środków transportu przewożących towary wyłączone z systemu monitorowania, w przypadku gdy kontrola ma na celu weryfikację, czy w danym przypadku wystąpiły przesłanki wyłączenia przewozu towarów z systemu monitorowania.

Niezależnie od powyższego kontrola przeprowadzona w Podkarpackim UCS w Przemyślu wykazała również przypadki sporządzania po 23 sierpnia 2018 r. protokołów z kontroli z wykorzystaniem nieaktualnych wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie dokumentowania kontroli (obowiązujących do dnia 23 sierpnia 2018 r.), a także błędne wpisywanie w tych protokołach miejsc sporządzenia protokołu kontroli¹⁶⁰, błędne wpisywanie daty protokołu¹⁶¹, nieuwzględnianie wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli¹⁶² i niewpisywanie daty zakończenia kontroli¹⁶³. Ponadto w jednym przypadku sporządzono protokół z pobrania próbki towaru z błędną datą pobrania próbek.

Również kontrola w Mazowieckim UCS w Warszawie wykazała nieprawidłowości w zakresie dokumentowania kontroli SENT. W wyniku badania próby dokumentów dotyczących 109 kontroli w tym urzędzie stwierdzono, że:

- nie wprowadzono do rejestru zgłoszeń systemu SENT informacji dotyczących przeprowadzenia dwóch kontroli przewozów towarów objętych systemem monitorowania;
- nie wprowadzono do systemu SENT kompletnych danych dotyczących przeprowadzonych kontroli, tj. w przypadku jednej kontroli brak było informacji o pobraniu próbki towaru, a w przypadku trzech kontroli stwierdzono brak w tym rejestrze informacji o nałożeniu zamknięcia urzędowego i pobraniu kaucji. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Mazowieckiego UCS Warszawie wynikało, że w systemie SENT nie ma dedykowanych pól do wprowadzenia informacji, m.in. o nałożeniu zamknięcia urzędowego, pobraniu kaucji, pobraniu próbki towaru. NIK nie podzieliła wyjaśnień w tym względzie, bowiem w wyniku analizy protokołów i notatek przedkładanych przez jednostkę kontrolowaną stwierdzono, że np. do protokołu z kontroli nr MKR2018317583 z 21 czerwca 2018 r., w którym nie wskazano na wykonanie czynności wymienionych powyżej, załączono wydruk formularza kontroli o tym samym numerze zawierającym rubrykę *Informacja o dodatkowych działaniach*, w której była możliwość podania informacji o: numerze i kwocie mandatu, numerach zamknięć urzędowych, zatrzymaniu środka

¹⁶⁰ Trzy przypadki.

¹⁶¹ Dwa przypadki.

¹⁶² Osiem przypadków.

¹⁶³ Jeden przypadek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

transportu – nr pokwitowania, zatrzymania towaru – nr pokwitowania, protokołu z pobrania próbki towaru, numeru pokwitowania z pobrania w formie gotówkowej, kodu autoryzacji transakcji, z pobrania kaucji za pomocą instrumentu płatniczego;

- informacje o pięciu kontrolach zostały wprowadzone do rejestru zgłoszeń systemu SENT w terminie od dwóch do 17 dni po ich przeprowadzeniu, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń z dnia 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r., który nakłada obowiązek zamieszczenia w toku kontroli albo niezwłocznie po jej zakończeniu adnotacji potwierdzających ich przeprowadzenie;
- do rejestru zgłoszeń wprowadzono informacje o przeprowadzeniu siedmiu kontroli przewozu towarów lub innych ładunków niepodlegających kontroli przewozu towarów wykazanych w usmpt. Dotyczyło to np. przewozu: profili plastikowych, artykułów spożywczych, przewozów kurierskich, cementu w workach, zwrotu towarów ze sklepu, szkła, nabiału. NIK zwróciła uwagę, że w systemie SENT istnieje możliwość wprowadzenia informacji o tym, że kontrola jest inną kontrolą aniżeli kontrola SENT.

Ponadto w Urzędzie tym badanie dokumentacji dotyczącej kontroli towarów objętych monitorowaniem przewozu wykazało, że w 261 dokumentach na 262 nieprawidłowo podano nazwę organu, w tym:

- w 176 protokołach z kontroli przewozu towarów środkiem transportu określonym w usmpt (na 177 zbadanych),
- w 46 pokwitowaniach pobrania kaucji w formie gotówkowej,
- w 36 protokołach pobrania próbki towaru przewożonego środkiem transportu określonym w usmpt,
- w trzech pokwitowaniach zatrzymania środka transportu oraz towaru.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS, organem KAS jest naczelnik urzędu celno-skarbowego. W ww. dokumentacji wskazano nazwę jednostki – Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy lub Delegatura UCS II w Warszawie.

W wyniku kontroli w Mazowieckim UCS w Warszawie stwierdzono także, że w trzech na 36 zbadanych spraw z zakresu pobrania próbki towaru przewożonego środkiem transportu, określonym w ustawie o monitorowaniu przewozu, sporządzono notatki służbowe zamiast protokołu z kontroli, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r.

Na podstawie analizy dokumentacji oraz oględzin modułu SENT-GEO systemu SENT NIK badała również, na jakich zasadach odbywa się od momentu jego wdrożenia (1 października 2018 r.) typowanie środków transportu z towarem do kontroli, czy zostały określone w tej kwestii reguły postępowania, jak urzędy realizują proces typowania takich kontroli i z jakim skutkiem? Wyniki kontroli wskazują, że głównym celem funkcjonowania modułu SENT-GEO jest:

- przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych od momentu rozpoczęcia przewozu na terytorium Polski oraz umożliwienie w dowolnym czasie weryfikacji trasy danego pojazdu,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sprawdzenie realizacji przez podmioty obowiązku przesyłania danych geolokalizacyjnych na całej trasie przewozu oraz nieuzasadnionych przerw w pracy urządzenia,
- umożliwienie wytypowania pojazdów do kontroli,
- określenie położenia pojazdu względem punktu kontrolnego.

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich UCS moduł SENT-GEO, umożliwiający monitorowanie przewozów w czasie rzeczywistym (m.in. ich lokalizacji, trasy przejazdu oraz nałożonych w trybie art. 12a ustawy o monitorowaniu przewozu tzw. zastrzeżeń¹⁶⁴) wykorzystywany był do typowania pojazdów do kontroli.

Wykorzystanie modułu SENT-GEO do typowania kontroli

W Lubelskim UCS w Białej Podlaskiej nie wprowadzano w tym zakresie dodatkowych instrukcji (korzystano z wytycznych otrzymanych z Ministerstwa Finansów). Funkcjonariusze tego Urzędu na podstawie danych z SENT-GEO na bieżąco w trybie całodobowym monitorowali pojazdy rozpoczynające, kontynuujące lub kończące przewóz w obrębie województwa lubelskiego, jak również przemieszczające się po terenie sąsiednich województw w celu ustalenia, czy pojazd będzie odbywać przejazd przez województwo lubelskie i ewentualnie będzie podlegać kontroli. Referat Służby Dyżurnej przekazywał dane z systemu SENT-GEO funkcjonariuszom i pracownikom Lubelskiego UCS w Białej Podlaskiej, w szczególności z komórek postępowania celnego oraz kontroli celno-skarbowej, na potrzeby prowadzonych przez nich postępowań kontrolnych lub administracyjnych. Typowania pojazdów do kontroli, na podstawie danych z systemu SENT-GEO oraz posiadanej wiedzy i doświadczenia, dokonywali ponadto funkcjonariusze z patroli realizacji, którzy zostali wyznaczeni do przeprowadzania kontroli SENT.

W okresie od lutego do listopada 2019 r. na podstawie wskazań SENT-GEO w Urzędzie tym przeprowadzono 147 kontroli, w wyniku których stwierdzono cztery nieprawidłowości (2,7%). Dotyczyły one niezgodnych ze zgłoszeniem ilości towaru i numeru rejestracyjnego środka transportu oraz błędnego opisu nazwy towaru.

W Małopolskim UCS w Krakowie zasady planowania, koordynowania i realizacji kontroli, w tym kontroli SENT, zostały opisane w dokumencie pn. *Model kontroli mobilnej: Pilotaż w Małopolskim Urzędzie Celno-Skarbowym*. Zgodnie z założeniami Modelu, kontrole w ramach systemu SENT realizowały zespoły kontroli mobilnej (ZKM). Wyznaczanie do kontroli pojazdów poruszających się po drogach publicznych odbywało się na podstawie doświadczenia, posiadanych informacji, rodzaju pojazdów oraz bieżącej analizy modułu SENT-GEO. Odpowiedzialna za bieżącą koordynację i wsparcie ZKM była Służba Dyżurna. W Urzędzie tym w lipcu 2019 r. opracowano procedurę pn. *Planowanie, koordynowanie i zlecanie działań zespołom kontrolnym*, dotyczącą m.in. wyznaczania zakresu zadań dla komórek kontroli mobilnej, trybu ustalania planu oraz zasad dystrybucji informacji i zakresu odpowiedzialności.

¹⁶⁴ Jeżeli w wyniku analizy danych w rejestrze stwierdzono, że przewóz towarów wskazany w zgłoszeniu wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający lub przewoźnik otrzymują wezwanie do przedstawienia środka transportu w czasie i miejscu, o których mowa odpowiednio w ust. 3 albo 4, przesłane wraz z numerem referencyjnym albo potwierdzeniem aktualizacji danych w rejestrze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie typowanie pojazdów z towarem do kontroli odbywało się na podstawie instrukcji i poleceń dla funkcjonariuszy, w oparciu o regulacje prawne ustawy o monitorowaniu przewozu, przy wykorzystaniu systemu SENT-GEO, w szczególności:

- przez grupy kontroli mobilnej działające na głównych szlakach komunikacyjnych dróg krajowych i wojewódzkich województwa warmińsko-mazurskiego, które obserwowały drogę i poruszające się na niej pojazdy. Pojazdy były zatrzymywane do kontroli w stałych punktach wyznaczonych do przeprowadzenia kontroli lub jadący pojazd był zatrzymywany, a następnie doprowadzany do najbliższego miejsca umożliwiającego przeprowadzenie kontroli;
- przy wykorzystaniu systemu SENT-GEO, gdzie patrol grupy kontroli mobilnej obserwował określony obszar w pobliżu miejsca swojego działania i widział poruszające się pojazdy wyposażone w lokalizator. W takiej sytuacji istniała możliwość ustalenia poprzez system danych wymaganych do zgłoszenia (nadawca, odbiorca, przewoźnik, towar, itd.), powiązanych z danym środkiem transportu. Wykorzystanie systemu SENT-GEO pozwalało identyfikować transport oraz podejmować decyzje o zatrzymaniu środka przewozowego do kontroli.

Warmińsko-Mazurski UCS w Olsztynie nie prowadził statystyki danych wskazującej, że wynikiem zastrzeżeń przypisanych do zgłoszeń były stwierdzone nieprawidłowości. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że nie ma możliwości wyodrębnienia nieprawidłowości stwierdzonych w działaniach przeprowadzonych na podstawie analizy systemu SENT-GEO LIVE, gdyż Urząd nie rejestruje takich danych. Stwierdził on, że tryb sprawdzenia danych geolokalizacyjnych środka transportu odbywa się w ramach kontroli na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 4 usmpt. Natomiast dostęp do aplikacji SENT-GEO LIVE posiadają funkcjonariusze Referatów Realizacji, jak i dyżurni Koordynatorzy Urzędu. Funkcjonariusz dokonuje prewencyjnego zatrzymania do kontroli pojazdów w oparciu o własne spostrzeżenia bądź też wykorzystuje możliwości systemu SENT-GEO LIVE. Funkcjonariusze i Dyżurni Koordynatorzy współpracują ze sobą podczas wykonywanych czynności.

W Podkarpackim UCS w Przemyślu typowanie pojazdów do kontroli realizujących przewóz towarów objętych systemem monitorowania dokonany jest m.in. na poziomie zespołów kontroli drogowych w oparciu o analizę własną funkcjonariusza z wykorzystaniem rejestru zgłoszeń systemu SENT oraz modułu SENT-GEO.

W okresie objętym kontrolą w Podkarpackim UCS w Przemyślu nie wprowadzono instrukcji czy wytycznych dotyczących przekazywania informacji o konieczności dokonania kontroli fizycznej przez grupy mobilne.

W toku kontroli ustalono, że w Podkarpackim UCS w Przemyślu wszystkie widoczne w module SENT-GEO informacje były analizowane na bieżąco na stanowisku Służby Dyżurnej. Zarówno funkcjonariusze Służby Dyżurnej oraz mobilnych grup kontrolnych pracowali w systemie zmianowym, zapewniając całodobowy odbiór i analizę przekazywanych danych. W latach 2018–2019, w Podkarpackim UCS w Przemyślu, w wyniku prze-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prowadzonych kontroli wytypowanych przewozów z wykorzystaniem systemu SENT-GEO, stwierdzono nieprawidłowości w 125 kontrolach. W wyniku analizy 30 kontroli przeprowadzonych przez funkcjonariuszy tego Urzędu, na skutek analizy danych z modułu SENT-GEO i wytypowania przewozów towarów do kontroli stwierdzono, iż wytypowane i przeprowadzone kontrole potwierdziły występowanie nieprawidłowości. Najczęstszą nieprawidłowością stwierdzoną w wyniku prowadzonej analizy modułu SENT-GEO był brak lub przerwa w działaniu GEO lokalizatora. W jednym przypadku stwierdzono, że po zalogowaniu do systemu SENT-GEO lokalizacji pojazdów stwierdzono brak danych z lokalizatora GPS dla wskazanego przewozu.

W Mazowieckim UCS w Warszawie nie opracowano zasad typowania do kontroli przewozu towarów przy pomocy systemu SENT-GEO oraz formalnych zasad dotyczących sposobu informowania Zespołów Kontroli Mobilnej o konieczności dokonywania kontroli przewozu towarów wykazanych w usmpt. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika, wytyczne dot. typowania pojazdów do kontroli z uwagi na ich ciągłą ewolucję w efekcie nabywania nowych doświadczeń i zmiennych ryzyk nie mają formy pisemnej.

Wiedza na temat ruchu przewozów podlegających monitorowaniu w konkretnym obszarze działania, generowana w czasie rzeczywistym, dostępna jest dla użytkowników z Drugiego Pionu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej za pośrednictwem systemu „SENT Monitoring GPS”. Funkcjonariusze tego pionu pełniący służbę w komórce Działu Służby Dyżurnej (CZD) i w Referatach – Grup kontrolnych realizujących całodobowo czynności, m.in. w ramach monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, posiadają dostęp do narzędzi informatycznych wraz z udostępnionymi mapami (Rejestr SENT, SENT-GEO). Posiadany dostęp do ww. systemów i systemu LIMUR umożliwia wskazanym komórkom organizacyjnym na bieżąco i w czasie rzeczywistym monitorowanie przemieszczania się pojazdów. Dodatkowo funkcjonariusze Działu Służby Dyżurnej:

- udzielają wsparcia grupom kontrolnym realizującym czynności kontrolne w ramach usmpt w przypadku nieprawidłowego działania systemów SENT spowodowanego problemami technicznymi z dostępem do bezprzewodowego Internetu, tj. w sytuacji braku możliwości samodzielnego monitorowania przemieszczania się pojazdów;
- koordynują działania grup kontrolnych na terenie woj. mazowieckiego w przypadku otrzymania komunikatów o nałożeniu zastrzeżeń centralnych i dyrektyw w systemie SENT;
- koordynują czynności w zakresie zakładania/zdejmowania plomb elektronicznych (System LIMUR);
- monitorują przejazd pojazdów z nałożonymi plombami elektronicznymi przemieszczającymi się po drogach woj. mazowieckiego oraz w uzasadnionych przypadkach wskazujących na nieprawidłowości polegające na np. zmianie trasy przejazdu lub nieuprawnionym otwarciu plomby elektronicznej, zlecają grupom kontrolnym przeprowadzenie kontroli w miejscu, w którym znajduje się pojazd w danym momencie.

W Mazowieckim UCS w Warszawie nie jest prowadzona ewidencja danych w zakresie kontroli przewozu towarów wytypowanych przy pomocy systemu SENT-GEO. Kontrole w zakresie geolokalizacji są stałym i bieżącym elementem w każdej kontroli przewozu towarów podlegających monitorowaniu.

5.3.4. Główny Inspektorat Transportu Drogowego i Wojewódzkie Inspektoraty Transportu Drogowego

Nadzór Głównego Inspektora TD nad Wojewódzkimi Inspektorami TD

W trakcie kontroli NIK ustalała, czy i w jaki sposób Główny Inspektor TD sprawował nadzór nad podległymi jednostkami, czy monitorował realizację zadań wykonywanych przez jednostki do tego wskazane oraz czy Główny Inspektor TD i Wojewódzcy Inspektorzy TD prawidłowo i rzetelnie wykonują zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu?

Główny Inspektor TD (obok wojewody)¹⁶⁵ wykonuje zadania Inspekcji Transportu Drogowego oraz koordynuje, nadzoruje i kontroluje działalność Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego, a także nadzoruje wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (art. 51 ust. 1 i 3 utd) i jest (obok wojewody) organem właściwym w sprawie wykonywania zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów. Zgodnie natomiast z art. 54 ust. 1 utd, Główny Inspektor TD sprawuje nadzór nad Wojewódzkimi Inspektorami TD oraz ma prawo kontroli ich działalności, a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie. Wojewódzki Inspektor TD natomiast kieruje działalnością WITD (art. 52 ust. 3 utd), który zapewnia realizację jego zadań.

W ocenie NIK, Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad WITD w zakresie zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu towarów. O powyższej ocenie zdecydowała skala stwierdzonych nieprawidłowości, uchybień i zaniechań zarówno w GITD, jak i w jednostkach podległych.

Zakres i zasady przeprowadzania kontroli WITD oraz inspektorów zatrudnionych w komórkach organizacyjnych GITD określono w zarządzeniu nr 44/2018 Głównego Inspektora TD z dnia 20 września 2018 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia i dokumentowania kontroli wykonywanych przez pracowników Biura Nadzoru Inspekcyjnego (BNI)¹⁶⁶. Roczny plan kontroli wewnętrznych opracowywał Dyrektor BNI w GITD na podstawie dokonanych analiz, propozycji zgłoszonych przez dyrektorów innych komórek organizacyjnych GITD oraz zagadnień wskazanych przez kierownika tej jednostki. Biuro prowadziło w formie elektronicznej rejestr kontroli oddzielnie dla kontroli wewnętrznej oraz kontroli inspekcyjnej.

Główny Inspektor TD przeprowadzał kontrolę działalności WITD w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. W okresie objętym kontrolą pracownicy BNI Wydziału Kontroli Inspekcyjnej GITD przeprowadzili pięć

¹⁶⁵ Wojewoda jako organ działający za pośrednictwem wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, zwanego dalej „wojewódzkim inspektorem”, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej.

¹⁶⁶ Dz. Urz. GITD poz. 44.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli działalności WITD związanych z kontrolą SENT, w tym dwie kontrole wewnętrzne – problemowe w siedzibach Zachodniopomorskiego WITD w Szczecinie i Warmińsko-Mazurskiego WITD w Olsztynie oraz trzy kontrole inspekcyjne (drogowe) inspektorów ze Śląskiego, Mazowieckiego i Wielkopolskiego WITD.

W trakcie kontroli wewnętrznych–problemowych sprawdzono prawidłowość sporządzania i dokumentowania kontroli SENT¹⁶⁷, a także współpracę pomiędzy WITD a KAS. W trakcie kontroli inspekcyjnych sprawdzono prawidłowość postępowania inspektorów transportu drogowego podczas czynności kontrolnych, tj. sporządzenie dokumentacji pokontrolnej, ewentualne dalsze postępowanie.

NIK w tym obszarze nie zgłasza uwag, niemniej jednak wyniki kontroli wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez podległe jednostki. Fakt przeprowadzenia kontroli w jednostkach podległych nie wpłynął na negatywną ocenę Głównego Inspektora TD w zakresie nadzoru nad realizacją zadań przez inspektorów ITD.

W trakcie kontroli ustalono, że Główny Inspektor TD nie prowadził w pełnym zakresie analizy danych wynikających z prowadzonych przez ITD kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, w rezultacie nie było możliwe wykorzystanie wyników tej analizy do planowania i monitorowania działalności kontrolnej podległych jednostek. Przedstawione przez Głównego Inspektora TD wyjaśnienia, zgodnie z którymi prowadzenie kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy, jest możliwe wyłącznie w ramach zaplanowanych innych działań kontrolnych realizowanych przez ITD, w ocenie NIK, nie korespondują z ustawowymi zadaniami ITD, wśród których jest realizacja zadań kontrolnych, wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów.

W ramach sprawowanego nadzoru nad WITD w zakresie monitorowania kontroli przewozu towarów Główny Inspektor TD jedynie analizował dane statystyczne przekazywane miesięcznie drogą elektroniczną do Biura Nadzoru Inspekcyjnego. Administrator systemu PUESC nie udostępnił pracownikom GITD uprawnień umożliwiających generowanie raportów w formie pozwalającej na edycję przekazanych danych. Dane wprowadzane do systemu przez poszczególnych uprawnionych pracowników WITD mogły być jedynie oceniane na podstawie ręcznych analiz działań kontrolnych poszczególnych inspektoratów. Jednocześnie Zastępca Głównego Inspektora TD wskazał, że obowiązujące przepisy nie nakładają na WITD oraz GITD obowiązku przekazywania raportów do innych organów oraz planu określonej liczby kontroli, dlatego dane gromadzone przez GITD na podstawie miesięcznych raportów mają na celu wyłącznie informację statystyczną dla pracowników Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD i Kierownictwa. Zdaniem NIK, fakt braku obowiązku przekazywania raportów do innych organów nie może powodować, że Kierownik jednostki w celu zwiększenia efektywności pracy zarządzanej jednostki nie może prowadzić stosownych analiz w zakresie prowadzonych kontroli SENT.

Główny Inspektor TD nie prowadził w pełnym zakresie analizy danych wynikających z prowadzonych przez ITD kontroli SENT

¹⁶⁷ Nie stwierdzając nieprawidłowości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK ustaliła, że Główny Inspektor TD nie przeprowadzał analizy efektów pracy inspektorów ITD w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. NIK wystąpiła do Dyrektora Generalnego GITD o udzielenie wyjaśnienia, czy Główny Inspektor TD przeprowadzał analizy pracy inspektorów ITD w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów, w wyniku tego uzyskano informację, że pracownicy GITD prowadzą comiesięczne analizy efektów pracy poszczególnych WITD, w tym także działań przeprowadzonych na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, niemniej jednak ww. analizy ukierunkowane były na weryfikację podjętych działań oraz sprawdzenie ich efektów, a nie rozliczanie poszczególnych WITD z liczby przeprowadzonych kontroli w stosunku do planu. Działania w tym zakresie nie zostały jednak w trakcie kontroli NIK udokumentowane. Także w ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Infrastruktury w protokole z 3 września 2018 r. Dyrektora Generalna MI stwierdziła, że „GITD nie prowadzi analiz efektów pracy inspektorów ITD w zakresie realizacji kontroli dotyczących systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, co wpływa na skuteczność prowadzenia nadzoru nad działalnością”.

Nieco odmienną od GITD praktykę, wprawdzie w ocenie NIK w niewystarczającym stopniu w stosunku do wagi problemu, stosowała część z kontrolowanych WITD. Niemniej jednak w trakcie kontroli nie stwierdzono, że działania w zakresie prowadzenia analiz pracy inspektorów w WITD były dokumentowane.

Przykładowo Podkarpacki WITD w Rzeszowie wyjaśnił, że przeprowadzał analizę efektów pracy inspektorów WITD, w tym w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, co miesiąc w procesie przyznawania dodatków inspekcyjnych do wynagrodzenia wynikających z art. 78 ustawy o transporcie drogowym, analiza danych z zakresu efektywności pracy inspektorów była dokonywana bez zachowania formy pisemnej. Inspektorzy realizowali zadania w zakresie monitorowania równolegle podczas wykonywania innych czynności. W związku z powyższym NIK zwróciła uwagę, że czynności, takie jak analiza pracy inspektorów WITD w zakresie monitorowania przewozu towarów oraz efektywność ich pracy, powinny być dokumentowane.

Natomiast Małopolski Wojewódzki Inspektor TD w Krakowie wskazał, że nadzór nad inspektorami WITD polegał na codziennej analizie wyników kontroli, a analiza efektów pracy prowadzona była z wszystkich zadań realizowanych w danym dniu, na podstawie zapisów kontroli w bazie danych ITD SUPPORT i nie obejmowała szczegółowych analiz efektów pracy w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów. NIK w tym przypadku zwróciła uwagę, że nieprowadzenie szczegółowych analiz efektów pracy inspektorów WITD w zakresie realizacji zadań wynikających z tej ustawy utrudniało weryfikację prawidłowości realizacji tych zadań.

Wobec powyżej zaprezentowanego niejednolitego postępowania w jednostkach ITD, NIK zwraca uwagę na zasadność prowadzenia analiz pracy inspektorów, chociażby z powodów takich, dla których analizy prowadzi, podlegający Głównemu Inspektorowi TD, Wojewódzki Inspektor TD w Rzeszowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie ewidencji kontroli drogowego przewozu towarów przeprowadzonych przez inspektorów GITD i WITD w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. NIK ustaliła m.in., w jaki sposób inspektorzy WITD realizowali zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz czy fakt przeprowadzenia kontroli przewozu towarów został właściwie udokumentowany.

W latach 2017–2019 inspektorzy ITD przeprowadzili łącznie 538 734 kontroli na drogach, w tym 17 382 kontroli drogowego przewozu towarów SENT (3,2%), z czego inspektorzy GITD, w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r., zrealizowali 6735 kontroli SENT, co stanowiło 16,8% łącznej liczby kontroli GITD przeprowadzonych na drogach w tym okresie.

Najwięcej, ponad 28% wszystkich kontroli SENT, przeprowadzono w listopadzie 2017 r. (1914 kontroli), a najmniej 0,6% w grudniu 2018 r. (40 kontroli), co odpowiadało największej i najmniejszej liczbie kontroli GITD na drogach wykonanych w tych miesiącach.

WITD w okresie od kwietnia 2017 r. do września 2019 r. przeprowadziły 10 647 kontroli SENT, co stanowiło 2,1% łącznej ilości kontroli WITD przeprowadzonych na drogach w tym okresie. Najwięcej kontroli SENT – 1243 zrealizowano w Wielkopolskim WITD w Poznaniu, a najmniej – 221 w Świętokrzyskim WITD Kielcach, co w łącznej liczbie kontroli tych WITD na drogach stanowiło odpowiednio 3,1% i 1,1%. Liczba przeprowadzanych kontroli SENT zmalała w ujęciu rocznym z 3124 kontroli przeprowadzonych w okresie dziewięciu miesięcy 2017 r. i 4960 kontroli SENT za 2018 r. do 2563 kontroli za okres dziewięciu miesięcy 2019 r.

Liczba przeprowadzanych kontroli towarów SENT zmalała z 1992 kontroli przeprowadzonych w czasie dwóch miesięcy 2017 r. (przeciętnie 996 na miesiąc) do 3495 kontroli SENT w 2018 r. (przeciętnie 291 na miesiąc) i 1248 kontroli w czasie dziewięciu miesięcy 2019 r. (przeciętnie 138 na miesiąc) oraz w ujęciu miesięcznym w okresie od stycznia 2018 r. do września 2019 r. z 609 do 80 kontroli towarów SENT. Zdaniem Zastępy Głównego Inspektora TD, spadek liczby kontroli SENT był spowodowany zwiększeniem nacisku na prowadzenie kontroli z zakresu prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, a także nadmiernie rozbudowanym systemem sprawdzania i wprowadzania przeprowadzonych kontroli do systemu SENT.

Inspektorzy GITD przeprowadzili dziewięć kontroli towarów wymienionych w ustawie o monitorowaniu przewozu udokumentowanych sporządzonymi protokołami z kontroli, w tym sześć w grudniu 2017 r. (66,7%), dwie w maju 2018 r. (22,2%) i jedną w sierpniu 2018 r. (11,1%).

W ocenie NIK, Główny Inspektor TD nie dołożył należytej staranności w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, konsekwencją czego było rozpoczęcie wykonywania w GITD kontroli, o której mowa w art. 13 tej ustawy, dopiero od 25 listopada 2017 r., tj. po siedmiu miesiącach od wejścia jej w życie, tj. po przyznaniu przez KAS loginów i haseł do systemu SENT dla wyznaczonych pracowników, co miało miejsce 10 października 2017 r. Zdaniem Zastępy Głównego Inspektora TD, był to czas niezbędny do przygotowania Inspektorów BKOE do wykonywania wskazanych zadań.

Realizacja zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów przez inspektorów ITD

Zmniejszająca się liczba prowadzonych kontroli

Spóźnione rozpoczęcie wykonywania kontroli SENT w GITD

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, jakkolwiek ustawa o monitorowaniu przewozu wchodziła w życie po upływie 14-dniowej *vacatio legis*, to na dzień wejścia w życie ustawy, tj. 18 kwietnia 2017 r., Główny Inspektor TD powinien zapewnić gotowość podległej mu służby do realizacji zadań wynikających z tej ustawy. Dotyczy to w szczególności przygotowań obejmujących prace organizacyjne, dostosowanie wewnętrznych aktów prawnych. Wejście w życie ustawy stanowiłoby formalny warunek jedynie dla podejmowania takich działań, z którymi wiązałoby się wydatkowanie środków publicznych. Należy też podkreślić, że pracownicy GITD uczestniczyli w pracach nad projektem ustawy, a sam projekt nie był procedowany w trybie pilnym. Planowana data wejścia w życie ustawy oraz wynikające z niej obowiązki ITD były więc znane jeszcze przed formalnym zakończeniem procesu legislacyjnego. NIK zauważa ponadto, że kontrole drogowego przewozu towarów SENT były wykonywane przez inspektorów WITD od kwietnia 2017 r.

Błędy w realizacji zadań nałożonych ustawą o monitorowaniu towarów

Badania w zakresie realizacji zadań przez Głównego Inspektora TD i Wojewódzkich Inspektorów TD wykazały liczne nieprawidłowości i uchybienia zarówno w GITD, jak i jednostkach podległych. W trakcie kontroli stwierdzono szereg błędów i zaniechań w przedmiotowym zakresie polegających na niedokonywaniu adnotacji w systemie SENT o przeprowadzonych kontrolach, a także opóźnienia w odnotowaniu informacji, czego przyczyną, w ocenie NIK, poza nierzetelnością działań inspektorów i brakiem nadzoru przełożonych, były również liczne problemy z logowaniem do systemu. Kontrola wykazała również zaniechania Głównego Inspektora TD i Wojewódzkich Inspektorów TD w zakresie podejmowania działań w celu usunięcia usterek związanych z logowaniem do systemu.

Niewprowadzenie do rejestru wszystkich kontroli SENT powoduje, że dane zawarte w rejestrze zgłoszeń w zakresie kontroli przeprowadzonych przez GITD są niewiarygodne

W wyniku badania w GITD prawidłowości dokumentowania 100 kontroli ujętych we własnej ewidencji i zakwalifikowanych przez GITD jako kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, przeprowadzonych przez Inspektorów BKOE GITD w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r. w 66 przypadkach stwierdzano, że zatrzymane do kontroli pojazdy przewoziły towary nieaktywne (63 przypadki) lub wyłączone z systemu monitorowania przewozu towarów zgodnie z art. 3 ust. 4–7 ustawy o monitorowaniu przewozu (trzy przypadki). Z tego do rejestru zgłoszeń wprowadzono 19 z tych kontroli (28,8%), które dotyczyły kontroli towarów nieaktywnych. Stwierdzono niezamieszczenie przez inspektorów GITD w systemie SENT adnotacji potwierdzających przeprowadzenie 47 kontroli, zakwalifikowanych przez GITD jako kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, przeprowadzonych przez Inspektorów BKOE GITD w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r., polegających na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków wymienionych enumeratywnie w art. 13 ust. 1 pkt 1–4 tej ustawy. Powyższym zaniechaniem naruszono odpowiednio przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF z 2017 r. (obowiązującego do 23 sierpnia 2018 r.) oraz przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyczyną powyższego był fakt, że w statystyce dotyczącej kontroli SENT ujmowano wszystkie kontrole, w których Inspektorzy BKOE podejmowali jakiegokolwiek działania zmierzające do sprawdzenia, czy dany przewóz kwalifikuje się pod zapisy ustawy o monitorowaniu przewozu, i pomimo że w wielu przypadkach okazało się, iż nie podlegał on kontroli z zakresu SENT, na podstawie dokonanych czynności przewóz był uwzględniany jako kontrola SENT. W poszczególnych Sekcjach, jak wcześniej wskazywano¹⁶⁸, stosowano odmienne zasady dokumentowania kontroli, co mogło wynikać z braku ujednoczonego harmonogramu i zakresu szkoleń (organizowanych i prowadzonych lokalnie na terenie poszczególnych Sekcji) oraz braku szczegółowych procedur dotyczących prowadzenia i dokumentowania kontroli z zakresu SENT. NIK podziela zdanie Dyrektora co do przyczyn powstania nieprawidłowości, sugerując podjęcie jak najszybszych działań w celu zmiany tego stanu.

Za nieprawidłowość również NIK uznała niewprowadzenie przez inspektorów GITD do rejestru zgłoszeń niezwłocznie po zakończeniu kontroli adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie trzech kontroli, w tym niezakończenie procesu wprowadzania jednej kontroli do rejestru zgłoszeń, pomimo upływu czterech miesięcy od jej przeprowadzenia¹⁶⁹, wprowadzenie jednej kontroli po dwóch dniach od jej przeprowadzenia, dwóch kontroli – trzy dni po ich przeprowadzeniu, jednej kontroli po 10 dniach od przeprowadzenia oraz niewprowadzenie niezwłocznie do tegoż rejestru adnotacji o przeprowadzeniu czterech kontroli zakończonych protokołami z kontroli, sporządzonymi w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami¹⁷⁰, tj. wprowadzenie jednego protokołu kontroli dwa dni po dokonaniu kontroli i jednego po trzech dniach. W ocenie NIK, zaniechanie w zakresie wprowadzania do rejestru wszystkich kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, powoduje, że dane zawarte w rejestrze zgłoszeń SENT w zakresie kontroli przeprowadzonych przez inspektorów GITD są niewiarygodne.

W GITD, jak tłumaczył przedstawiciel jednostki kontrolowanej, nie było możliwości wprowadzania wszystkich kontroli niezwłocznie, w związku z ograniczoną liczbą imiennych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń (posiadali je głównie Kierownicy Sekcji oraz pracownicy Sekcji Nadzoru Mobilnych Jednostek Kontrolnych). Argument ten, w ocenie NIK, jest całkowicie chybiony, bowiem rzetelne rozpoznanie potrzeb w zakresie posiadania kodów dostępu leżało w gestii GITD, natomiast Szef KAS dopiero w oparciu o wnioski składane przez jednostki wyznaczone do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu nadawał kody dostępu do systemu. Jak wyjaśniał wcześniej Zastępca Głównego Inspektora TD, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego w kontrolowanym okresie koor-

**Główny Inspektor TD
nierzetelnie rozpoznawał
potrzeby w zakresie
kodów dostępu
do systemu SENT**

¹⁶⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego z 22 listopada 2019 r. nr BNI.WKI.091.3.7.2019.0311.

¹⁶⁹ Kontrola o statusie *utworzona* nr BEPO-PDW.505.229.2019.501 z 2 lipca 2019 r. (Sekcja Południowo-Wschodnia), nr SENT20171207004291 – zgłoszenie SENT20171207004291 z 7 grudnia 2017 r. (Sekcja Południowo-Zachodnia), nr BEPO-PNW.P.GITD0824.1.2018 z 4 stycznia 2018 r. (Sekcja Północno- Wschodnia).

¹⁷⁰ Nr BEPO-SLA.P.GITD1141.51.2017 z 6 grudnia 2017 r. (Sekcja Śląska), nr BEPO-PDZ.505.1.2017.1181 z 7 grudnia 2017 r. (Sekcja Południowo-Zachodnia), nr BKOE-PNW.505.1.2018.0711 z 2 maja 2018 r., nr BEPO-SLA.P.GITD1021.50.2018 z 2 sierpnia 2018 r. (Sekcja Śląska).

dynowało współpracę na linii GITD/WITD-KAS w celu tworzenia nowych imiennych kont. NIK tego faktu nie kwestionuje, niemniej jednak nie zmienia to oceny dotyczącej niezetelności rozpoznania potrzeb w zakresie ilości kodów dostępów do systemu.

Jak wynika z emaila kierowanego do Wojewódzkich Inspektorów TD, Główny Inspektor TD określił dla jednostek podległych liczbę kodów dostępów do systemu, co uprawnia NIK do uznania, że analiza potrzeb w tych jednostkach była przeprowadzona, niemniej jednak odbyła się ona bez udziału jednostek podległych, na co wskazują składający wyjaśnienia, mówiące o tym, że GITD przydzielił ilość kodów dostępu. Wobec powyższego, zdaniem NIK, należy również założyć, że analogicznie do analizy przeprowadzonej dla jednostek podległych przeprowadzono analizę potrzeb w zakresie kodów dostępu dla komórek realizujących zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu w GITD, lecz była ona niezetelna. Kwestia braku dostępów do systemów i zrezygnowanie z części kodów dostępu została wcześniej omówiona w podobszarze Przygotowanie GITD i WITD do realizacji zadań.

Niejednolite kwalifikowanie kontroli do odnotowywania w rejestrze SENT

Również niewystarczający nadzór Głównego Inspektora TD nad przygotowaniem i realizacją zadań przez Wojewódzkich Inspektorów TD mógł przyczynić się do stwierdzonego niejednolitego podejścia do wprowadzania danych dotyczących kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu do rejestru zgłoszeń w przypadku kontroli dokumentowanych protokołami UDT¹⁷¹, zawierającymi w rubryce „Uwagi” informacje „SENT wyłączony” lub podobną. Niejednolitość podejścia w zakresie wprowadzania do systemu SENT kontroli z adnotacją „SENT wyłączony” dotyczyło 20 kontroli wylosowanych spośród 100 zawartych w systemie Support w Mazowieckim WITD w Radomiu, których nie wprowadzono do systemu SENT, w sytuacji gdy na podstawie dodatkowo wylosowanej próby 20 kontroli stwierdzono, że dziewięć z nich z tą samą adnotacją w uwagach „SENT wyłączony” zostało wprowadzonych do tego systemu. I Zastępca Mazowieckiego WITD w Radomiu wyjaśnił, że kontrole, w przypadku których w protokole UTD znalazła się adnotacja „SENT wyłączony”, zostały wprowadzone do systemu SENT omyłkowo. Adnotacje „SENT wyłączony” w protokołach UTD sugerują, że były to kontrole dotyczące przesunięć międzymagazynowych lub przewozów w ilościach wyłączonych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu kontrola przewozu towarów polega m.in. na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie posiadania numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe. W związku z powyższym kontrole te powinny zostać wprowadzone do systemu SENT.

Skutkiem niewprowadzania danych do systemu SENT jest obniżenie wiarygodności danych w nim zawartych

Skutkiem tej nieprawidłowości jest obniżenie wiarygodności danych zawartych w tym systemie. Ponadto w Mazowieckim WITD w Radomiu w przypadku sześciu kontroli z wylosowanej próby 100 kontroli, pomimo wpisania w uwagach w protokołach UTD adnotacji „SENT” lub wpisania

¹⁷¹ Protokoły sporządzone na podstawie art. 74 ust. 1 utd.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

numeru SENT, kontrole te nie zostały wprowadzone do systemu SENT, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF w sprawie dokumentowania kontroli.

Stwierdzono również, że w przypadku 22 kontroli wprowadzonych do systemu SENT z wylosowanej próby 100 kontroli czas liczony od daty rozpoczęcia kontroli do momentu wprowadzenia kontroli do systemu SENT wynosił od dwóch do 20 dni. Dodatkowo w przypadku kontroli z 22 grudnia 2017 r. oraz 23 kwietnia 2019 r. zakończonych sporządzeniem protokołów, opóźnienie w odnotowaniu w systemie SENT wyniosło odpowiednio siedem i dwa dni. Powyższe działanie jest niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF w sprawie dokumentowania kontroli, który wskazuje, że przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się w systemie SENT niezwłocznie po zakończeniu kontroli. W ocenie NIK, opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu SENT wpływają negatywnie na aktualność danych zawartych w tym systemie.

Przykładem skrajnego braku nadzoru Głównego Inspektora TD nad realizacją zadań przez podległe jednostki jest sytuacja w Małopolskim WITD w Krakowie, w którym stwierdzono niezarejestrowanie w systemie SENT faktu przeprowadzenia 502 kontroli (w tym sześciu, w toku których stwierdzono nieprawidłowości) przez inspektorów tego WITD. Stwierdzono również nieujęcie w trzech protokołach kontroli przewozu towarów kompletu informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w kolejno obowiązujących rozporządzeniach MF w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

Natomiast w Podkarpackim WITD w Rzeszowie ustalono, że w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD wprowadzili do rejestru zgłoszeń 369 adnotacji mających potwierdzić fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Na podstawie analizy wpisów do rejestru zgłoszeń ustalono, że do rejestru poprawnie wprowadzono 294 adnotacje, a pozostałe 75 adnotacji w rejestrze zgłoszeń to adnotacje powielające wcześniejsze adnotacje. Ponadto w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie odnotowali w rejestrze zgłoszeń faktu przeprowadzenia 208 czynności kontrolnych w zakresie kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów. Powyższe kontrole ewidencjonowane były w Centralnej Ewidencji Naruszeń prowadzonej na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, natomiast nie ewidencjonowali ich w rejestrze zgłoszeń prowadzonym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania.

Od 19 lipca 2019 r. obowiązek dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w systemie SENT przez inspektorów WITD wynika także wprost z § 31b pkt 2 zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora TD z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów ITD. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenie kontroli towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów, o których mowa w § 31a zarządzenia, inspektor dokumentuje w systemie SENT.

Określenie w aktach wewnętrznych obowiązku dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w systemie SENT

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Również w Lubelskim WITD w Lublinie z badanej próby 100 kontroli przewozu towarów, w dwóch przypadkach adnotacje o przeprowadzeniu kontroli zamieszczono w systemie SENT po siedmiu i 10 dniach, tj.: kontrola MKR2017070646 przeprowadzona 7 listopada 2017 r., zamieszczona w systemie 17 listopada 2017 r., oraz kontrola 2019784643 przeprowadzona 31 lipca 2019 r., zamieszczona 7 sierpnia 2019 r.

Lubelski WITD w Lublinie wyjaśnił, że wielokrotnie zdarzały się sytuacje, gdy udawało się pobrać dane z zakładki SENT, natomiast nie udawało się wprowadzać danych do zakładki KONTOLA, próby zarejestrowania danych o kontroli kończyły się błędem lub brakiem możliwości zatwierdzenia (zapisania) kontroli. Problemy w działaniu programu uniemożliwiły wcześniejsze zarejestrowanie kontroli MKR2017070646, a termin wprowadzenia danych o kontroli MKR2019784643 wynikał z braku wiedzy dotyczącej nowo powstałej zakładki KONTROLA II. Lubelski WITD w Lublinie nie został w żaden sposób poinformowany o wprowadzaniu danych do nowej wersji programu, a informacje w tym zakresie pozyskano w trakcie roboczych kontaktów z funkcjonariuszami KAS, co, w ocenie NIK, świadczy o braku nadzoru przez Głównego Inspektora TD.

Nieprawidłowości stwierdzono również w Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie, gdzie do szczegółowych badań w zakresie zamieszczania danych w rejestrze zgłoszeń SENT wytypowano 97 z 816 kontroli przewozu towarów prowadzonych na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu. W związku z brakiem możliwości uzyskania przez jednostkę kontrolowaną w trakcie kontroli dostępu do rejestru SENT zwrócono się do Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie o przekazanie wydruków z wytypowanych kontroli, uzyskano wydruki 19 kart kontroli¹⁷² odnalezionych w systemie elektronicznym SENT – Kontrola II. W przypadku 78 kontroli nie odnaleziono zapisów w ww. systemie potwierdzających ich dokonanie. W rejestrze zgłoszeń w toku kontroli albo po zakończeniu kontroli dokonano adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie czterech kontroli wykonywanych przez inspektorów transportu drogowego. W przypadku trzech zapisów stwierdzono w polu „nazwa jednostki kontrolującej” UCS w Olsztynie, jednakże w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” wskazano dane inspektora transportu drogowego – pracownika WITD w Olsztynie. W jednym przypadku w polu „nazwa jednostki kontrolującej” wskazano GITD. W polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” stwierdzono dane funkcjonariusza SCS oraz inspektora TD. W pozostałych formularzach brak było danych pozwalających na ustalenie, że inspektor ITD prowadził kontrolę samodzielnie lub z innymi służbami. Żaden z analizowanych zapisów w systemie SENT nie został dokonany przez inspektorów ITD, osobami dokonującymi adnotacji ww. kontroli w rejestrze zgłoszeń systemu SENT w każdym przypadku byli funkcjonariusze Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie.

¹⁷² W przypadku pięciu formularzy kontroli ustalono, że kontroli dokonano na terenie innego województwa, w związku z powyższym nie dotyczyły one kontrolowanej jednostki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie w okresie od 28 sierpnia 2017 r. (dzień pozyskania uprawnień) do 16 stycznia 2018 r. oraz od czerwca 2019 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy TD – użytkownicy systemu SENT, nie mieli możliwości zalogowania się i pozyskania informacji z tego rejestru. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą inspektorzy nie zamieszczali w rejestrze SENT adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli, co było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów, o których mowa wcześniej.

Ponadto w wyniku badań szczegółowych, którym poddano kontrole z zakresu monitorowania przewozu przeprowadzone w grudniu 2017 r., wrześniu 2018 r., listopadzie 2018 r. oraz sierpniu 2019 r., stwierdzono, że zarówno w okresach, w których (zgodnie z wyjaśnieniami osób posiadających uprawnienia do systemu SENT) możliwość logowania do systemu istniała, jak i poza tymi okresami, inspektorzy WITD nie zamieszczali w rejestrze zgłoszeń adnotacji potwierdzającej ich przeprowadzenie.

Ustalono także, że w trakcie przeprowadzanych kontroli przez Warmińsko-Mazurskiego WITD w Olsztynie nie w każdym przypadku weryfikowany był numer referencyjny, a jedynie w przypadkach wątpliwych¹⁷³. Gdy w trakcie kontroli nie było żadnych podejrzeń, co do okoliczności czy też legalności wykonywanego przewozu, to numer nie był weryfikowany w systemie. Każdorazowo decyzję o weryfikacji numeru referencyjnego podejmował inspektor kontroli na drodze. Od dnia 19 lipca 2019 r. brzmienie zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów inspekcji Transportu Drogowego uległo zmianie. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji tego WITD wynika, iż nowa regulacja nie była w jednostce znana, nie została przekazana przez GITD. Było to niezgodne z cz. II.C.17 standardów kontroli zarządczej, według której należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

Natomiast w Podlaskim WITD w Białymstoku stwierdzono niezauważenie w systemie SENT informacji o 15 (z 18) kontrolach przeprowadzonych przez inspektorów tego WITD od 1 do 16 lipca 2019 r., w sytuacji gdy uzyskano dostęp do systemu SENT po jego czasowej niedostępności (która miała miejsce od 1 do 16 lipca).

Zgodnie z § 4 pkt 1 Porozumienia z dnia 22 września 2017 r. o współpracy, zawartego pomiędzy Szefami czterech organów centralnych, w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozyskiwanie danych odbywa się przez służbę dyżurną wskazanego inspektora wojewódzkich ITD lub GITD od służby dyżurnej naczelnika urzędu celno-skarbowego, właściwego ze względu na miejsce kontroli, za pomocą dostępnych środków łączności. NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z Porozumieniem, przy wykonywaniu kontroli w przypadku braku dostępu do systemu SENT, pozyskiwanie danych

Zastępczy mechanizm
pozyskiwania danych

¹⁷³ Jak wskazywano wcześniej, do 18 lipca 2019 r. w Główny Inspektor TD nie określił metod i form wykonywania kontroli w zakresie monitorowania przewozu drogowego towarów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

będzie się odbywać przez służbę dyżurną poszczególnych sygnatariuszy umowy, niemniej jednak nie wskazano, że miałyby to być stały tryb dostępu do systemu. Jak wykazały wyniki kontroli, współpraca na szczeblu regionalnym pomiędzy służbami została poszerzona również o wykonywanie czynności związanych z odnotowywaniem danych o przeprowadzonych kontrolach w rejestrze SENT przez inne służby aniżeli te, które kontrole dokonały.

Stanowisko NIK znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Z-cy Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 4 i 5 Porozumienia po zakończonej kontroli inspektorzy WITD powinni dokonać adnotacji o przeprowadzonej kontroli w systemie SENT w ramach posiadanego dostępu oraz udokumentować przeprowadzaną kontrolę drogowego przewozu towarów zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku braku dostępu do ww. systemu pozyskiwanie danych przez inspektora WITD możliwe było poprzez Służbę Dyżurną Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie. Jak wskazał Zastępca Naczelnika tego UCS, zapis § 3 pkt 5 dotyczył braku dostępu w przypadku awarii systemu. Informacja o przerwach pracy systemu jest publikowana na portalu PUESC i stanowi incydentalne sytuacje. Wojewódzki Inspektor TD nie sygnalizował problemów związanych z dostępem do systemu SENT spowodowanych inną przyczyną. Dyżurni Koordynatorzy Warmińsko-Mazurskiego UCS dokonywali sprawdzeń podawanych telefonicznie numerów zgłoszeń SENT na prośbę pracowników WITD.

Na podstawie przekazanych informacji NIK w Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie ustaliła, że w systemie SENT dokonano adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie czterech kontroli wykonywanych przy udziale inspektorów transportu drogowego. W przypadku trzech zapisów stwierdzono w polu „nazwa jednostki kontrolującej” Warmińsko-Mazurski UCS w Olsztynie, jednakże w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” wskazano dane inspektora TD – pracownika tego WITD. W jednym przypadku w polu „nazwa jednostki kontrolującej” wskazano GITD. W polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” stwierdzono dane funkcjonariusza służby celno-skarbowej oraz inspektora ITD. W pozostałych formularzach brak było informacji pozwalających na ustalenie, że kontrolę przeprowadził inspektor transportu drogowego samodzielnie lub z innymi służbami. Żaden z analizowanych zapisów w systemie SENT nie został dokonany przez inspektorów ITD. Rejestratorami ww. kontroli w każdym przypadku byli funkcjonariusze Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie.

Współpraca na szczeblu regionalnym pomiędzy WITD a UCS

Zastępca Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie poinformował, że funkcjonariusze służby celno-skarbowej współpracują z inspektorami TD przy wykonywaniu zadań z zakresu monitorowania przewozu towarów w ramach wspólnych patroli drogowych. System SENT – Kontrola II nie uwzględnia możliwości zarejestrowania współpracy poza wypełnieniem pola „uwagi”, które nie jest obligatoryjne. NIK zwróciła uwagę, że w czterech ww. przypadkach dane inspektorów transportu drogowego podano w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku badań szczegółowych przeprowadzonych w Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie, którym poddano kontrole z zakresu usmpt, przeprowadzone w grudniu 2017 r., wrześniu 2018 r., listopadzie 2018 r. oraz sierpniu 2019 r. stwierdzono, że zarówno w okresach, w których (zgodnie z wyjaśnieniami osób posiadających uprawnienia do systemu SENT) możliwość logowania do systemu istniała, jak i poza tymi okresami, inspektorzy tego WITD nie zamieszczali w rejestrze zgłoszeń adnotacji potwierdzającej ich przeprowadzenie. Zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji tego WITD wskazał, iż ustalenia między instytucjami, tj. Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie a Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie zapewniały, iż adnotacje w systemie będą wprowadzane przez Służbę Dyżurną. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż nie przekazywano tej instytucji danych niezbędnych do wprowadzenia ww. zapisów¹⁷⁴, zatem ich rejestracja nie była możliwa.

Podobna sytuacja miała miejsce w Podlaskim WITD w Białymstoku. Wojewódzki Inspektor TD w Białymstoku 28 sierpnia 2017 r. uzyskał dostęp do danych zgromadzonych na PUESC poprzez usługę „Chmura MF”, natomiast odnotowywanie kontroli w systemie SENT rozpoczęto 14 listopada 2017 r. Wcześniej (od maja do października 2017 r.), przy przeprowadzaniu przez inspektorów Podlaskiego WITD w Białymstoku kontroli przewozu towarów, korzystano z pomocy pracowników Podlaskiego UCS w Białymstoku, którzy telefonicznie przekazywali inspektorom Podlaskiego WITD w Białymstoku informacje umożliwiające weryfikację kontrolowanych dokumentów.

Jak ustalono, w praktyce od maja do października 2017 r. inspektorzy Podlaskiego WITD w Białymstoku przeprowadzali kontrole przewozu towarów, weryfikując telefoniczne dane zgłoszone w systemie SENT u pracowników Podlaskiego UCS w Białymstoku i ewidencjonując dane o przeprowadzonych kontrolach w dokumentacji wewnętrznej Inspektoratu. Zgodnie z wyjaśnieniem Wojewódzkiego Inspektora TD, nie było możliwości ewidencjonowania ich w systemie SENT „(...) z uwagi na brak możliwości technicznych wpisania informacji o przeprowadzonych kontrolach przewozu towarów do systemu SENT”. Z informacji uzyskanej w prowadzonej równolegle kontroli w Podlaskim UCS w Białymstoku wynika, że: „(...) w początkowym okresie obowiązywania ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, do czasu uzyskania przez ITD w Białymstoku dostępu do systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest rejestr zgłoszeń, sprawdzenia (...) zgłoszenia w systemie dokonywane były na bieżąco za pośrednictwem Referatu Służby Dyżurnej Podlaskiego UCS w Białymstoku. Z uwagi na brak możliwości rejestrowania kontroli innych niż (...) dokonywane przez funkcjonariuszy Podlaskiego UCS w Białymstoku, nie rejestrowano w systemie teleinformatycznym kontroli przeprowadzonych przez ITD”.

¹⁷⁴ Jak wynika z formularzy przekazanych przez Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie, rejestracja wymaga podania takich danych, jak: kod komórki kontrolującej, data rozpoczęcia i zakończenia kontroli, dane dyrektyw kontrolnych, funkcjonariusze dokonujący kontroli, parametry miejsca kontroli.

Odmienność podejścia przez GITD i WITD do wprowadzania do CEN danych o kontrolach dot. monitorowania przewozu towarów

W trakcie kontroli analizie poddano rzetelność gromadzenia przez GITD i WITD w centralnej ewidencji naruszeń danych o kontrolach w zakresie monitorowania przewozu towarów.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym utworzona została centralna ewidencja naruszeń stwierdzonych (CEN) w wyniku przeprowadzanych kontroli, w której gromadzone są, odpowiednio do rodzaju, przedmiotu i zakresu przeprowadzonej kontroli, informacje i dane o kontroli, kontrolującym, kontrolowanym i inne dane. Ewidencję prowadzi w systemie teleinformatycznym GITD, który jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji.

W zakresie wprowadzania danych do CEN NIK stwierdziła niejednorodną praktykę w GITD i jednostkach podległych. Znaczna część jednostek podległych Głównemu Inspektorowi TD uznała za zasadne wprowadzanie danych o kontrolach SENT do CEN, natomiast GITD nie wprowadzało takich danych, gdyż jak wskazał Dyrektor Generalny, przeprowadzone kontrole są rejestrowane bezpośrednio w systemie SENT.

W ocenie NIK, powyższy stan mógł wynikać zarówno z niezajomości funkcjonalności Centralnej Ewidencji Naruszeń, jak i nierzetelności inspektorów przeprowadzających kontrole, a także z nieprzestrzegania przepisów prawa i braku nadzoru nad tym zadaniem przez Głównego Inspektora TD. W kwestii dokumentowania prowadzenia kontroli wynikających z ustawy o systemie monitorowania w systemie CEN w jednostkach podległych Głównemu Inspektorowi TD stosowano pełną dowolność. Potwierdzeniem ww. wniosku wywiedzionego przez NIK są wyjaśnienia Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora TD w Lublinie, który poinformował, że oprogramowanie CEN to program wykonany na zamówienie GITD służący dokumentowaniu kontroli transportu drogowego wykonywanych w ramach kontroli drogowych oraz kontroli w przedsiębiorstwach. WITD jest jedynie użytkownikiem końcowym zobowiązanym do korzystania z ww. programu, który zapewnia integralność gromadzonych danych w skali całego kraju. Konstrukcja programu umożliwia bezpośredni wgląd w dane wprowadzone przez inspektorów WITD przez uprawnionych pracowników GITD. Program ten nie był przeznaczony do dokumentowania kontroli przewozu towarów, gdyż w świetle regulacji ustawowych dane z kontroli przewozu towarów powinny być wprowadzone do właściwego systemu KAS prowadzonego na PUESC(...). Wpisy w CEN w rubryce UWAGI w protokole kontroli zależą od decyzji kontrolującego, który według swego uznania wpisuje tam informacje, które uważa za na tyle istotne, że powinny się znaleźć w protokole kontroli, a żadna z pozostałych rubryk protokołu nie jest właściwa. Jeżeli inspektor podjął decyzję, żeby informacja o kontroli przewozu towarów była wprowadzana w rubryce UWAGI, to taki wpis zamieszczał, natomiast było to jego prawo, a nie obowiązek. Na chwilę obecną na poziomie wojewódzkim nie planuje się wprowadzania regulacji w zakresie sposobu wypełniania rubryki UWAGI protokołu kontroli. W okresie objętym kontrolą system CEN nie przewidywał ewidencjonowania kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Funkcjonalność taką wprowadzono w grudniu 2019 r.

W Warmińsko-Mazurskim WITD w Olsztynie stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonowała centralna ewidencja naruszeń stwierdzonych w wyniku przeprowadzanych kontroli ST CEN, do której należało przekazywać również informacje i dane o przeprowadzonych kontrolach, w wyniku których nie stwierdzono naruszeń. Na dzień wejścia w życie przepisów usmpt aplikacja nie posiadała funkcjonalności przekazywania i pobierania danych z systemu SENT. Szczegółowymi badaniami dotyczącymi rejestracji danych w systemie ST CEN objęto 30 kontroli wskazanych przez Warmińsko-Mazurskiego WITD w Olsztynie jako kontrole dotyczące monitorowania przewozów drogowych. W wyniku przeprowadzonej analizy wytypowanych do kontroli spraw ustalono, że w przypadku 23 spraw w systemie nie stwierdzono informacji i danych o kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów oraz o skontrolowanych dokumentach, w przypadku jednej sprawy stwierdzono zapis, iż na infolinii SCS zweryfikowano przewóz w zakresie przewozu SENT, natomiast w przypadku sześciu spraw stwierdzono zapis dotyczący sprawdzenia w Warmińsko-Mazurskim UCS w Olsztynie numerów referencyjnych. Ponadto występowały rozbieżności między wskazaną w sprawozdaniach dla Głównego Inspektora TD liczbą kontroli przeprowadzonych przez inspektorów transportu drogowego, podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania przewozu a ilością skontrolowanych numerów referencyjnych¹⁷⁵. Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, iż wydał ustne polecenie inspektorom transportu dotyczące rejestracji w systemie CEN kontroli z zakresu monitorowania przewozu towarów. Brak zapisów w poszczególnych sprawach wynikał z błędu inspektorów przeprowadzających kontrolę. Zdaniem NIK, powyższe było niezgodne z cz.II.C.11 standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którymi należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji. W związku z powyższym NIK oceniła, że Warmińsko-Mazurski WITD w Olsztynie w okresie objętym kontrolą nie gromadził w Centralnej Ewidencji Naruszeń danych i informacji umożliwiających zidentyfikowanie kontroli przeprowadzonych na podstawie usmpt, pomimo tego że przepis art. 80 ust. 2 c w związku z art. 54 ust. 2 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym stanowił, że powinny się tam znajdować dane i informacje o kontrolach określonych przez GITD w kierunkach działaniach Inspekcji, nawet jeżeli w wyniku tych kontroli nie stwierdzono naruszeń.

Natomiast w Podkarpackim WITD w Rzeszowie stwierdzono, że w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy nie odnotowali w rejestrze zgłoszeń prowadzonym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania faktu przeprowadzenia 208 czynności kontrolnych w zakresie kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów, ewidencjonowali powyższe kontrole w Centralnej Ewidencji Naruszeń prowadzonej na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

Nieprawidłowości
w dokonywaniu
adnotacji w systemie
o przeprowadzonych
kontrolach SENT

¹⁷⁵ W WITD w Olsztynie przyjęto jako zasadę, iż liczba kontroli równa jest ilości numerów referencyjnych poddanych kontroli. W przypadku jednej sprawy z 28 sierpnia 2019 r. stwierdzono zapis o kontroli dwóch zgłoszeń, natomiast w systemie CEN stwierdzono wpis dotyczący jednego numeru referencyjnego, w przypadku sprawy z 14 sierpnia 2019 r. stwierdzono przypadek wskazania dwóch numerów referencyjnych, podczas gdy WITD wskazało jedną kontrolę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzono ponadto, że inspektorzy WITD nie odnotowywali w sposób ujednoczony w pozycji „Uwagi” faktu przeprowadzenia kontroli w Centralnej Ewidencji Naruszeń.

W Małopolskim WITD w Krakowie badanie próby kontroli drogowych, przeprowadzonych przez inspektorów tego WITD w latach 2017–2019 (III kwartały), obejmujących kontrole SENT, w których sporządzono protokoły, wykazało m.in., że dane o tych kontrolach zostały wprowadzone do CEN stosownie do wymogów art. 80 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym, a Małopolski Wojewódzki Inspektor TD w Krakowie poinformował, że w bazach danych ST CEN oraz ITD SUPPORT gromadzone były informacje ze wszystkich kontroli.

W Lubelskim WITD w Lublinie na podstawie badanej próby 100 kontroli stwierdzono, że w CEN rejestrowane były protokoły kontroli drogowej, jednocześnie z którą wykonywano kontrolę przewozu towarów. Ustalono, że: w dziewięciu przypadkach w pozycji „Uwagi” protokołu kontroli drogowej wpisany był numer kontrolowanego zgłoszenia przewozu towarów, w 22 przypadkach w pozycji „Uwagi” zamieszczono wzmiankę „SENT” lub „kontrola SENT”, a w 69 przypadkach nie zamieszczono zarówno w protokołach adnotacji o przeprowadzeniu kontroli przewozu towarów, jak i w CEN. Za nieprawidłowość uznano niezamieszczenie w 69 przypadkach w systemie CEN informacji o przeprowadzeniu kontroli przewozu towarów, wykonywanej jednocześnie z kontrolą drogową.

W Mazowieckim WITD w Radomiu inspektorzy w związku z prowadzonymi kontrolami wykorzystują systemy CEN oraz ITD Support. W systemie CEN dane dotyczące kontroli SENT są gromadzone w przypadku wpisania stosownych informacji w uwagach do protokołu UTD.

Natomiast w Podlaskim WITD w Białymstoku, z uwagi na brak możliwości technicznych, Wojewódzki Inspektor nie gromadził danych o kontrolach przewozu towarów, wykorzystywanych w bieżącej pracy CEN, o której mowa w art. 80 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym.

Powyżej przedstawiony stan faktyczny dotyczący niejednorodnej praktyki co do wprowadzania danych o kontrolach SENT do Centralnej Ewidencji Naruszeń, w ocenie NIK, świadczy o całkowitym braku nadzoru przez Głównego Inspektora TD w tym zakresie.

GITD natomiast nie gromadził wcale w CEN danych o kontroli z zakresu monitorowania przewozu towarów. 14 czerwca 2018 r. Główny Inspektor TD zawarł umowę z firmą zewnętrzną na „Utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego Centralnej Ewidencji Naruszeń” (ST CEN), której przedmiotem były usługi utrzymania i rozwoju (zwane usprawnieniem) Systemu Teleinformatycznego Centralnej Ewidencji Naruszeń. W umowie zapisano m.in., że „na potrzeby realizacji obowiązków ITD wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, system ST CEN powinien umożliwić Inspektorom sprawdzenie, czy został dopełniony obowiązek wynikający z przedmiotowej ustawy przez wykonującego przewóz. Zagadnienie obejmuje integrację ST CEN z systemem monitorowania drogowego przewozu towarów. Ponadto zostanie utworzony w ST CEN formularz główny będący protokołem kontroli SENT”. Założono też dodanie nowych funkcjonalności do działania systemu CEN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyznaczony na 14 grudnia 2018 r. termin realizacji tego zadania, w związku z koniecznością pozyskania z Ministerstwa Finansów informacji i dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia prac integracyjnych, ulegał przesunięciom ostatecznie do 14 grudnia 2019 r. Pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie doszło do rozbudowy systemu CEN w zakresie gromadzenia danych z kontroli towarów wskazanych w tej ustawie, wbrew temu, że w piśmie z 11 października 2017 r. skierowanym do Wojewódzkich Inspektorów TD¹⁷⁶ Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD wskazał rozbudowę CEN jako priorytetowe zadanie GITD i deklarował, że z chwilą realizacji zadania konieczność przesyłania miesięcznych zestawień raportowych zostanie odwołana. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych umowa na „Utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego Centralnej Ewidencji Naruszeń” (ST CEN) nie została zrealizowana. Najwyższa Izba Kontroli podziela zdanie Zastępcy Głównego Inspektora TD, że zintegrowanie systemów może przyczynić się do usprawnienia pracy inspektorów GITD¹⁷⁷.

Opóźniona rozbudowa systemu CEN w zakresie gromadzenia danych z kontroli towarów wskazanych w tej ustawie

NIK zwróciła również uwagę, że Główny Inspektor TD zgodnie z § 3 pkt 3 Porozumienia o współpracy został zobowiązany do przygotowania aplikacji, za pomocą której będą odbierane i przesyłane komunikaty od/do systemu SENT za pośrednictwem plików xml zgodnych ze Specyfikacją Techniczną systemu SENT. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor TD nie uruchomił takiej aplikacji, a funkcję przedmiotowej aplikacji miał pełnić ww. zintegrowany system ST CEN.

Jak wcześniej podano, Główny Inspektor TD nie prowadził w pełnym zakresie analizy danych wynikających z prowadzonych przez ITD kontroli SENT, w związku z tym nie można było wykorzystać wyników tej analizy do planowania i monitorowania działalności kontrolnej podległych jednostek. W GITD gromadzono tylko dane statystyczne dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli z poszczególnych Sekcji prowadzących czynności kontrolne. Raporty zawierały między innymi dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu. Zdaniem Dyrektora Generalnego, GITD BKOE nigdy nie było zobligowane do prowadzenia szczegółowego rejestru kontroli z zakresu SENT, a prowadzona statystyka była w jego ocenie wystarczająca. W GITD-BKOE nie analizowano danych z kontroli SENT. Inspektorzy prowadzili wskazane kontrole przy okazji kontroli z zakresu Systemu Elektronicznego Poboru Opłat, mając ściśle określone odcinki dróg płatnych, na których mogą prowadzić kontrole z zakresu prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, i tylko tam prowadzili ewentualne kontrole z zakresu SENT.

¹⁷⁶ Nr BNI-WASP.033.99.2017.0088.

¹⁷⁷ W informacji z 30 lipca 2019 przekazanej przez GITD odnośnie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań podano, że „krokiem zmierzającym do realizacji zaleceń pokontrolnych NIK, wykonanych już po kontroli NIK, jest udostępnienie z dniem 14 grudnia 2019 r. za pośrednictwem aplikacji Centralnej Ewidencji Naruszeń dostępu do Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu. Z przeprowadzonej kontroli z zakresu ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi sporządzany jest protokół, który jest rejestrowany w CEN zgodnie z art. 80 ustawy o transporcie drogowym. Pierwszy protokół w ST CEN został sporządzony 16 grudnia 2019 r.”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Główny Inspektor TD nie analizował danych o liczbie kontroli drogowego przewozu towarów, w szczególności na potrzeby planowania i określania celów jednostki

Brak weryfikacji danych przesyłanych przez Kierowników Sekcji w zakresie kontroli SENT w BKOE GITD był związany z brakami kadrowymi i „obłożeniem” zadaniami wynikającymi z ustawy o drogach publicznych i o transporcie drogowym. Odpowiedzialnym za zbieranie wskazanych danych w Sekcji Planowania Analiz i Strategii BKOE był tylko jeden pracownik, który nie posiadał dostępu do platformy PUESC”. Od października 2017 r. Wojewódzcy Inspektorzy TD zostali zobowiązani do przekazywania w formie elektronicznej do BIN GITD informacji o liczbie przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych naruszeniach na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu (...), w tym między innymi liczbie przeprowadzonych kontroli podlegających przepisom tej ustawy, łącznej liczbie kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości na jej podstawie, liczbie kontroli z zatrzymaniem środka transportu lub towaru, liczbie kontroli z pobraniem próbki towaru, liczbie kontroli z nałożeniem zamknięć urzędowych, liczbie kontroli z pobraniem kaucji czy liczbie nałożonych mandatów z tytułu stwierdzenia braku numeru referencyjnego lub dokumentu zastępującego zgłoszenie. Informacje przekazywano począwszy od 10 listopada 2017 r. (z uwzględnieniem danych za październik). Otrzymane dane, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, były analizowane celem weryfikacji wykonania przez poszczególne WITD obowiązków ustawowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zadania nałożone na GITD są zadaniami ustawowymi, umocowanymi zarówno w ustawie o transporcie drogowym, jak i o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz w zarządzeniu nr 37/2019 Głównego Inspektora TD z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. W ocenie NIK, rzetelnie przeprowadzona analiza danych o kontrolach przewozu towarów mogłaby wskazać obszary występowania potencjalnych ryzyk i nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu przez podmioty do tego zobowiązane, jak również pozwoliłaby optymalnie zaplanować kontrole w tym obszarze. Przedstawione przez Głównego Inspektora TD wyjaśnienia, zgodnie z którymi prowadzenie kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy, jest możliwe wyłącznie w ramach zaplanowanych innych działań kontrolnych realizowanych przez ITD, w ocenie NIK, nie korespondują z ustawowymi zadaniami ITD, wśród których jest realizacja zadań kontrolnych, wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

Tylko niektóre WITD wykorzystywały dane na temat przewozu towarów do planowania miejsc przeprowadzania kontroli

NIK stwierdziła w trakcie kontroli, że odmiennie niż jednostka nadzorująca, niektórzy z kontrolowanych WITD wykorzystywali dane na temat przewozu towarów do planowania miejsc przeprowadzania kontroli, natomiast część z kontrolowanych WITD powieliło bezczynność Głównego Inspektora TD w tej kwestii.

Podlaski Wojewódzki Inspektor TD w Białymstoku analizował dane o przeprowadzonych kontrolach przewozu towarów, co miało wpływ na wyznaczanie miejsc do przeprowadzania takich kontroli. Poinformował on, że podczas planowania dyslokacji inspektorów pod uwagę brane są różne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czynniki, m.in. natężenie ruchu, rodzaj przewożonych towarów, a co za tym idzie zwiększone ryzyko wykonywania przewozu towarów z naruszeniem przepisów ustaw: o transporcie drogowym, o systemie monitorowania przewozu towarów etc., w związku z powyższym czynności kontrolne najczęściej dokonywane są na punktach, gdzie jest największy ruch pojazdów ciężarowych. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych na wskazanej drodze znajdują się dwa miejsca do kontroli, na których możliwe jest zatrzymanie pojazdów z obu kierunków ruchu i na tych punktach kontrolnych stwierdzono najwięcej naruszeń związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor TD w Rzeszowie wraz z Naczelnikiem Wydziału Inspekcji i jego Zastępcą analizuje dane o kontrolach przewozu towarów i efektów pracy podległych mu inspektorów, przygotowując i przekazując co miesiąc do GITD raporty o kontrolach SENT. Dane powyższe wykorzystywane są do planowania kontroli tego WITD, w szczególności w zakresie wskazywania miejsc kontroli, gdzie zachodzi zwiększone ryzyko wykonywania przewozów z naruszeniem przepisów. Natomiast Warmińsko-Mazurski WITD w Olsztynie, w zakresie kontroli SENT, gromadził jedynie dane o ich ogólnej liczbie, co związane było z obowiązkiem cyklicznego przekazywania do GITD raportu w tej sprawie.

W ocenie NIK, przyczyną wszelkich nieprawidłowości i uchybień oraz zaniechań stwierdzonych w trakcie kontroli było uznanie zarówno przez Głównego Inspektora TD, jak i Wojewódzkich Inspektorów TD zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania za zadania fakultatywne.

5.3.5. Komenda Główna Policji

W następstwie badań kontrolnych NIK oceniła, że Komendant Główny Policji nie nadzorował w wystarczającym stopniu procesu przeprowadzania kontroli przewozu towarów, o której mowa w ustawie o systemie monitorowania przewozu.

Pracownicy KGP nie posiadali bezpośredniego dostępu do informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli na podstawie ustawy, o której mowa wyżej, na obszarze działania poszczególnych Komend Wojewódzkich Policji/Komendy Stołecznej Policji.

Nadzór Komendanta nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji zadań dotyczących kontroli przewozu towarów na poziomie centralnym, realizowany był m.in. poprzez nadzór nad zmianą wzorów dokumentów stosowanych podczas kontroli przewozu towarów czy pośredniczenie w wymianie korespondencji związanej z systemem SENT w zakresie zmian oraz modyfikacji systemu; podjęcie inicjatywy w zakresie opracowania wskazówek postępowania dla policjantów w czasie kontroli przewozu pn. *Monitorowanie drogowego przewozu towarów – poradnik praktyczny* (w których zamieszczono wzory wypełnionych protokołów z kontroli, co miało zapobiec błędom) oraz uzgodnienie treści *Porozumienia w sprawie współpracy*. Aktywność podejmowanych przez Policję działań kontrolnych w trybie przepisów usmpt, jak informował Z-ca Komendanta Głównego Policji, dotyczy fragmentu całego spektrum zadań

KGP nie nadzorował w wystarczającym stopniu procesu przeprowadzania kontroli SENT

Pracownicy KGP nie posiadali bezpośredniego dostępu do informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli SENT

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizowanych przez funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego Policji, natomiast uprawnienie Policji do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów wskazuje możliwość, a nie obowiązek, dokonywania tych kontroli przez policjantów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, natomiast Policja realizuje to uprawnienie w toku codziennej służby adekwatnie do posiadanych możliwości, sił i środków, przy założeniu, że priorytetem pozostają działania mające na celu przede wszystkim ograniczenie liczby zdarzeń drogowych i ich skutków.

KGP nie określił rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane przez podległe jednostki organizacyjne w ramach realizacji kontroli SENT

Nadzór nad poprawnością sporządzanych dokumentów z przeprowadzonych kontroli przewozu towarów, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania przewozu, sprawują bezpośredni przełożeni policjantów, którzy daną czynność realizowali. Natomiast BRD KGP, w zakresie kontroli przewozu towarów, pełni przede wszystkim funkcję organizacyjną i wspomagającą.

W KGP nie określono rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane przez podległe jednostki organizacyjne w ramach realizacji kontroli, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania przewozów, skutkiem czego był brak informacji m.in. nt. liczby przeprowadzanych kontroli przewozu towarów oraz efektów tych kontroli. KGP nie prowadziła również kontroli w obszarze realizacji przez Policję zadań w zakresie przewozu towarów akcyzowych.

Brak możliwości statystycznego odzwierciedlenia szeregu wykonywanych w przedmiotowym obszarze czynności wynika z przyjętych rozwiązań systemowych w Policji, ograniczających agregowanie danych statystycznych do niezbędnego minimum. Przyczyną powyższego zaniechania, zdaniem NIK, było również podejście do realizowanych zadań i uznanie jako dodatkowych, o czym świadczą wyjaśnienia Z-cy Komendanta, z których wynika, że zadaniem ustawowym Policji w realizacji założeń usmpt jest przede wszystkim współdziałanie z KAS w zakresie wsparcia działań kreowanych przez ten podmiot, jak również identyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości w przewozie towarów w ramach prowadzenia przez funkcjonariuszy ruchu drogowego kontroli pojazdów. W związku z tym, że przedmiotowe działania faktycznie realizowane są przez jednostki terenowe Policji nadzorowane przez ich kierowników, odstąpiono od określenia rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane w tym temacie do KGP.

W art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazano podstawowe środki techniczne służące monitorowaniu przewozu towarów, w tym m.in. rejestr zgłoszeń wraz z modułem gromadzącym i przetwarzającym dane, natomiast w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b tejże ustawy wskazano Policję jako podmiot uprawniony do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze oraz do ich przetwarzania za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego.

Dane o liczbie przeprowadzonych kontroli zostały zebrane z jednostek podległych na potrzeby kontroli NIK

Od maja 2017 r. do 25 listopada 2019 r. funkcjonariusze Policji przeprowadzili bądź współuczestniczyli w przeprowadzeniu 2731 kontroli przewozu towarów, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania przewozu, w tym 433 zakończonych sporządzeniem protokołu. Dane te zostały zebrane przez KGP na potrzeby kontroli NIK bezpośrednio z Wydziałów Ruchu Drogowego w powiatowych i miejskich komendach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Policji, m.in. po weryfikacji dokumentacji służbowej. W związku z pozyskaniem danych z różnych dokumentów służbowych funkcjonariuszy nie jest możliwa weryfikacja ich poprawności.

W KGP nie dokonywano przeglądu i nie analizowano dokumentacji z przeprowadzonych kontroli przewozu towarów. Komendant nie gromadził również danych o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy, gdyż, jak wynika z wyjaśnień Z-cy Komendanta, ustawa nie nałożyła na Policję obowiązku gromadzenia danych sprawozdawczych, jak w przypadku innych ustaw. MF także nie występowało o przekazanie danych sprawozdawczych w tym obszarze, natomiast Policja podejmuje systemowe rozwiązania zmierzające do ograniczenia nadmiernej sprawozdawczości, co było przedmiotem cyklu audytów strategicznych przeprowadzonych w Policji od 2009 r.

Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 1 usmpt funkcjonariusze Policji mogą przeprowadzać kontrolę przewozu towarów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, w szczególności w obszarze ruchu drogowego. Policjant podejmuje decyzję, czy w trakcie kontroli realizowanej na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁷⁸ przeprowadzić również kontrolę w trybie usmpt, czy też innych przepisów. Zastępca Komendanta wyjaśnił, że kontrole przewozu drogowego są zazwyczaj czasochłonne oraz pracochłonne z uwagi na złożony charakter czynności, jakie należy wykonać. W trakcie ośmiogodzinnej służby, na przeprowadzenie jednej kontroli w trybie ustawy o transporcie drogowym bez ujawnionych naruszeń należy poświęcić ok. 1,5 godziny. W przypadku ujawnienia naruszenia należy zebrać materiał dowodowy do dalszego postępowania administracyjnego, wówczas taka kontrola może trwać od dwóch do czterech godzin. Określenie średniego czasu kontroli drogowej prowadzonej dodatkowo w oparciu o przepisy ustawy o monitorowaniu przewozu jest trudne. Na czas trwania kontroli ma również wpływ to, czy charakter kontroli wymaga wezwania patrolu interwencyjnego SCS w celu nałożenia zamknięć urzędowych lub pobrania próbki towaru, co powinno mieć miejsce, jeżeli patrol Policji stwierdził, że towar nie odpowiada, co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu w zgłoszeniu, albo przewóz towarów wiąże się ze zwiększonym ryzykiem – w celu założenia zamknięć czy ma wątpliwości, czy przewożony towar jest zgodny z towarem wskazanym w zgłoszeniu. Czas dojazdu takiego patrolu na miejsce kontroli zgodnie z § 5 Porozumienia powinien nastąpić nie później niż w ciągu 1 godziny od otrzymania zawiadomienia. Prezentowane stanowisko Z-cy Komendanta GP, w ocenie NIK, wskazuje na przyczyny braku nadzoru i potwierdza uznaniowość organu co do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

Zdaniem NIK, Komendant Główny Policji jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego powinien dysponować informacjami o skali, sposobie i efektach zadań realizowanych na podstawie ustawy o systemie monitorowania przewozu. Tymczasem brak monitoringu poziomu realizacji tych

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r., Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).

zadań, przy braku bezpośredniego dostępu do systemu SENT, powodował, że Komendant nie posiadał informacji pozwalających na rzetelne sprawowanie nadzoru w kontrolowanym obszarze.

5.3.6. Komenda Główna Straży Granicznej

Służba dyżurna
pełniona w jednostkach
organizacyjnych SG
całodobowo
przez siedem dni
w tygodniu

Straż Graniczna zadania wykonuje nieprzerwanie w sposób ciągły, przy pomocy oddziałów i placówek SG, usytuowanych wewnątrz kraju oraz na granicy zewnętrznej UE, a także przejść granicznych. Z codziennej działalności jednostek organizacyjnych SG sporządzane są meldunki dobowe, dające możliwość bieżącego monitorowania realizacji zadań przez formację, a także możliwość analizy zdarzeń, które miały miejsce w danej dobie. Meldunki te umożliwiają zarówno na szczeblu centralnym (KG SG), jak i regionalnym (oddziały i placówki SG), bieżący monitoring sytuacji na granicy państwa oraz wewnątrz kraju.

W celu zapewnienia możliwości prowadzenia w sposób ciągły przez funkcjonariuszy SG kontroli przewozu towarów, dostęp do systemu SENT przyznano służbie dyżurnej operacyjnej pełnionej całodobowo. Całodobowa służba dyżurna pełniona w jednostkach organizacyjnych SG siedem dni w tygodniu pozwala także na udzielenie bezpośredniego wsparcia dla działań kontrolnych realizowanych przez zespoły interwencyjne Służby Celno-Skarbowej.

Badania funkcjonowania kontroli przewozu towarów dokonano na próbie meldunków dobowych z ośmiu tygodni w latach 2017–2019 wskazanych w doborze celowym, tj.: pierwszy tydzień maja w latach 2017–2019, pierwszy tydzień lipca w latach 2017–2019 oraz ostatni tydzień grudnia w latach 2017–2018, i stwierdzono, że służby dyżurne podejmowały działania niezwłocznie i w sposób adekwatny do potrzeb wynikających z informacji przekazanych przez zgłaszającego.

Zadania wynikające
z usmpt realizowane
były głównie
jako wspólne działania
oddziałów SG
z odpowiednimi UCS

Zadania Straży Granicznej w zakresie wynikającym z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów głównie były realizowane jako wspólne działania oddziałów SG z odpowiednimi urzędami celno-skarbowymi. Na podstawie przedłożonych w trakcie kontroli dokumentów źródłowych, tj. poleceń kierowanych do oddziałów i placówek SG oraz sprawozdań, stwierdzono, że współdziałanie z KAS odbywało się na podstawie uzgodnionych wcześniej planów bądź harmonogramów (miesięcznych, kwartalnych czy też rocznych), a także w trybie tzw. nieplanowym, wynikającym z analizy ryzyka. W okresie objętym kontrolą organizowano z właściwymi organami KAS narady i odprawy, w trakcie których szczegółowo omawiano przygotowane plany, przewidywane ryzyka oraz warianty działań. W latach 2017–2019 (do dnia zakończenia kontroli) SG przeprowadziła 35 samodzielnych kontroli przewozu towarów i uczestniczyła w 810 kontrolach we współdziałaniu z jednostkami organizacyjnymi KAS.

Zgodnie z art. 7 ustawy o monitorowaniu przewozu protokół kontroli sporządza się w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli lub na żądanie kontrolowanego, a także w przypadku pobrania próbki towaru lub nałożenia zamknięć urzędowych. W okresie objętym kontrolą sporządzono cztery protokoły z kontroli i jedną notatkę z przekazania sprawy do właściwego organu celnego w celu nałożenia zamknięć urzędowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie przedstawione do kontroli protokoły zostały poprawnie wypełnione i sporządzone na właściwych formularzach, zgodnych z załącznikami do rozporządzenia MRiF z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

Komendant lub jego zastępcy zapoznawali się z dokumentacją służbową związaną ze sprawowaniem nadzoru ZG KG SG nad kontrolą przewozu towarów, a realizacja uprawnień wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu była również przedmiotem odpraw służbowych kadry kierowniczej SG. Okresowo sporządzane były sprawozdania ze współpracy SG z KAS, w tym szczegółowe miesięczne zestawienia wyników w ujęciu statystycznym. Poza analizą sprawozdań prowadzony był nadzór bieżący, informacje dotyczące kontroli przewozu towarów z oddziałów SG przekazywane były na bieżąco do Wydziału Bezpieczeństwa w Komunikacji ZG KG SG, zajmującemu się monitorowaniem spraw z zakresu ww. ustawy.

5.4. Wpływ wdrożenia systemu monitorowania przewozu towarów na walkę z szarą strefą

Występowanie szarej strefy niesie ze sobą istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Mogą one objawiać się m.in.:

- a) gorszą sytuacją sektora finansów publicznych – szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe stanowią najważniejsze źródła występowania luki podatkowej, prowadząc do istotnego pogorszenia sytuacji sektora finansów publicznych;
- b) mniejszą ilością i/lub niższą jakością dóbr publicznych – poprzez zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe ograniczają możliwość dostarczania przez państwo dóbr publicznych, niezbędnych do funkcjonowania gospodarki (np. odpowiedniej infrastruktury);
- c) zaburzeniem konkurencji na rynku – podmioty funkcjonujące w szarej strefie lub strefie wyłudzeń korzystają na nieuczciwym obniżeniu kosztów prowadzonej działalności, a tym samym zwiększają swoją konkurencyjność w stosunku do firm funkcjonujących w sposób legalny;
- d) degradacją instytucji gospodarczych i społecznych – obniżone dochody sektora finansów publicznych mogą doprowadzić do podniesienia podatków w celu sfinansowania wydatków publicznych, co z kolei uderzyłoby przede wszystkim w firmy legalnie działające oraz legalnie zatrudnionych pracowników. W rezultacie wiele uczciwych podmiotów, w warunkach pogarszającej się ich konkurencyjności względem nieuczciwych przedsiębiorstw, może zaprzestać prowadzenia działalności gospodarczej lub zdecydować się na przejście do szarej strefy bądź na zakup tańszych wyrobów od podmiotów uczestniczących w procederze wyłudzeń podatkowych (tym samym przyczyniając się do dalszego powiększania się luki podatkowej wraz z jej dalszymi konsekwencjami);
- e) osłabieniem wzrostu gospodarczego – szara strefa oraz wyłudzenia podatkowe mogą niekorzystnie wpływać na legalną aktywność gospodarczą, przede wszystkim poprzez zaburzenie mechanizmów konkurencji na rynku (nieuczciwe podmioty uzyskują przewagę kon-

kurencyjną w wyniku oszustwa). Ten niekorzystny efekt może być dodatkowo wzmocniany przez ww. degradację instytucji ekonomicznych i społecznych, zmniejszenie dostępności dóbr publicznych (ze względu na ograniczone możliwości ich finansowania w warunkach niedostatecznych wpływów podatkowych).

Ograniczenia rozmiarów szarej strefy jest wpisywane w programy gospodarcze kolejnych rządów. W zakresie zmniejszenia skali opisanych wyżej, zdiagnozowanych zjawisk przestępczości gospodarczej odnotować należy m.in. wejście w życie, z początkiem sierpnia 2016 r., tzw. pakietu paliwowego, który jest nowelizacją przepisów mających za zadanie eliminację szeregu luk w przepisach VAT, akcyzowych i koncesyjnych regulujących obrót paliwami płynnymi¹⁷⁹. Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- wprowadzenia obowiązku zapłaty podatku VAT od paliw w przypadku nabyć wewnątrzwspólnotowych w terminie 5 dni od dnia wprowadzenia tych towarów do składu podatkowego lub miejsca odbioru wyrobów akcyzowych albo z chwilą przemieszczenia tych towarów na terytorium kraju (jeżeli towary są przemieszczane poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy zgodnie z przepisami o podatku akcyzowym),
- ustanowienia płatnikiem podatku VAT składów podatkowych i zarejestrowanych odbiorców,
- wprowadzenia odpowiedzialności karnej skarbowej za naruszenie warunków dostaw i nabyć,
- zaostrzenia warunków uzyskania koncesji na obrót paliwami z zagranicą.

Wymienić należy również pakiet energetyczny obowiązujący od września 2016 r.¹⁸⁰, który z kolei wprowadził szereg szczegółowych uregulowań, m.in. jednolitą, opartą na statystyce energii (kody CN) definicję paliw ciekłych, wprowadził koncesję na przeładunek paliw, uspojnił przepisy dotyczące funkcjonowania sektora paliw ciekłych (w tym koncesjonowanie, jakość, zapasy obowiązkowe), zwiększył kary za działalność bez koncesji, wprowadził zmianę definicji podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy¹⁸¹.

Kolejnym krokiem zmierzającym do dalszego uszczelniania systemu podatkowego, w tym walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu paliwami płynnymi, alkoholem całkowicie skażonym oraz suszem tytoniowym, bez odprowadzania do budżetu państwa należnych podatków, dokonujących wyłudzeń niezapłaconych podatków, jak również

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1052, ze zm.).

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165, ze zm.).

¹⁸¹ Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW) to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej [ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 285, ze zm.)]. NCW jest realizacją dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE i 2009/30/WE, które zobowiązują wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia obowiązkowego minimalnego 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie do 2020 r., przy czym ścieżka dochodzenia do tego celu jest dowolna. W Polsce NCW wyznaczono na poziomie: 7,1% w 2017 r., 7,5% w 2018 r., 8% w 2019 r., 8,5% w 2020 r.

dokonyjących obrotu bez stosowania warunków przewidzianych w przepisach prawa (działania jako skład podatkowy, zarejestrowany odbiorca, pośredniczący podmiot tytoniowy itp.) było wdrożenie nowych rozwiązań polegających na monitorowaniu i kontroli przewozu drogowego towarów, w szczególności towarów wrażliwych dla dochodów budżetu państwa.

Jak wynika z Założeń Systemu Monitorowania i Kontroli Przemieszczania Towarów Wrażliwych¹⁸², celem projektowanego systemu monitorowania i kontroli przemieszczania towarów wrażliwych było ograniczenie możliwości dokonywania obrotu:

- towarem niewiadomego pochodzenia,
- towarem z nielegalnych źródeł,
- towarem, w stosunku do którego nie zostały uiszczone w prawidłowej wysokości zobowiązania wobec Skarbu Państwa, lub towarem, który ma stanowić źródło wyłudzenia podatku VAT,

a tym samym system ten winien oddziaływać na ograniczenie szarej strefy poprzez ograniczenie możliwości dokonywania fikcyjnego obrotu, w wyniku czego zostanie stworzona dodatkowa „przestrzeń” dla rozwoju legalnej działalności gospodarczej.

Z ustaleń kontroli wynika, że przygotowując systemowe rozwiązanie prawne w zakresie monitorowania przewozu towarów z tych branż (m.in. dla potrzeb stworzenia OSR do projektu ustawy o monitorowaniu przewozu) Ministerstwo Finansów korzystało, zgodnie z przyjętą od lat praktyką, z raportów, materiałów i opracowań odnoszących się do problematyki unikania opodatkowania (szarej strefy), przygotowanych przez różne podmioty rynkowe oraz wybrane instytuty badawcze, w tym głównie Global Compact Network Poland (z którym Ministerstwo Finansów współpracuje w ramach zainaugurowanego 30 czerwca 2014 r. Programu *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce*), Polską Organizację Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN) i Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almarres. Przykładem takich opracowań są:

- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2015/2016)*¹⁸³;
- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2017)*¹⁸⁴;
- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2018/2019)*¹⁸⁵;
- raport Global Compact Network Poland, *Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych*¹⁸⁶;

Przygotowując rozwiązanie prawne w zakresie monitorowania przewozu towarów, Ministerstwo Finansów korzystało z opracowań odnoszących się do problematyki unikania opodatkowania

¹⁸² Załącznik do notatki Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier z dnia 28 czerwca 2016 r. dla Pana Mariana Banasia, Podsekretarza Stanu, Szefa Służby Celnej, Pana Wiesława Jasińskiego, Podsekretarza Stanu, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w sprawie opracowania i wdrożenia „Elektronicznego Systemu Nadzoru Przemieszczania Wyrobów Energetycznych”.

¹⁸³ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/GCNP_raport_szara_strefa_www_poj_030416.pdf

¹⁸⁴ https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017_web.pdf

¹⁸⁵ <https://ungc.org.pl/strefa-wiedzy/raport-przeciwdzialanie-szarej-strefie-polsce-201819/>

¹⁸⁶ <https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2018/06/raport-paliwo-final-pojed.pdf>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- raporty roczne *Przemysł i handel naftowy* Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (2015, 2016, 2017, 2018)¹⁸⁷,
- raport *Szara strefa rynku wyrobów tytoniowych. Diagnoza, propozycje rozwiązań* (grudzień 2018)¹⁸⁸,
- opracowanie BCC *Kolejne kroki w walce z szarą strefą w branży tytoniowej. Jak utrzymać dobry trend?* (wrzesień 2018)¹⁸⁹.

Opracowania te prezentowały wyniki przeprowadzonych analiz wielkości szarej strefy w trzech kluczowych branżach oraz szacunki i dane wskazujące na nieprawidłowości w obrocie towarami wytwarzanymi w tych branżach. Przykładowe wskazania w tych dokumentach przedstawiały się następująco:

- a) szczególną pozycję w uszczupleniach podatkowych odgrywają zdarzenia, które mają miejsce w sektorze paliwowym. W 2014 r. organy ścigania oraz służby skarbowe i celne wykryły oszustwa podatkowe w tym sektorze (VAT i akcyza) w wysokości ok. 3 mld zł. Wartość wszystkich wyłudzeń została oszacowana na kwotę ok. 10 mld zł¹⁹⁰. Podstawowym problemem są wyłudzenia podatku od towarów i usług na rynku paliw silnikowych. W 2012 r. wpływy z akcyzy z tytułu oleju napędowego wyniosły 17,97 mld zł, co odpowiadało konsumpcji na poziomie 14 942 mln m³. Natomiast wg danych POPiHN konsumpcja oleju napędowego wynosiła 14 289 mln m³. A zatem od ok. 653 tys. m³ oleju napędowego zapłacono akcyzę, ale nie zarejestrowano jego oficjalnej konsumpcji, co można uznać za ilość, od której nie uiszczono należnego podatku od towarów i usług. Firma doradcza EY oszacowała, że skala wyłudzeń na rynku oleju napędowego w Polsce już w roku 2012 wynosiła 12,6%, co dawało ok. 4 mld zł, zaś w roku kolejnym była wyższa o dalsze 6%. Według szacunków POPiHN, przedstawionych w corocznym raporcie tej organizacji, skala wyłudzeń w 2015 r. w obrocie paliwami wyniosła 10 mld zł¹⁹¹;
- b) jednym z objawów istnienia szarej strefy jest spadek dochodów budżetu państwa z tytułu akcyzy od wyrobów tytoniowych. I tak, w roku 2014 dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych wyniosły 17,9 mld zł i były niższe o 6,3% od prognozowanych, a także niższe w porównaniu z dochodami z tego tytułu zrealizowanymi w roku 2013 i 2012. O rozwoju szarej strefy w tej dziedzinie świadczyły także zmniejszające się w roku 2013 dostawy papierosów na rynek. Spadły one aż o 12,4% (według GUS) w stosunku do roku poprzedniego. Branża tytoniowa charakteryzowała się wysokim poziomem nieprawidłowości, dlatego też uwzględniając fakt, że ze wszystkich wyrobów akcyzowych, susz tytoniowy nie podlega

¹⁸⁷ <http://www.popihn.pl/raporty2.php>

¹⁸⁸ <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2018/12/Szara-strefa-wyrob%C3%B3w-tytoniowych-wersja-elektroniczna.pdf>

¹⁸⁹ <https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/2018-09-25-kolejne-kroki-w-walce-z-szara-strefaw-branzy-tytoniowej-ra.pdf>

¹⁹⁰ Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16)*, s. 11.

¹⁹¹ POPiHN, *Raport roczny 2016*, s. 6.

harmonizacji Ministerstwo Finansów przygotowało przepisy krajowe włączające ten towar do wyrobów akcyzowych. Z uwagi na dalsze występowanie nieprawidłowości w tym obszarze, w roku 2015, w ustawie o podatku akcyzowym wprowadzono zmiany w obrocie suszem tytoniowym ograniczające krąg podmiotów uprawnionych do legalnego obrotu tym wyrobem, jednak nadal szacowana szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych w 2015 r. wynosiła 6,5 mld zł, z czego 5,2 mld zł przypadło na niezapłaconą akcyzę, zaś 1,2 mld zł – na niezapłacony podatek od towarów i usług¹⁹². Objęcie suszu tytoniowego miało i ma utrudniać grupom przestępczym prowadzenie nielegalnej działalności. Susz tytoniowy jest wykorzystywany w nielegalnych fabrykach papierosów. Organy Krajowej Administracji Skarbowej najczęściej wspólnie z Centralnym Biurem Śledczym Policji w ramach prowadzonych działań w 2015 r. zlikwidowały dziewięć fabryk produkujących papierosy oraz ujawniły 12 miejsc, w których przetwarzano i konfekcjonowano tytoń. Firma doradcza KPMG wskazała w swym raporcie, że w 2015 r. szara strefa w konsumpcji papierosów wynosiła 16,8%, zaś w 2017 spadła do 12,1%. Badanie Instytutu Doradztwa i Badań Rynku Almares szacowało szarą strefę na rynku papierosów w IV kwartale 2015 r. na poziomie 18,2%¹⁹³, natomiast w III kwartale 2019 r. na poziomie 9,9%¹⁹⁴. Wspólne działania organów KAS i pozostałych służb, mające na celu likwidację szarej strefy, pozwoliły w 2016 r. ujawnić 30 fabryk produkujących papierosy oraz 46 miejsc, w których produkowano krajankę tytoniu;

- c) na wielkość szarej strefy w Polsce wpływ miała i ma branża alkoholu etylowego. Zgodnie z szacunkami opartymi na badaniach TNS Polska w 2014 r. roczne straty budżetu państwa od tego wyrobu sięgnęły ok. 2,26 mld zł z tytułu akcyzy i około 800 mln zł z tytułu podatku od towarów i usług¹⁹⁵. Według innych danych (PARPA) w 2014 r. szara strefa mogła wynosić 5,4 mld zł¹⁹⁶. Organy KAS i inne służby zabezpieczały alkohol etylowy niewiadomego pochodzenia. Dla przykładu, CBŚP odpowiednio w latach w 2015 i 2016 zabezpieczyło łącznie 59 636 i 42 770 litrów alkoholu etylowego.

Przedstawione dane wskazujące na skalę stwierdzonych nieprawidłowości i obrazujące zwiększający się poziom szarej strefy, w szczególności w obszarze paliw ciekłych, suszu tytoniowego i alkoholi etylowych (w tym skażonych), były podstawą uznania tych towarów za towary wrażliwe. Dane te zostały wykorzystane do przygotowania OSR dla projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.

¹⁹² POPiHN, Raport roczny 2016, s. 6.

¹⁹³ Poland Market Survey Report Empty Discarded Pack Collection August/September 2016, s. 10.

¹⁹⁴ Poland Market Survey Report Empty Discarded Pack Collection August 2019, s. 10.

¹⁹⁵ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16), s. 109.

¹⁹⁶ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16), s. 109.

Utworzenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów jednym z działań uszczelniających system podatkowy

Utworzenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów znalazło się wśród działań uszczelniających system podatkowy w latach 2017–2018, określonych w Programie konwergencji¹⁹⁷. W aktualizacji Programu na rok 2017¹⁹⁸ przyjęto, że proponowane regulacje w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów mają pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową budżetu państwa i zmniejszyć szarą strefę w zakresie uszczupień, szczególnie w podatku od towarów i usług. Ze względu na fakt, że wielkość szarej strefy ma charakter szacunkowy, przyjęto, że dla trzech branż, tj. paliwowej, alkoholowej i tytoniowej w podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym i tam gdzie to właściwe w opłacie paliwowej, rocznie wynosi ona 11 mld zł, stąd tylko 10% wzrost skuteczności przyczyni się do zmniejszenia szarej strefy rocznie o ok. 1 mld zł. W aktualizacji Programu na rok 2018¹⁹⁹ wskazano, że projektując przepisy ustawy, planowano, że łączne dochody z tytułu podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz opłaty paliwowej na przestrzeni 10 lat wzrosną o 6,5 mld zł, w tym w 2017 r. o 330 mln zł. Obejmując systemem monitorowania przewóz olejów roślinnych, zaplanowano, że zwiększy to dochody budżetu państwa o 657 mln zł na przestrzeni 10 lat, w tym o 100 mln zł w pierwszym roku funkcjonowania rozporządzenia. Dodatkowo po wprowadzeniu obowiązku dokonywania zgłoszeń przewozu olejów opałowych w pierwszym roku funkcjonowania przepisów przewidziano wzrost dochodów budżetu państwa o 200 mln zł. Z kolei w aktualizacji Programu na rok 2019 r.²⁰⁰ wskazano, że w pierwszym roku funkcjonowania przepisów wprowadzających obowiązek dokonywania zgłoszeń przewozu gazu LPG (tj. w br.) przewidziano wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu akcyzy o 50 mln zł, a w następnym o 673 mln zł. W pierwszym roku funkcjonowania przepisów wprowadzających obowiązek dokonywania zgłoszeń przewozu olejów opałowych, tj. w 2020 r., przewidziano natomiast wzrost dochodów budżetu państwa o 200 mln zł.

Minister Finansów nie szacuje szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej w obrocie tymi towarami

NIK stwierdziła brak szacowania szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami przez Ministra Finansów. Zdaniem Piotra Dziedzica, Zastępcy Szefa KAS, szacowanie szarej strefy jest zadaniem bardzo trudnym. Problem szacowania szarej strefy utrudnia różne definiowanie tego pojęcia. Dla przykładu wskazał, że dla Komisji Europejskiej sprawozdania w sprawie luki podatkowej przygotowuje instytucja zewnętrzna. Na podsta-

¹⁹⁷ Przygotowanie Programu konwergencji i jego coroczna aktualizacja są elementem procesu nadzoru budżetowego w UE i obowiązkiem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej spoza strefy euro. Program jest przygotowany zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich UE. W Polsce Program stanowi część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa opracowanego na podstawie art. 103 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869). Dokument ten obejmuje zawsze cztery kolejne lata budżetowe, aktualizowane w ten sposób, że po zakończeniu roku budżetowego jej perspektywa przesuwana jest na kolejny rok budżetowy. Coroczna aktualizacja Programu konwergencji zawiera prognozę kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych na kolejne trzy lata, prezentuje główne cele polityki gospodarczej rządu i działania służące ich realizacji.

¹⁹⁸ Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 (M.P. poz. 439).

¹⁹⁹ Uchwała nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018–2021 (M.P. poz. 455).

²⁰⁰ Uchwała nr 31 Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019–2022 (M.P. poz. 429).

wie umowy zawartej przez DG TAXUD²⁰¹ z Center for Social and Economic Research (CASE)²⁰² przygotowało w 2019 r. raport na temat luki w podatku od towarów i usług. Jest to kolejny siódmy raport w tej sprawie. Zgodnie z tym raportem²⁰³ luka w podatku VAT dla Polski w 2017 r. szacowana była na poziomie 14%, zaś w 2018 r. luka ta osiągnęła poziom 9%, co stawia Polskę w czołówce krajów skutecznie walczących z szarą strefą. Obecnie Ministerstwo Finansów nie dokonuje szacowania szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami, prowadzi początkowe prace, przy współpracy z Bankiem Światowym, dotyczące metod szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych. Kolejnym krokiem, jak wynika z wyjaśnień, będzie zbudowanie modelu liczenia szarej strefy z uwzględnieniem charakterystyki polskiego rynku, jakości i częstotliwości pozyskiwania wybranych danych oraz akceptacja poziomu tej strefy, który nie zagraża krajowej gospodarce i dochodom Skarbu Państwa.

Niezależnie od powyższego, w ocenie NIK, wdrożenie systemu monitorowania przewozu, określonego także jako „pakiet przewozowy” lub „pakiet transportowy”, obejmującego gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów z zastosowaniem Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu oraz kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu – było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie pakietów – paliwowego i energetycznego.

Świadczy o tym ocena wpływu wdrożenia ustawy o monitorowaniu przewozu na uszczelnienie systemu podatkowego oraz walkę z szarą strefą, oparta na analizie wpływów podatkowych wykazywanych w sprawozdawczości budżetowej, głównie z tytułu podatku akcyzowego, a także na raportach analitycznych sporządzanych przez niezależne instytucje, z którymi współpracuje Ministerstwo Finansów.

Przykładowo, w ostatnim raporcie Global Compact stwierdza się, że „Ważną obserwacją okazały się wyniki walki z szarą strefą w Europie, na przykładzie których widać, iż Polska odnosi największe sukcesy. Jej rozmiar wciąż może być mniejszy, ale na przestrzeni lat widać szereg zmian, które doprowadziły do zmniejszenia rozmiarów przestępstw gospodarczych i podatkowych²⁰⁴”. We wcześniejszym raporcie odnoszącym się do danych z 2017 roku, tj. roku wejścia w życie przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu, Global Compact zauważył, że:

- „Pakiet transportowy oraz inne powiązane zmiany wpłynęły korzystnie zarówno na odprowadzane do Skarbu Państwa podatki, jak i na wyniki objętych nim branż. Pozytywny wpływ oddziaływania pakietu dostrzegają zarówno przedstawiciele branży tytoniowej, jak i paliwowej. Samo wprowadzenie pakietu nie stanowiło w ocenie wdrażających branż dużego problemu ani obciążenia²⁰⁵”;

Wdrożenie systemu SENT było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie pakietów – paliwowego i energetycznego

²⁰¹ Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej.

²⁰² Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

²⁰³ Por. CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, nr 500 (2019), s. 47.

²⁰⁴ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2018/19), s. 9.

²⁰⁵ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 57–58.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- „Wprowadzenie pakietu transportowego oraz opisanych poniżej dedykowanych branżowo pakietów paliwowego oraz energetycznego w istotny sposób przyczyniło się do redukcji nielegalnego obrotu paliwami w Polsce²⁰⁶”;
- „(...) Jednym z rozwiązań prawnych, które w ostatnim czasie miały istotny wpływ na obniżenie skali nielegalnego handlu paliwami, jest opisywany już w innej części tego raportu pakiet transportowy, który wkrótce ma objąć także kolej. Dzięki rejestracji przewozów drogowych, praktycznie niemożliwe jest dzisiaj zadeklarowanie w transporcie drogowym paliwa tranzytu, a następnie pozostawienie go w Polsce i wprowadzenie do nielegalnej sprzedaży. Cysterna legalnie wjeżdżająca do Polski jest monitorowana i śledzona zgodnie z zadeklarowanym celem²⁰⁷”.

Według POPiHN „skuteczna walka z szarą i czarną strefą na rynku paliw płynnych zapoczątkowana została w 2016 roku i uzupełniona w 2017 roku uruchomieniem właśnie pakietu przewozowego²⁰⁸”. Także w raporcie rocznym za 2018 r. POPiHN ocenił, że w latach 2016–2018, w wyniku zdecydowanych działań administracji rządowej, udało się w dużej mierze rozwiązać problem szarej i czarnej strefy na rynku paliw oraz że działania nielegalne, które od lat uderzały w przedsiębiorstwa działające na rynku paliwowym z poszanowaniem prawa i powodowały olbrzymie straty we wpływach podatkowych, zostały skutecznie zminimalizowane. Organizacja ta wyliczyła, że w porównaniu do lat poprzednich (przed wprowadzeniem systemu monitorowania przewozu towarów) nastąpił wzrost oficjalnej konsumpcji najważniejszych paliw ciekłych. W 2017 r.²⁰⁹ konsumpcja benzyn wzrosła o 6%, a oleju napędowego o 15%. W 2018 r.²¹⁰ wzrost konsumpcji wyniósł odpowiednio 5% i 3%. W I półroczu 2019 r.²¹¹ konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 4%, a oleju napędowego o 3% w porównaniu do I półrocza 2018 r. Stałe działania prewencyjne KAS spowodowały, że nastąpiło takie zwiększenie legalnej konsumpcji paliw ciekłych, że aktualnie wykorzystywane są pełne moce przerobowe krajowych rafinerii oraz doszło do trwałej fundamentalnej zmiany struktury zaopatrzenia rynku paliw ciekłych w te produkty, w ramach którego krajowe moce rafineryjne nie wystarczają do pokrycia zapotrzebowania rynku krajowego.

Wzrost wpływów z tytułu akcyzy od towarów objętych monitorowaniem

Wskaźniki te przekładają się na wyższe wpływy do budżetu z tytułu akcyzy. Na podstawie sprawozdawczości budżetowej ustalono, że wpływy z akcyzy od paliw silnikowych w 2018 r. wyniosły 33 557,4 mln zł. Odnosząc je do 2015 r., są one wyższe o 5658,8 mln zł, tj. o 20,3% (w porównaniu do roku 2016 wyższe o 4182,5 mln zł, a do roku 2017 – wyższe o 2149,5 mln zł).

Z kolei w przypadku wyrobów tytoniowych wpływy budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego w 2018 r. osiągnęły poziom ponad 19 813 mln zł. Wpływy te, odnosząc je do 2015 r., są wyższe

²⁰⁶ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 101.

²⁰⁷ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 101.

²⁰⁸ Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Raport roczny 2017, s. 20.

²⁰⁹ Przemysł i handel naftowy 2017, raport roczny, str. 20.

²¹⁰ Przemysł i handel naftowy 2018, raport roczny, str. 20.

²¹¹ Rynek naftowy. Raport okresowy nr 37/2/2019, str. 9.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o 2023 mln zł, tj. o 11,4%. W przypadku suszu tytoniowego wpływy wyniosły 1,3 mln zł. Wpływy te, odnosząc je do 2015 r., są wyższe o 1 mln zł, tj. o prawie 483%.

W raporcie Global Compact²¹² stwierdzono m.in., że przed wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie było możliwości skutecznego ograniczenia nielegalnego handlu ukrytego pod pozorami sprzedaży wewnątrzspółnotowej. W ocenie autorów raportu „Stan ten zmienił się 18 kwietnia 2017 roku, w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Monitoring przewoźników tytoniu pomógł ograniczyć ten proceder – obecnie trasa przewozu wyrobów akcyzowych jest znana służbom, które mają możliwość kontroli transportu i sprawdzenia, czy opuszcza on granice kraju”. W ocenie BCC²¹³ ideę pakietu przewozowego należy ocenić pozytywnie i w wymiarze długoterminowym może on przyczynić się do ograniczenia szarej strefy wyrobów tytoniowych.

W raporcie Global Compact²¹⁴ uznano, że dzięki pakietowi przewozowemu „w przypadku alkoholu całkowicie skażonego udało się rozwiązać nie tylko problem związany z brakiem kontroli nad transportem, ale również nieprawidłowości związane z alkoholem skażonym tzw. metodą węgierską”. Ocena ta potwierdza celowość i efektywność wprowadzonego pakietu przewozowego również w przypadku tej branży.

Skutkiem wdrożenia działań w zakresie monitorowania przewozu towarów były wpływy budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych (alkoholu etylowego), wyniosły one w 2018 r. 7843,6 mln zł. Wpływy te, odnosząc je do 2015 roku, są wyższe o 718,9 mln zł, tj. o 10,1%.

Jak wynika z danych Polskiego Stowarzyszenia Producentów Oleju, działania służby celno-skarbowej spowodowały zmniejszenie szeroko rozumianego wywozu, np. oleju rzepakowego, z 255 914 ton w 2016 r. do 82 120,4 ton w roku 2017 (spadek o 68%). Szczególnie widoczny jest spadek w dostawie wewnątrzspółnotowej do Republiki Czeskiej i Słowacji, gdzie w 2016 r. wywieziono odpowiednio 148 639,2 tony i 67 670,3 tony, zaś w 2017 r. tylko odpowiednio 47 953,5 tony i 991,5 tony.

Wprowadzony system monitorowania przewozu umożliwił bardziej skuteczną walkę z nadużyciami podatkowymi i zminimalizowanie strat budżetu państwa we wpływach podatkowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz wpłynął korzystnie na wyniki osiągnięte przez branżę paliwową, tytoniową i spirytusową. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że wprowadzenie takich rozwiązań, jak: monitorowanie przewozu towarów (pakiet przewozowy), utrudnienia w obszarze wyłudzeń poprzez wprowadzenie pakietu paliwowego i pakietu energetycznego, prewencyjny system działania, spowodowało odstraszanie, wyłapywanie i identyfikowanie podmiotów działających w sposób nielegalny. Dzięki tym działaniom budżet państwa z tytułu tych wszystkich działań i zwiększonej konsumpcji, w tym legalnej, zyskał, wg szacunków Ministerstwa Finansów, w latach 2016–2018 w stosunku do 2015 r. – 16 426 900 tys. zł.

²¹² Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Raport roczny 2017, s. 20.

²¹³ BCC, Kolejne kroki w walce z szarą strefą w branży tytoniowej. Jak utrzymać dobry trend?, s. 6.

²¹⁴ Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2018/19), s. 31.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli Głównym celem kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy poprzez wdrożenie systemu monitorowania przewozu towarów ograniczono szarą strefę w obrocie towarami akcyzowymi wskazanymi w ustawie?

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

1. Czy Szef KAS/MF, KGSG, KGP, GITD zapewnił gotowość podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy oraz czy formułował rekomendacje i zalecenia w tym zakresie?
2. Czy Szef KAS/MF, KGSG, KGP, GITD monitorował realizację zadań wykonywanych przez jednostki do tego wskazane?
3. Czy Szef KAS/MF należycie przygotował i obsługuje system SENT (elektroniczny rejestr zgłoszeń)?
4. Czy naczelnicy UCS i WITD zostali właściwie przygotowani do realizacji zadań wynikających z ustawy i czy prawidłowo wykonują te zadania?
5. Czy Dyrektor IAS w Zielonej Górze został należycie przygotowany do realizacji zadań wynikających z ustawy w sytuacji niedostępności rejestru zgłoszeń i czy prawidłowo realizuje te zadania?
6. Czy MF/Szef KAS monitoruje wielkość szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi wskazanymi w ustawie, w tym wpływ wdrożenia systemu monitorowania przewozu tych towarów na szarą strefę?

Zakres podmiotowy Czynności kontrolne prowadzone były w Ministerstwie Finansów, Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, w sześciu urzędach celno-skarbowych (w Białymstoku, Białej Podlaskiej, Przemyślu, Warszawie, Krakowie i Olsztynie) oraz w sześciu wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego (w Białymstoku, Radomiu, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie i Olsztynie).

W każdej z kontrolowanych jednostek zbadano przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu. W ramach tego badania skontrolowano także działania Szefa KAS w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z innymi służbami wykonującymi kontrolę przewozu towarów (Policja, Straż Graniczna i Inspekcja Transportu Drogowego), jak również działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego oraz Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej w zakresie zapewnienia gotowości podległych jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów. Ponadto w Ministerstwie Finansów skontrolowano działania Ministra Finansów i podległych jednostek w zakresie przygotowania systemu SENT do rejestracji zgłoszeń oraz systemu SENT-GEO do monitorowania przewozu towarów. Natomiast w DIAS w Zielonej Górze sprawdzono przygotowanie do realizacji zadań wynikających z ustawy w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń.

Zbadano także realizację zadań przez jednostki kontrolowane wynikające z ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. W tym w Ministerstwie Finansów skontrolowano także działania Ministra Finansów/Szefa KAS w zakresie monitorowania realizacji zadań przez jednostki do tego wskazane, wydatki na wdrożenie ustawy o monitorowaniu przewozu towarów oraz wpływy z tytułu realizacji tej ustawy, w tym wpływy z tytułu kar pieniężnych, opłat, kaucji i grzywien, monitorowanie przewozu towarów w systemie SENT i SENT-GEO oraz działania Szefa KAS/MF w zakresie monitorowania wielkości szarej strefy w obrocie towarami objętymi systemem monitorowania przewozu towarów. Natomiast w IAS Zielona Góra sprawdzono realizację przez DIAS w Zielonej Górze zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 2016 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹⁵ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie mających bezpośredni związek z badanymi zagadnieniami). Czynności kontrolne prowadzone były w okresie od 8 października 2019 r. do 14 lutego 2020 r.

Okres objęty kontrolą

Ostatnie wystąpienie pokontrolne do jednostki kontrolowanej przekazano 25 marca 2020 r.

W ramach przygotowania przedkontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK, pismem z 14 czerwca 2019 r. zwrócono się do Szefa KAS m.in. o przekazanie:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- 1) aktualnych wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów (MF) realizujących zadania w zakresie systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów;
- 2) analiz, raportów lub innych dokumentów będących podstawą opracowania projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, podstawą opracowania projektów nowelizacji tej ustawy oraz podstawą oceny jej funkcjonowania – sporządzonych zarówno przez jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów (MF) lub Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), jak i przez ekspertów zewnętrznych;
- 3) analiz i innych dokumentów, na podstawie których określono liczbę etatów funkcjonariuszy i pracowników w jednostkach organizacyjnych MF i KAS przewidziany do realizacji zadań określonych ww. ustawą;
- 4) zawartych porozumień (i ich ewentualnych zmian) o współpracy pomiędzy Szefem KAS a innymi organami realizującymi zadania wynikające z ww. ustawy, a także ewentualnych porozumień zawieranych przez dyrektorów izb administracji skarbowej lub naczelników urzędów celno-skarbowych;

²¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

ZAŁĄCZNIKI

5) informacji i stosownych dokumentów o tym, czy Ministerstwo Finansów przed wejściem w życie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów lub po jej uchwaleniu przygotowało lub pozyskało od podmiotów zewnętrznych estymację luki podatkowej dla towarów objętych monitorowaniem wymienionych w tej ustawie? Zwrócono się także do GITD o przekazanie aktualnych wewnętrznych regulaminów organizacyjnych komórek GITD realizujących zadania w zakresie systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towaru oraz zawartych Porozumień o współpracy pomiędzy GITD lub WITD a innymi organami realizującymi zadania wynikające z ustawy.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Do pięciu wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek złożyli łącznie 26 zastrzeżeń. W części uwzględniono dwa zastrzeżenia, a 24 oddalono.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 17 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 49 wniosków, z czego 29 wniosków zostało zrealizowanych, 18 wniosków jest w trakcie realizacji, dwa wnioski nie zostały zrealizowane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jerzy Kwieciński Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów ²¹⁶ od 30 sierpnia 2019 r. Marian Banaś Minister Finansów od 4 czerwca 2019 r. Teresa Czerwińska Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki Minister Finansów i Rozwoju od 28 września 2016 r.
2.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Policji	Jarosław Szymczyk Komendant Główny Policji od 13 kwietnia 2016 r.

²¹⁶ Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
3.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Komenda Główna Straży Granicznej	Tomasz Praga Komendant Główny Straży Granicznej od 23 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marek Łopiński Komendant Główny Straży Granicznej od 31 grudnia 2015 r.
4.	Departament Budżetu i Finansów	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Alvin Gajadur Główny Inspektor Transportu Drogowego od 7 kwietnia 2017 r.
5.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	Adam Andrzejewski Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze od 1 marca 2017 r.
6.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Urząd Celno-Skarbowy w Białymstoku	Maciej Fiłończuk Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej	Krzysztof Maciejewicz Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 2 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Waldemar Chomicz Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 sierpnia 2018 r. Tomasz Krzewiński Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu	Andrzej Pasternak Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 14 lipca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Jadwiga Zenowicz Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.
9.	Departament Budżetu i Finansów	Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie	Wojciech Pawlak Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 15 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Radosław Borowski Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 29 sierpnia 2018 r. Arkadiusz Łaba Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 28 lutego 2018 r. Marcin Kopczyk Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 24 maja 2017 r. Sławomir Żyła Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
10.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Celno-Skarbowy w Krakowie	Wiesława Gola Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 października 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Bogusław Płonka Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.
11.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie	Dariusz Postek Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego od 1 marca 2017 r.
12.	Departament Budżetu i Finansów	Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu	Krzysztof Chojnacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 30 czerwca 2016 r.
13.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	Paweł Kucharczyk Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 14 stycznia 2016 r.
14.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku	Tomasz Wyszkowski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 29 sierpnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Robert Żołnierowicz Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 1 października 2016 r.
15.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie	Piotr Winiarski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 23 marca 2016 r.
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie	Jarosław Skolik Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 15 marca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jerzy Mika Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 6 maja 2016 r.
17.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie	Arkadiusz Brzozowski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 17 września 2014 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	w formie opisowej	<p>Wdrożenie systemu monitorowania przewozu określonego jako „pakiet przewozowy” lub „pakiet transportowy”, obejmującego: gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów z zastosowaniem systemu SENT, kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów. Wprowadzony system monitorowania przewozu umożliwił bardziej skuteczną walkę z nadużyciami podatkowymi i zminimalizowanie strat budżetu państwa we wpływach podatkowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego, oraz wpłynął korzystnie na wyniki osiągnięte przez wyżej wymienione branże.</p> <p>Nastąpił wzrost oficjalnej konsumpcji najważniejszych paliw ciekłych. Działania KAS realizowane na drogach w ramach tzw. kontroli SENT w związku z wejściem w życie ww. ustawy spowodowały, że nastąpiło takie zwiększenie legalnej konsumpcji paliw ciekłych, iż aktualnie wykorzystywane są pełne moce przerobowe krajowych rafinerii.</p> <p>Wzrost konsumpcji paliw przełożył się na wyższe wpływy do budżetu z tytułu akcyzy. Wpływy z tego tytułu od paliw silnikowych w 2018 r. wyniosły 33 557,4 mln zł.</p> <p>Efektem wdrożenia działań w zakresie monitorowania przewozu towarów były też zwiększone wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od innych wyrobów objętych systemem, w tym przede wszystkim wyrobów tytoniowych i spirytusowych.</p> <p>Opracowanie przez Szefa KAS założeń do systemu monitorowania przewozu towarów, zaprojektowanie i wykonanie w terminie wejścia w życie ustawy podstawowego elementu systemu SENT – modułu SENT rejestru zgłoszeń, udostępnienie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą funkcjonalności tego rejestru obejmującej możliwość przesyłania zgłoszeń, uzupełnienia zgłoszeń i ich aktualizację, a także przygotowanie możliwości sprawdzania i wyszukiwania przesłanych do rejestru zgłoszeń w celu weryfikacji poprawności danych znajdujących się w rejestrze.</p>	<p>Niezapewnienie mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności danych odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o monitorowaniu przewozu kontroli SENT, przeprowadzanych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, w tym poprzez brak określenia jasno sprecyzowanych kryteriów klasyfikowania kontroli jako podlegające odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń, z wykorzystaniem modułu KONTROLA.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			<p>Również udostępnienie aplikacji do przesyłania danych geolokalizacyjnych na urządzenia mobilne, udostępnienie warunków korzystania z interfejsu dla przesyłania tych danych z zewnętrznych systemów lokalizacji, zintegrowanie modułu SENT-GEO z rejestrem zgłoszeń oraz udostępnienie wizualizacji danych geolokalizacyjnych na mapach modułu, w ramach realizacji modułu systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń (SENT-GEO). Zapewnienie możliwości prowadzenia analizy ryzyka danych w rejestrze, w tym automatycznej analizy danych, wspomagających proces typowania do kontroli przewozów, z którymi wiąże się zwiększone ryzyko nieprawidłowości.</p> <p>Prawidłowe zorganizowanie trybu zastępczego, uruchamianego w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, oraz monitorowanie awaryjności systemu, realizacja przez Szefa KAS obowiązku weryfikowania i usuwania danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji.</p> <p>Zawarcie przez Szefa KAS Porozumienia w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów z KGP, KGSG i WITD.</p> <p>Zapewnienie przez Szefa KAS raportowania w cyklu dobowym informacji o przeprowadzonych kontrolach przez służbę celno-skarbową w ramach systemu monitorowania przewozu towarów oraz informacji o zaangażowaniu w te kontrole funkcjonariuszy KAS. Okresowy monitoring efektów działań podejmowanych przez służbę celno-skarbową, w związku z realizacją ustawy, w tym m.in. w zakresie nakładanych kar pieniężnych i grzywnien w drodze mandatu karnego i innych należności wynikających z ustawy.</p> <p>Skala i zakres przeprowadzonych szkoleń dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej dotyczących systemu monitorowania przewozu towarów.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Komenda Główna Policji	w formie opisowej	Podjęcie adekwatnych działań w celu przygotowania podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy, zorganizowanie w Policji szkoleń z zakresu kontroli SENT oraz wprowadzenie zagadnień z tym związanych do programów nauczania cyklicznie organizowanych kursów specjalistycznych, a także zapewnienie dostępu dyżurnym z każdej KWPK/KSP do rejestru SENT.	W niewystarczającym stopniu podjęto działania na rzecz monitorowania realizacji zadań wynikających z usmpt. Niewystarczający był nadzór Komendanta nad realizacją zadań wynikających z ustawy. Brakowało informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli przewozu towarów oraz efektach tych kontroli. Zabrakło monitoringu co do procesu zawierania przez KWP oraz KSP uzgodnień z DIAS, co skutkowało brakiem informacji w zakresie realizacji zadań realizacja zadań przez Policję w kontrolowanym obszarze. KGP brakowało dostępu do rejestru SENT, co w praktyce uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru Komendanta nad prawidłowością realizacji zadań przez Policję w kontrolowanym obszarze.
3.	Komenda Główna Straży Granicznej	pozytywna	Zapewnienie gotowości podległych mu komórek i jednostek organizacyjnych do realizacji zadań wynikających z ustawy. Realizacja zadań nałożonych na SG zgodnie z odpowiednimi przepisami usmpt. Prawidłowe i rzetelne prowadzenie, a także dokumentowanie czynności z działań kontrolnych dotyczących przewozu towarów. Bieżący monitoring i nadzór nad działaniami w zakresie kontroli przewozu towarów, wykonywanej przez funkcjonariuszy SG. Okresowe sporządzanie sprawozdania ze współpracy SG z KAS, w tym szczegółowe zestawienia wyników w ujęciu statystycznym.	
4.	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	negatywna	Realizowanie przez inspektorów ITD kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów, z uwagą dotyczącą znacznego zmniejszenia liczby kontroli w okresie od rozpoczęcia wykonywania kontroli w 2017 r. do 2019 r., oraz zawarcie przez GITD oraz Szefa KAS, KGP i KGSG Porozumienia o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów.	Negatywnie oceniono przygotowania GITD przez Głównego Inspektora TD do realizacji zadań wynikających z ustawy. Wpływ na zakres i prawidłowość podejmowanych przez Głównego Inspektora TD działań w zakresie realizacji zadań określonych ustawą mogło mieć uznanie przez Głównego Inspektora TD tych zadań jako dodatkowych, niebędących „zadaniami statutowymi”, pomimo tego że zostały one nałożone na ITD przepisami ustawowymi. Pomimo podjęcia działań mających na celu przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu: – nie zapewniono warunków organizacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą drogowego przewozu towarów oraz w niewystarczającym stopniu monitorowano wykonywanie zadań przez ITD;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono w kontrolowanym okresie ciągłego, całodobowego prowadzenia kontroli przewozu towarów, przez siedem dni w tygodniu; - nie dołożono należytej staranności w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, konsekwencją czego było rozpoczęcie wykonywania w GITD kontroli dopiero po siedmiu miesiącach od wejścia w życie tej ustawy; - nie zagwarantowano wszystkim inspektorom WITD szkoleń w zakresie obsługi SENT oraz znajomości przepisów dotyczących zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu; - nie uwzględniono zadań w zakresie kontroli przewozu towarów w szczegółowym zakresie zadań komórek organizacyjnych GITD realizujących te zadania; - nie zapewniono uwzględnienia w stosowanym w GITD wzorze dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” zadań realizowanych w zakresie monitorowania przewozu towarów. <p>Pomimo zawartego 22 września 2017 r. Porozumienia Szefa KAS (...) w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nie zabezpieczono w wystarczającym stopniu gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami KAS w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów; - monitorowano realizację przez jednostki podległe postanowieniom Porozumienia w niewystarczającym stopniu, co skutkowało naruszeniem przez czterech WITD terminu wynikającego z § 6 tego Porozumienia na podpisanie porozumień regionalnych (opóźnienie w zawarciu czterech wyniosło od niemal dwóch do 22 miesięcy); - nie wydano w okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. aktów wewnętrznych regulujących politykę ochrony danych osobowych wymaganych przez/określonych w § 4 ust. 2 Porozumienia. <p>Nie zapewniono w GITD funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w celu zagwarantowania, w szczególności, zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
5.	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	pozytywna	<p>Przygotowanie pracowników do realizacji zadań związanych z administrowaniem systemem SENT, w tym przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń prowadzonym z wykorzystaniem ww. systemu, zapewnienie możliwości dalszego dokształcania w formie szkoleń i warsztatów, wyposażenie administratorów systemu SENT w odpowiednie do potrzeb zaplecze sprzętowe.</p> <p>Prawidłowa organizacja trybu awaryjnego przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia. Zapewnienie ciągłości administrowania systemem SENT poprzez organizację całodobowych dyżurów.</p> <p>Zorganizowanie trybu przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia stosownie do wymogów przepisów prawa w tym zakresie.</p> <p>W przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń SENT (...) niezwłoczne uruchamianie trybu awaryjnego przyjmowania dokumentów zastępujących zgłoszenia. Odnotowywanie przypadków niedostępności w prowadzonym przez administratorów rejestrze.</p> <p>Podjęcie działań w celu ustalenia przyczyn awarii i ich usunięcia, zapewnienie użytkownikom zewnętrznym dostarczenia informacji o awarii poprzez PUESC.</p>	<p>GITD niewystarczająco nadzorował przygotowanie i realizację zadań przez WITD, które nie dysponowały odpowiednią liczbą kodów dostępu do danych w rejestrze zgłoszeń prowadzonym w systemie SENT, co było jedną z przyczyn niezamieszczenia w tym rejestrze adnotacji dotyczących przeprowadzonych kontroli.</p> <p>Główny Inspektor TD nie analizował danych o liczbie kontroli drogowego przewozu towarów realizowanych zgodnie z ustawą o monitorowaniu przewozu, np. w celu planowania i określania celów jednostki.</p> <p>Brak należytego nadzoru ze strony Głównego Inspektora TD wpłynął także na niejednołity sposób kwalifikowania części kontroli co do zamieszczenia danych o tych kontrolach w rejestrze zgłoszeń. Powyższe w konsekwencji podważa wiarygodność danych zawartych w tym rejestrze.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Podlaski Urząd Celno-Skarbowy w Białymstoku	w formie opisowej	<p>Zapewnienie możliwości prawidłowej realizacji zadań wynikających z ustawy, w szczególności poprzez skierowanie do ich realizacji funkcjonariuszy przeszkolonych z prowadzenia czynności kontrolnych, w liczbie zalecanej wytycznymi Szeffa KAS. Przeprowadzenie od maja 2017 r. do września 2019 r. blisko 12,5 tys. (8,9%) kontroli SENT. Wytwarzanie przez funkcjonariuszy PUCS w trakcie kontroli dokumentów zgodnie z wzorami określonymi w przepisach prawa.</p>	<p>W regulaminie organizacyjnym PUCS i w zakresach obowiązków funkcjonariuszy zadania dotyczące usmpt przypisano po 72 dniach od wejścia w życie tych przepisów.</p> <p>W sześciu przypadkach (z 30 zbadanych) stwierdzono nierzetelne wystawianie pokwitowań poboru kaucji.</p> <p>Stwierdzenie nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania działań kontrolnych w rejestrze przewozu towarów i przestrzegania jej przepisów w zakresie poboru kaucji od przewoźników zagranicznych.</p> <p>Brak wykorzystania funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli w bieżącej pracy, w konsekwencji czego, w przypadku kontroli wynikowych, skutkowało to dokonywaniem podwójnych czynności ewidencyjnych (w systemie SENT i w protokołach kontroli wytwarzanych niezależnie od niego), co powodowało nierzetelne odnotowywanie czasu przeprowadzanej kontroli w systemie elektronicznym.</p> <p>Niedostateczne wyposażenie funkcjonariuszy w drukarki przenośne i ich nieskuteczne przeszkolenie z zasad ewidencjonowania kontroli w systemie SENT spowodowało stany opisane wyżej.</p> <p>Brak pobrania w siedmiu sprawach (z 38 zbadanych) od przewoźników zagranicznych kaucji na poczet zabezpieczenia przyszłych kar pieniężnych (na 80 tys. zł łącznie), co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 (...) ustawy. Stwierdzenie przypadku niewprowadzenia do systemu SENT danych ewidencyjnych o zastosowanych zamknięciach urzędowych i poborze kaucji z tego tytułu, czym naruszono wymogi § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia MF.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
7.	Lubelski Urząd Celno-Scarbowy w Białej Podlaskiej	w formie opisowej	<p>Prawidłowe dostosowanie struktury Urzędu do realizacji zadań wynikających z ustawy. Bieżąca analiza oraz informowanie DIAS w Lublinie o potrzebach kadrowych i sprzętowych. Wykorzystanie gromadzonych danych o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy, m.in. do prowadzenia analiz mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz wytypowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych, prawie czterokrotnie zwiększenie liczby przeprowadzonych kontroli przewozów towarów oraz znaczne zwiększenie liczby kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, skutkujące nałożeniem kar pieniężnych określonych w usmpt.</p>	<p>Niezapewnienie ciągłości przez Referaty Realizacji służb zalecanym przez Szefa KAS.</p> <p>Braki w przeszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie zalecanym przez Szefa KAS.</p> <p>Brak zapewnienia odpowiedniej obsady w Referacie Służba Dyżurna oraz w pełni właściwego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w dokumentowaniu czynności kontrolnych, polegające głównie na stosowaniu niewłaściwych wzorów protokołów, niewskazywaniu w nich wszystkich wymaganych danych oraz błędnym określeniu organu prowadzącego kontrolę. Występowanie przypadków wykazania niepełnych danych o kontrolach w dobowych raportach przekazywanych do Centrum SENT.</p>
8.	Podkarpacki Urząd Celno-Scarbowy w Przemysłu	w formie opisowej	<p>Prawidłowa realizacja zadań wynikających z ustawy w tym w zakresie przygotowania PUCS i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji powierzonych zadań.</p> <p>Zapewnienie odpowiedniej ilości szkoleń dla funkcjonariuszy. Wdrożenie procedur pozwalających na bieżące rozliczanie służby, dokonywane m.in. na podstawie prowadzonych w referatach rejestrów pn. Elektroniczna Książka Służby.</p> <p>Zapewnienie poprzez właściwe planowanie prowadzenia przez funkcjonariuszy kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez siedem dni w tygodniu.</p> <p>Funkcjonariusze prawidłowo pobierali kaucje, o których mowa w art. 15 ust. 4, art. 31 ust. 1-2 usmpt oraz prawidłowo wymierzali grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 2 usmpt. Gromadzenie przez PUCS informacji sprawozdawczych umożliwiających weryfikację efektów na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS.</p>	<p>Stwierdzono następujące nieprawidłowości:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieosiągnięcie stanów osobowych w komórkach realizacji (CZR) zakładanych przez Szefa KAS i wyznaczonych centralnie limitów w przedmiocie wyposażenia w samochody; - dopuszczenie do pracy kontrolnej szóstcu funkcjonariuszy nieposiadających odpowiedniego przeszkolenia do kontroli SENT; - ujmowanie w rejestrze SENT wszystkich kontroli drogowych, w tym m.in. kontroli towarów niepodlegających SENT, podczas gdy do ww. rejestru powinny być wprowadzane jedynie takie dane, które dotyczą weryfikacji przestępczości obywateli wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 usmpt; - brak odnotowywania w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów usmpt; - sporządzanie przez funkcjonariuszy PUCS protokołów z kontroli z wykorzystaniem niewłaściwego wzoru; - sporządzanie przez funkcjonariuszy PUCS protokołów z kontroli z błędami polegającymi na nieprawidłowo wpisanym miejscu sporządzenia protokołu, błędnie wpisanej dacie protokołu, nie umieszczeniu wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli, niewpisaniu daty zakończenia kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Mazowiecki Urząd Celno-Śkarbowy w Warszawie	w formie opisowej	Przeprowadzenie w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. 81 956 kontroli przewozu towarów, w tym 42 824 stanowiących kontrole przewozu towarów SENT, w tym 683 kontrole zakończone stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie realizacji ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.	Niewystarczający nadzór Naczelnika nad prawidłowym przygotowaniem podległych mu służb do wykonywania ustawowych zadań i nad ich realizacją, co oceniono w oparciu o ustalone nieprawidłowości dotyczące: dokumentowania wyników kontroli; nieokreślenia funkcjonariuszom od 1 maja 2017 r. do 13 czerwca 2018 r. obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt; braku zabezpieczenia obsady kadrowej, umożliwiającej nieprzerwany monitoring przewozu towarów wskazanych w usmpt oraz stwierdzone dostępy do rejestru zgłoszeń dla ponad 200 osób zatrudnionych w MUCS, nierealizujących na stałe zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów wykazanych w usmpt; brak potwierdzenia o odbytych szkoleniu w zakresie obsługi systemu dla dwóch funkcjonariuszy obsługujących ten system. Brak w obowiązujących w okresie objętym kontrolą do 13 czerwca 2018 r. regulaminach organizacyjnych UCS zadań związanych z wykonywaniem kontroli SENT, czego skutkiem było nieokreślenie tych zadań w zakresach obowiązków dla 18 funkcjonariuszy objętych badaniem. Niezapewnienie w wystarczającym zakresie obsady kadrowej, pozwalającej na nieprzerwaną realizację kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt.
10.	Małopolski Urząd Celno-Śkarbowy w Krakowie	pozytywna	Przygotowanie pod względem organizacyjnym oraz kadrowym do realizacji zadań wynikających z ustaw. Podejmowanie działań w zakresie zapewnienia odpowiedniego zaplecza sprzętowego oraz obsady kadrowej, zapewnienie odpowiedniego przeszkolenia realizującym zadania związane z kontrolą SENT. W MUCS zapewniono całodobową kontrolę przewozu towarów. Stwierdzony przypadek niezaplanowania obsady funkcjonariuszy dotyczył początkowego okresu wdrażania ww. ustawy i nie powtórzył się później wskutek zaniechania takiej praktyki przez Urząd. Prawidłowe sprawowanie nadzoru przez Naczelnika nad wykonywaniem przez podległych mu funkcjonariuszy zadań określonych w ustawie, organizowane były spotkania robocze, na których omawiano kwestie związane z kontrolą przewozów drogowych, prowadzona była także bieżąca analiza efektów pracy, a jej wyniki uwzględniano przy planowaniu działań. Skuteczna realizacja zadania w zakresie systemu monitorowania przewozu towarów. Średniomiesięczna liczba kontroli w 2019 r. podwoiła się w stosunku do pierwszego roku obowiązywania ww. ustawy.	Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowego dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów. Uchybienia te miały jednak charakter formalny i nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Stwierdzono: – nieuwjęcie w 36 z 109 zbadanych protokołach kontroli przewozu towarów wszystkich informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli, określonym w kolejno obowiązujących rozporządzeniach w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów; – nieprawidłowe wypełnienie druku pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej; – nieprawidłowe sporządzenie pokwitowania pobrania kaucji w wysokości odpowiadającej przyszłej karze pieniężnej na druku zatrzymania towaru, a nie na druku pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej, określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia MF z dnia 13 sierpnia 2018 r. (...);

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				<p>– wykazanie w raportach dobowych z 19 lipca 2017 r. oraz z 6 marca 2018 r. danych niezgodnych z raportami zmianowymi, stanowiącymi podstawę do ich sporządzenia;</p> <p>– niezarejestrowanie w SENT faktu przeprowadzenia trzynastu kontroli, pomimo tego że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów (...) przeprowadzenie kontroli dokumentuje się przez zamieszczenie wskazanych informacji w rejestrze zgłoszeń niezwłocznie po zakończeniu kontroli (...).</p>
11.	Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Scarbowy w Olsztynie	w formie opisowej	<p>Zapewnienie właściwego przygotowania do realizacji zadań wynikających z ustawy, odpowiednie przeszkolenie obsady kadrowej komórek realizującej zadania SENT oraz infrastruktury sprzętowej. Wskutek działań kontrolnych nakładano kary pieniężne określone w usmpt.</p> <p>Przekazywanie gromadzonych danych o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy do DIAS oraz Centrum Systemu Elektronicznego Transportu Śląskiego Urzędu Celno-Scarbowego, wykorzystywanych m.in. do prowadzenia analiz mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz typowania podmiotów do kontroli, co skutkowało uzyskaniem wymiernych efektów finansowych w zakresie egzekwowania należności podatkowych.</p>	<p>Niezapewnienie w pełni właściwego nadzoru nad realizacją zadań z zakresu SENT, wskutek czego stwierdzono nieprawidłowości polegające na stosowaniu niewłaściwych wzorów dokumentów kontrolnych, niezaewidencjonowaniu w systemie SENT niektórych czynności dokumentowanych w protokołach kontroli. Niewywiązywanie się w pełni z zaleceń Szefa KAS dotyczących zapewnienia całodobowej kontroli przewozu towarów oraz właściwej obsady zespołów wykonujących kontrolę przemieszczania towarów.</p>
12.	Mazowiecki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu	w formie opisowej	<p>Podjęcie działań w zakresie przygotowania podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy a także działań związanych z realizacją zadań wynikających z tej ustawy.</p>	<p>Brak zapewnienia warunków organizacyjnych pozwalających na w pełni skuteczną realizację zadań związanych z kontrolami towarów SENT.</p> <p>Nieprzystosowanie wewnętrznych regulaminu organizacyjnego i zakresów zadań inspektorów do regulacji wynikających z ustawy.</p> <p>Niewystąpienie niezwłocznie o nadanie dodatkowych dostępu, co mogłoby zapobiec problemowi, który występował w podległym inspektoracie od lipca 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, polegającym na niemożności wprowadzania danych do systemu SENT przez pracownika, który od 30 lipca 2019 r. jako jedyny miał do niego dostęp.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
13.	Małopolski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	w formie opisowej	<p>Kontrole w zakresie monitorowania przewozu towarów prowadzone były przez inspektorów WITD w trakcie realizacji zadań wynikających z ustawy o transporcie drogowym. W przypadku stwierdzenia naruszeń ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów inspektorzy WITD każdorazowo wzywali funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej, którzy prowadzili dalsze czynności.</p>	<p>Brak niezwłocznego zgłoszenia tego problemu do GITD, a ostatecznie do KAS, co spowodowało, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych dane o kontrolach przewozu towarów wskazanych w usmpt, realizowanych w ciągu czterech miesięcy przez WITD w Radomiu, nie zostały odnotowane w systemie SENT. Mała liczba przynajmniej imiennych dostawców do systemu SENT spowodowała, że w większości przypadków istniała konieczność wprowadzania kontroli do systemu SENT przez osoby, które nie przeprowadzały poszczególnych kontroli, co generuje dodatkowe problemy organizacyjne. Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentów dotyczących kontroli przewozu towarów wskazanych w ustawie wykazała, że pomimo ustalenia procedury działania przy tego typu kontrolach, nie zapewniono jednolitości postępowania przy wprowadzaniu danych do systemu SENT, a także nie zostały zapewnione mechanizmy, które umożliwiłyby weryfikację poprawności tych danych Mazowieckiemu WITD.</p>
			<p>Nierejestrowanie przez inspektorów WITD w rejestrze SENT informacji dotyczących przeprowadzenia kontroli. Niezawarcie, w przypadku trzech z czterech protokołów kontroli sporządzonych przez inspektorów WITD, kompletu informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w rozporządzeniach MF. Brak analiz potrzeb kadrowych oraz szczegółowych analiz efektów pracy w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy. Przeprowadzanie szczegółowych analiz stopnia realizacji zadań związanych z systemem monitorowania przewozu towarów mogłoby przyczynić się do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnić działania Inspektoratu w zakresie kontroli towarów SENT. Posiadanie dostępu do bazy SENT tylko przez trzech inspektorów nie gwarantuje skutecznego i efektywnego prowadzenia działań przez WITD w zakresie kontroli przewozu towarów.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
14.	Podlaski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Białymstoku	w formie opisowej	Nawiązanie współpracy z przedstawicielami KAS. Przeszkolenie inspektorów WITD z zadań nałożonych powołaną ustawą oraz zapewnienie cyklicznego monitorowania efektów ich pracy. Wprowadzenie odpowiednich zmian organizacyjnych i realizacja kontroli przewozu towarów na miarę możliwości kadrowych.	Od maja 2017 roku do października 2019 r. liczba inspektorów zajmujących się m.in. kontrolą przewozu towarów uległa zmniejszeniu o blisko 30%. W rezultacie średniomiesięczna liczba przeprowadzanych kontroli tego typu zmniejszyła się z 41 w 2018 r. do 23 w 2019 r. Dostęp do tego rejestru SENT umożliwiono jedynie trzem z 17 inspektorów WITD przeprowadzających czynności kontrolne, co negatywnie wpływało na sprawność i efektywność kontroli przewozu towarów. Konsekwencją tego była m.in. konieczność telefonicznego weryfikowania danych poddawanych kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – dokonywanie podwójnych czynności ewidencyjnych przez pracownika w siedzibie Inspektoratu i inspektora podczas prowadzenia zadań kontrolnych. Przy wprowadzaniu danych do systemu SENT, od listopada 2017 r. do września 2018 r., nie zapewniono przestrzegania Instrukcji Zarządzania Systemem SENT. Poddanych badaniu 15 ze 114 kontroli przewozu towarów realizowanych przez inspektorów WITD było nieprawidłowo zaewidencjonowane w systemie SENT.
15.	Lubelski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie	w formie opisowej	LWITD zapewnił właściwe przygotowanie inspektorów transportu drogowego do realizacji zadań wynikających z umpt. Od maja 2017 r. do listopada 2019 r. WITD przeprowadził 359 kontroli przewozu towarów, co stanowiło 1,2% ogółu kontroli zrealizowanych przez Inspektorat w tym okresie. Przyjęta w WITD procedura pozyskiwania danych z SENT umożliwiła ich pozyskanie przez inspektorów również w przypadku braku bezpośredniego dostępu do tej bazy. Zasady współpracy ze SCS, m.in. w zakresie pozyskiwania ww. danych, uregulowane zostały w porozumieniu, zawartym pomiędzy LWITD a DIAS w Lublinie. Miesięczne informacje o kontrolach SENT sporządzano i przekazywano zgodnie z wytycznymi GITD.	Stwierdzono dwa przypadki nieterminowego wprowadzenia do systemu SENT danych o kontrolach, spowodowanych nieprawidłowym działaniem systemu i jego zmianą.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
16.	Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie	w formie opisowej		<p>Komórka organizacyjna WITD realizująca zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, jak i inspektorzy transportu drogowego zatrudnieni w tej komórce, nie byli w pełni przygotowani do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Niewystarczająca była liczba inspektorów WITD posiadających dostęp do systemu SENT. Spośród 39 inspektorów transportu drogowego wykonujących zadania z zakresu monitorowania towarów akcyzowych zaledwie ośmiu posiadało dostęp do tego systemu.</p> <p>WITD nie zapewnił rzetelnego gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących kontroli przewozu towarów akcyzowych, tj. poprawnego i zgodnego ze stanem faktycznym ewidencjonowania czynności kontrolnych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o systemie monitorowania.</p> <p>Brak było jednolitego sposobu odnotowywania kontroli w CEN. Nie przeszkolono wszystkich inspektorów transportu drogowego odnośnie monitorowania towarów akcyzowych, w efekcie czego w zespołach kontrolnych pracowali inspektorzy nieposiadający stosownego przeszkolenia w tym zakresie. Regulamin organizacyjny WITD nie ujmował zapisów odnoszących się do realizacji zadań wynikających z przedmiotowej ustawy. Nie dokonano również zmiany zakresów czynności inspektorów WITD w związku z wejściem w życie tej ustawy.</p>
17.	Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie	w formie opisowej	<p>WITD w Olsztynie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. realizował zadania nałożone ustawą. Z przekazywanych przez jednostkę kontrolowaną do GITD danych wynika, iż w ww. okresie przeprowadzono 816 kontroli SENT.</p> <p>Wojewódzki Inspektor zapewnił szkolenia z zakresu merytorycznego stosowania ustawy oraz zawarł porozumienie dotyczące współpracy z UCS.</p>	<p>W niektórych aspektach przygotowanie do realizacji zadań i ich wykonywanie przebiegało niezgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i zawartymi porozumieniami. Niektóre działania w ramach realizacji zadań nałożonych ustawą o monitorowaniu przewozu odbywały się niezgodnie z rozporządzeniami MF w sprawie dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzoru dokumentów. Dotyczyło to m.in. niezamieszczenia w rejestrze zgłoszeń w toku kontroli albo niezwłocznie po jej zakończeniu adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli, co było niezgodne z § 2 ww.rozporządzeń.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
				<p>Za nieprawidłowe uznać należy niepodjęcie przez WITD działań w zakresie realizacji Porozumienia zawartego z DIAS, tj.: zaopatrzenia w druki ścisłego zarachowania, pozyskiwania danych z rejestru SENT oraz dokonywania w nim adnotacji w przypadku braku jego dostępności. Powyższe ograniczyło osiągnięcie stanu wymaganego przepisami ww. rozporządzeń. W okresie objętym kontrolą WITD nie gromadził w CEN danych i informacji umożliwiających zidentyfikowanie kontroli przeprowadzonych na podstawie usmpt.</p> <p>Dostęp do systemu SENT poprzez indywidualne konta dostępne zapewniony był ograniczonej grupie pracowników. W kontrolowanym okresie występowały przedziały czasowe, w których nie dokonywano logowań ze względu na brak takiej możliwości. Porozumienie zawarte przez WITD umożliwiło pozyskiwanie danych z rejestru SENT za pośrednictwem jednostki KAS, co nie zapobiegło natomiast nieprawidłowościom w zakresie dokumentowania kontroli w ww. systemie.</p> <p>Nieprawidłowości w realizacji zadań nałożonych ustawą o systemie monitorowania przewozu towarów akcyzowych wynikają m.in. z niezapewnienia w WITD funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Rozwiązania przyjęte w ramach systemu tej kontroli nie zapobiegły nieprawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie.</p>

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

1) Zakres przedmiotowy ustawy

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów system monitorowania przewozu obejmuje gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów, w szczególności z zastosowaniem środków technicznych służących do tego monitorowania oraz kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy. Na podstawie art. 3 ust. 2 systemowi monitorowania przewozu podlega przewóz:

- towarów objętych pozycjami CN: 2207 nieoznaczonych znakami akcyzy 2707, 2710, 2905, 2917, 3403, 3811, 3814 zawierających alkohol etylowy, 3820 zawierających alkohol etylowy, 3824, 3826 – jeżeli masa brutto przesyłki towarów objętych tymi pozycjami przekracza 500 kg lub jej objętość przekracza 500 litrów²¹⁷;
- alkoholu całkowicie skażonego wskazanymi przez dowolne państwo członkowskie Unii Europejskiej środkami dopuszczonymi do skażenia alkoholu etylowego;
- suszu tytoniowego w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym, nieoznaczonego znakami akcyzy, bez względu na jego ilość w przesyłce;
- produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wybranych wyrobów medycznych;
- innych towarów, w stosunku do których zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo wystąpienia naruszeń przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego, mogących powodować, ze względu na skalę lub częstotliwość obrotu tymi towarami, znaczne uszczuplenia tych podatków – to jest towarów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 11, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 1–3a, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego. Towary te zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów²¹⁸.

Kategorie towarów, które nie podlegają systemowi monitorowania przewozu, określono w art. 3 ust. 4–7 oraz ust. 10 ustawy.

²¹⁷ objaśnienia kodów CN zawarte są na stronie puesc.gov.pl Wykaz towarów objętych systemem monitorowania drogowego.

²¹⁸ Dz. U. poz. 1427, ze zm.

Na podstawie art. 3 ust. 9 Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi analizę ryzyka wystąpienia naruszeń przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego, związanego z przewozem towarów, dotyczącą zasadności objęcia określonego towaru systemem monitorowania przewozu, uwzględniając skalę lub częstotliwość obrotu tymi towarami lub skalę uszczupień tych podatków. Szef Krajowej Administracji Skarbowej przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacje o wynikach przeprowadzonych analiz i wnioskach z nich wynikających.

2) Środki służące egzekwowaniu obowiązków zawartych w ustawie

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy środki techniczne służące monitorowaniu przewozu towarów obejmują: rejestr zgłoszeń wraz z modułem gromadzącym i przetwarzającym dane geolokalizacyjne – tzw. „rejestr”, lokalizator, zewnętrzny system lokalizacji, który przekazuje do rejestru dane geolokalizacyjne środka transportu. Rejestr prowadzi Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który jest administratorem danych przetwarzanych w rejestrze.

W rejestrze gromadzone są dane: zawarte w zgłoszeniach, uzupełnieniach zgłoszeń i ich aktualizacjach, geolokalizacyjne przekazywane z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji, obejmujące współrzędne geograficzne dotyczące położenia środka transportu, jego prędkość, datę i godzinę pozyskania tych współrzędnych, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych oraz numer lokalizatora albo numer urządzenia, dotyczące przeprowadzonych kontroli. Analizę danych gromadzonych w rejestrze może prowadzić wyznaczona jednostka sektora finansów publicznych albo instytuty badawcze. Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających tej analizie do zadań tych wyznaczono Instytut Łączności – Państwowy Instytut w Warszawie²¹⁹.

Podmiot ten przekazuje Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej na bieżąco wyniki analizy danych gromadzonych w rejestrze. Może on również wykonywać czynności związane z technicznym utrzymaniem i rozwojem środków.

Dane zawarte w rejestrze są przechowywane przez pięć lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano zgłoszenia, a dane geolokalizacyjne są przechowywane nie dłużej niż 12 miesięcy, licząc od daty zakończenia przewozu towaru, chyba że przed upływem tego terminu wszczęte zostanie postępowanie administracyjne, w którym dane te są niezbędne; w takim przypadku dane geolokalizacyjne są przechowywane do czasu prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 4 ust. 5a Szef Krajowej Administracji Skarbowej dokonuje weryfikacji danych geolokalizacyjnych nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, usuwając zbędne dane.

²¹⁹ Dz. U. poz. 1743.

3) *Obowiązki ciążące na podmiotach objętych ustawą*

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy w przypadku przewozu towaru rozpoczynającego się na terytorium kraju podmiot wysyłający jest obowiązany, przed rozpoczęciem przewozu towaru, przesłać do rejestru zgłoszenie, uzyskać numer referencyjny dla tego zgłoszenia i przekazać ten numer przewoźnikowi. W przypadku dostawy towarów podmiot wysyłający jest obowiązany również przekazać numer referencyjny podmiotowi odbierającemu. Elementy, które powinno zawierać zgłoszenie w przypadku dostawy towarów, wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów albo eksportu towarów, określono w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy. Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy w przypadku przewozu towaru z terytorium państwa członkowskiego albo z terytorium państwa trzeciego na terytorium kraju podmiot odbierający jest obowiązany, przed rozpoczęciem przewozu towaru na terytorium kraju, przesłać do rejestru zgłoszenie, uzyskać numer referencyjny dla tego zgłoszenia i przekazać ten numer przewoźnikowi. Elementy tego zgłoszenia zawiera art. 6 ust. 2 ustawy.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy w przypadku przewozu towaru z terytorium jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego albo państwa trzeciego przewoźnik jest obowiązany przesłać do rejestru, przed rozpoczęciem przewozu towaru na terytorium kraju, zgłoszenie i uzyskać numer referencyjny dla tego zgłoszenia. Elementy tego zgłoszenia zawiera art. 7 ust. 2 ustawy.

Podmiot wysyłający, podmiot odbierający oraz przewoźnik są obowiązani niezwłocznie aktualizować dane zawarte w zgłoszeniu w takim zakresie, w jakim byli obowiązani do ich zgłoszenia. Dane dotyczące towaru będącego przedmiotem przewozu zawarte w zgłoszeniu nie podlegają aktualizacji. W przypadku gdy przewóz towaru nie zostanie rozpoczęty, odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnik dokonuje aktualizacji zgłoszenia, podając informację o odstąpieniu od przewozu towaru (art. 8 ust. 1–3).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy przesyłanie, uzupełnianie i aktualizacja zgłoszenia następują za pośrednictwem Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Podmiot wysyłający, podmiot odbierający i przewoźnik mogą przesyłać, uzupełniać i aktualizować zgłoszenia, pod warunkiem że są zarejestrowanymi użytkownikami Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Sposób przesyłania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów²²⁰.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy przewoźnik jest obowiązany odmówić przyjęcia do przewozu towarów podlegających zgłoszeniu w przypadku nieotrzymania numeru referencyjnego dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7 ustawy (zgodnie z tym przepisem systemowi monitorowania przewozu nie podlega przewóz towarów, który nie jest związany z wykonaniem czynności podlegających opodat-

²²⁰ Dz. U. poz. 1849, ze zm.

kowaniu podatkiem od towarów i usług, jeżeli przewożonym towarom towarzyszy dokument potwierdzający przesunięcie międzymagazynowe, wystawiony przez nadawcę towarów). Przewoźnik, przed rozpoczęciem przewozu towaru, jest obowiązany przekazać kierującemu numer referencyjny, dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokument, o którym mowa w art. 3 ust. 7 ustawy. Kierujący, w momencie rozpoczęcia przewozu towaru, jest obowiązany posiadać numer referencyjny, dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokument, o którym mowa w art. 3 ust. 7 ustawy. W przypadku nieotrzymania przez kierującego numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7 ustawy, kierujący jest obowiązany odmówić rozpoczęcia przewozu towaru. Przewoźnik, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem, jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. Przewoźnik jest obowiązany wyposażyć środek transportu w lokalizator. Obowiązki kierujących, których środki transportu są wyposażone w lokalizator, określono w art. 10b i 10c.

4) Zasady przeprowadzania kontroli wykonywania obowiązków wynikających z ustawy

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy podmiotami uprawnionymi do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze oraz ich przetwarzania za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego są:

- w celu wykonywania kontroli przewozu towarów: funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, Policja, Straż Graniczna, Inspekcja Transportu Drogowego;
- funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej i pracownicy organów Krajowej Administracji Skarbowej w toku postępowania podatkowego, wykonywania kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej;
- Główny Inspektor Farmaceutyczny w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy kontrola przewozu towarów polega na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie odpowiednio: dokonywania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia, zgodności danych zawartych w zgłoszeniu ze stanem faktycznym, posiadania numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu, o którym mowa w art. 3 ust. 7, przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu.

Na podstawie art. 13 ust. 2 kontrola obejmuje weryfikację danych zawartych w dokumentach okazanych przez kierującego, dokonanie oględzin towaru, w tym pobranie próbki towaru, oraz weryfikację wskazań lokalizatora albo zewnętrznego systemu lokalizacji. Kontrolę przewozu towarów przeprowadzają funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Kontrolę przewozu towarów, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, mogą

również przeprowadzać: funkcjonariusze Policji, funkcjonariusze Straży Granicznej, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego. Kierujący jest obowiązany w toku kontroli przewozu towarów okazać wymagane prawem dokumenty związane z przewozem towaru, podać numer referencyjny właściwy dla dokonywanego przewozu towaru albo udostępnić dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie. Na podstawie art. 13 ust. 7 ustawy w przypadku: stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli lub na żądanie kontrolowanego, pobrania próbki towaru, nałożenia zamknięć urzędowych kontrolujący sporządza protokół. Sposób dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²²¹.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, jeżeli w trakcie kontroli przewozu towaru stwierdzono, że towar nie odpowiada co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu w zgłoszeniu albo przewóz towarów wiąże się ze zwiększonym ryzykiem, na środek transportu lub towar mogą zostać nałożone zamknięcia urzędowe. W przypadku nałożenia zamknięć urzędowych przewoźnik jest obowiązany przedstawić środek transportu organowi Krajowej Administracji Skarbowej wskazanemu w protokole kontroli, w dacie zakończenia przewozu towaru, w miejscu dostarczenia towaru lub miejscu zakończenia przewozu na terytorium kraju w celu usunięcia tych zamknięć. Przewoźnik powiadamia telefonicznie organ Krajowej Administracji Skarbowej wskazany w protokole kontroli właściwy do usunięcia zamknięć urzędowych o dostarczeniu towaru do miejsca dostarczenia towaru lub miejsca zakończenia przewozu na terytorium kraju (art. 15 ust. 3). W przypadku nałożenia na środek transportu zamknięć urzędowych pobiera się od przewoźnika kaucję w wysokości 1000 zł (art. 15 ust. 4). Jeżeli w trakcie kontroli przewozu towarów: ujawniono niedokonanie zgłoszenia, nie zostanie przedstawiony przez kierującego numer referencyjny dla dokonywanego przewozu towaru, dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokument, o którym mowa w art. 3 ust. 7 – towar albo środek transportu wraz z towarem może zostać zatrzymany (art. 16 ust. 1). Towar zatrzymuje się do czasu ustalenia, przez naczelnika urzędu celno-skarbowego właściwego ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów, podmiotu posiadającego prawo do dysponowania towarem jak właściciel i złożenia zgłoszenia. W przypadku nieustalenia podmiotu, który posiada prawo do dysponowania towarem jak właściciel, w terminie 60 dni od dnia zatrzymania towaru, orzeka się przepadek towaru na rzecz Skarbu Państwa (art. 16 ust. 3). Z wnioskiem o orzeczenie przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa występuje do sądu cywilnego naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów.

²²¹ Dz. U. poz. 1624, ze zm.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towaru w wyznaczonym miejscu pobiera się opłaty. Za opłaty te odpowiada solidarnie przewoźnik i podmiot obowiązany do złożenia zgłoszenia. Opłatę za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towarów w wyznaczonym miejscu uiszcza się na rzecz dyrektora izby administracji skarbowej (art. 20 ust. 1).

5) Kary pieniężne i grzywny

W ustawie przewidziano kary pieniężne określone w art. 21–24. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy karę pieniężną nakłada się w drodze decyzji. Karę pieniężną nakłada generalnie naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy dla miejsca kontroli przewozu towarów, z wyjątkiem art. 30. Przesłanki odstąpienia od nałożenia kary określono w art. 26 ust. 3, zgodnie z którym organ może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli to odstąpienie: nie stanowi pomocy publicznej albo stanowi pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, udzieloną z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy, określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej, albo stanowi pomoc publiczną spełniającą warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy. Karę pieniężną uiszcza się na rachunek bankowy wyznaczonego urzędu skarbowego w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja o jej nałożeniu stała się ostateczna. Kara pieniężna stanowi dochód budżetu państwa (art. 27 ust. 1 i 2). Kara pieniężna nie może być nałożona, jeżeli od dnia niedopełnienia obowiązku upłynęło pięć lat. Obowiązek zapłaty kary pieniężnej przedawnia się z upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin zapłaty (art. 28 ustawy).

W przypadku stwierdzenia w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej naruszeń podlegających zgodnie z ustawą karze pieniężnej organem właściwym do wymierzenia kary pieniężnej jest naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy ze względu na siedzibę organu, który ujawnił naruszenie (art. 30 ust. 1). W przypadku, o którym mowa w art. 30 ust. 1, gdy naruszenia dotyczą podmiotów, które mają siedzibę na terytorium państwa członkowskiego albo państwa trzeciego, albo nie można ustalić właściwości miejscowej naczelnika urzędu celno-skarbowego do nałożenia kary pieniężnej, organem właściwym do nałożenia kary pieniężnej jest wyznaczony naczelnik urzędu celno-skarbowego. Organ Krajowej Administracji Skarbowej, który ujawnił naruszenie, przekazuje dokumenty związane z ujawnionym naruszeniem naczelnikowi urzędu celno-skarbowego właściwemu do nałożenia kary pieniężnej (art. 30 ust. 3). Jeżeli w przypadku, o którym mowa w art. 30 ust. 1, ustalono, że nie doszło do uszczuplenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, nie wszczyna się postępowania w sprawie o nałożenie kary pieniężnej. Zasady tej nie stosuje się do przewoźników.

W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli rozpoczęcia przewozu towaru przez kierującego, bez numeru referencyjnego, bez dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie oraz niedopełnienia innych obowiązków wskazanych ustawowo kierujący podlega karze grzywny w wysokości od 5000 do 7500 zł.

Kontrolującemu będącemu: funkcjonariuszem Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariuszem Policji, funkcjonariuszem Straży Granicznej, inspektorem Inspekcji Transportu Drogowego – przysługuje prawo do nakładania i pobierania grzywny w drodze mandatu karnego za ten czyn (art. 32).

6) Nowelizacja ustawy

Ustawą z dnia 10 maja 2018 r. zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw²²² z dniem 14 czerwca 2018 r. wprowadzono do tej ustawy trzy zasadnicze zmiany:

- do środków technicznych służących monitorowaniu towarów dołączono system oparty na wykorzystaniu danych geolokalizacyjnych,
- systemem monitorowania objęto przewozy kolejowe,
- systemem monitorowania objęto produkty lecznicze, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne.

7) Uprawnienia i obowiązki Szefa KAS

- Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi analizę ryzyka wystąpienia naruszeń przepisów prawa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego, związanego z przewozem towarów, dotyczącą zasadności objęcia określonego towaru systemem monitorowania przewozu, uwzględniając skalę lub częstotliwość obrotu tymi towarami lub skalę uszczupień tych podatków oraz przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacje o wynikach przeprowadzonych analiz i wnioskach z nich wynikających (art. 3 ust. 9 usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi w systemie teleinformatycznym rejestr zgłoszeń wraz z modułem gromadzącym i przetwarzającym dane geolokalizacyjne i jest administratorem danych przetwarzanych w rejestrze (art. 4 ust. 2 i 3 usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej dokonuje weryfikacji danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji, obejmujących współrzędne geograficzne dotyczące położenia środka transportu, jego prędkość, datę i godzinę pozyskania tych współrzędnych, azymut środka transportu, błąd przekazywania danych satelitarnych oraz numer lokalizatora albo numer urządzenia, nie rzadziej niż raz na 3 miesiące, usuwając zbędne dane (art. 4 ust. 5a usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej udostępnia nieodpłatnie oprogramowanie służące do monitorowania trasy przewozu towaru, które zainstalowano na lokalizatorze (art. 4 ust. 7 usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej może wyrazić zgodę na nieodpłatne udostępnianie danych zgromadzonych w rejestrze na wniosek organów Policji, organów Inspekcji Transportu Drogowego, organów Straży Granicznej, Ministra Obrony Narodowej, Prezesa Urzędu Regu-

²²² Dz. U. poz. 1039, ze zm.

lacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych – jeżeli dane te są niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań innych niż wykonywanie kontroli przewozu towarów (art. 12 ust. 2 usmpt).

- Szef Krajowej Administracji Skarbowej na wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego oraz Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego udostępnia nieodpłatnie dane z rejestru, jeżeli są one niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań. Dane z rejestru są przekazywane funkcjonariuszom tych organów bez konieczności każdorazowego przedstawiania przez nich imiennego upoważnienia wydanego przez te organy, okazowanego wraz z legitymacją służbową (art. 12 ust. 3 usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej nieodpłatnie udostępnia dane zgromadzone w rejestrze, również na wniosek sądu i prokuratora – w związku z toczącym się postępowaniem (art. 12 ust. 3a usmpt).
- Szef Krajowej Administracji Skarbowej udostępnia Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego oraz Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego dane z rejestru w drodze teletransmisji, jeżeli dane te są niezbędne do realizacji ich ustawowych zadań oraz jednostka organizacyjna odpowiednio Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego będąca odbiorcą informacji spełnia łącznie następujące warunki (art. 12 ust. 4 usmpt):
 - 1) posiada urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane uzyskał;
 - 2) posiada zabezpieczenia techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania;
 - 3) specyfika lub zakres wykonywanych zadań uzasadnia takie udostępnienie.

8) Zadania Inspekcji Transportu Drogowego

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 6 czerwca 2001 r. o transporcie drogowym do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy m.in. wykonywanie zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Zgodnie z art. 51 ust. 1 zadania Inspekcji Transportu Drogowego wykonują następujące organy: Główny Inspektor Transportu Drogowego; wojewoda działający za pośrednictwem wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, zwanego dalej „wojewódzkim inspektorem”, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej. Główny Inspektor Transportu Drogowego koordynuje, nadzoruje i kontroluje działalność wojewódzkich inspektorów transportu drogowego oraz nadzoruje wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części dotyczącej wojewódzkich inspektorów transportu drogowego. Wojewódzki inspektor transportu drogowego kieruje działalnością wojewódzkiego inspektoratu transportu drogo-

wego. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy Główny Inspektor sprawuje nadzór nad wojewódzkimi inspektorami oraz ma prawo kontroli ich działalności, a także wydawania im wiążących poleceń w tym zakresie.

9) Delegacje dla Ministra Finansów

- Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia, towary inne niż wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 1–3 usmpt, których przewóz jest objęty systemem monitorowania przewozu, wraz ze wskazaniem masy, ilości, objętości lub wartości tych towarów, oraz przypadki, w których ich przewóz nie podlega temu systemowi, uwzględniając konieczność przeciwdziałania uszczupleniom w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego (art. 3 ust. 11 usmpt). Rozporządzenie to zostało wydane odpowiednio przez Ministra Rozwoju i Finansów i przez Minister Finansów²²³.
- Minister Finansów udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra wymogi techniczne przekazywania danych geolokalizacyjnych środka transportu do rejestru z zewnętrznego systemu lokalizacji i określa sposób przekazywania tych danych (art. 4 ust. 8 usmpt).
- Minister Finansów może, w drodze rozporządzenia, wyznaczyć jednostkę sektora finansów publicznych albo instytuty badawcze, o których mowa w ustawie dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, do: dokonywania analizy danych z rejestru oraz wskazać zakres danych podlegających tej analizie oraz wykonywania czynności związanych z technicznym utrzymaniem i rozwojem środków technicznych służących monitorowaniu przewozu towarów, o których mowa w art. 4 ust. 1 usmpt, oraz wskazać zakres tych czynności, uwzględniając przygotowanie techniczne wyznaczonego podmiotu i jego doświadczenie w analizie danych, w szczególności danych geolokalizacyjnych oraz w zakresie utrzymania i rozwoju technologii teleinformatycznych. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających tej analizie²²⁴, wyznaczony został Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy z siedzibą w Warszawie.
- Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których przewóz towarów jest wyłączony z obowiązku przesłania do rejestru zgłoszenia lub obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 i 5, art. 6 ust. 3 i 4, art. 8 ust. 1 lub art. 10a ust. 1 i 2 usmpt, lub warunki takiego wyłączenia, uwzględniając stopień obciążenia administracyjnego, skuteczność monitorowania przewozu towarów oraz ryzyko powstania uszczupień w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego (art. 7b ust. 2 usmpt). Odpowiedni akt wyko-

²²³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1427, ze zm.).

²²⁴ Dz. U. poz. 1743.

nawczy w tej sprawie został wydany dwukrotnie, tj. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów²²⁵ oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów²²⁶.

- Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe dane, które odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający i przewoźnik są obowiązani do wskazania lub uzupełnienia w zgłoszeniu, jeżeli dane te ze względu na specyfikę towaru lub przewozu towaru, lub obrotu tym towarem są przekazywane do innych organów na podstawie przepisów odrębnych oraz jest to konieczne do zapewnienia skuteczności monitorowania przewozu towarów, uwzględniając potrzebę zapewnienia skuteczności monitorowania przewozu towarów, specyfikę towaru, przewozu towarów lub obrotu tymi towarami. Dodatkowe dane, o których mowa, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie dodatkowych danych podlegających wskazaniu w zgłoszeniu przewozu towarów²²⁷.
- Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia (art. 9 ust. 7 usmpt):
 - 1) sposób przesyłania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia oraz sposób uwierzytelniania zarejestrowanego użytkownika Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, uwzględniając potrzebę sprawnego przesyłania tych dokumentów oraz zapewnienia monitorowania przewozu towarów;
 - 2) sposób postępowania podmiotów wysyłających, podmiotów odbierających i przewoźników w przypadku niedostępności rejestru, uwzględniając konieczność zapewnienia przekazywania danych, na potrzeby systemu monitorowania przewozu;
 - 3) przypadki, w których dokonywane jest zgłoszenie obejmujące więcej niż jedną przesyłkę, uwzględniając stopień obciążenia administracyjnego, skuteczność monitorowania przewozu towarów oraz ryzyko powstania uszczupień w zakresie podatku od towarów i usług lub podatku akcyzowego;
 - 4) organ Krajowej Administracji Skarbowej, do którego jest przesyłane zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru, uwzględniając przygotowanie organizacyjne takiego organu;
 - 5) wzór dokumentu zastępującego zgłoszenie wraz z objaśnieniami, uwzględniając potrzebę ujednolicenia dokumentacji w przypadku niedostępności rejestru.
- Minister Finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw transportu określa, w drodze rozporządzenia (art. 13 ust. 8 usmpt):

²²⁵ Dz. U. poz. 1460.

²²⁶ Dz. U. poz. 1839, ze zm.

²²⁷ Dz. U. poz. 1663, ze zm.

- 1) sposób dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawnego i skutecznego wykonywania czynności;
- 2) wzory dokumentów stosowanych w toku kontroli przewozu towarów, uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowego dokumentowania czynności kontroli oraz jednolitości stosowanej dokumentacji.

Odpowiedni akt wykonawczy w tej sprawie został wydany dwukrotnie, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²²⁸ oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²²⁹.

- Minister Finansów wyznacza, w drodze rozporządzenia, urząd skarbowy, na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kaucji, uwzględniając przygotowanie organizacyjne i techniczne tego urzędu (art. 15 ust. 11 usmpt). Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia urzędu skarbowego, którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kaucji²³⁰, wyznaczony został Urząd Skarbowy w Nowym Targu.
- Minister Finansów w terminie do dnia 1 grudnia danego roku ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, maksymalne stawki opłat za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towarów w wyznaczonym miejscu, które uiszczą się na rzecz dyrektora izby administracji skarbowej z uwzględnieniem zasady, że maksymalne stawki tych opłat, obowiązujące w danym roku kalendarzowym, ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, obowiązujące w następnym roku kalendarzowym (art. 20 ust. 5 usmpt). Aktualnie obowiązującym aktem jest obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie, przechowywanie i strzeżenie środka transportu lub towaru w wyznaczonym miejscu²³¹.
- Minister Finansów wyznacza, w drodze rozporządzenia, urząd skarbowy, na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kary pieniężnej, uwzględniając przygotowanie organizacyjne i techniczne tego urzędu (art. 27 ust. 3 usmpt). Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia urzędu skarbowego, na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kary pieniężnej²³², wyznaczony został Urząd Skarbowy w Nowym Targu.

²²⁸ Dz. U. poz. 789.

²²⁹ Dz. U. poz. 1624, ze zm.

²³⁰ Dz. U. poz. 780.

²³¹ M.P. poz. 844.

²³² Dz. U. poz. 845.

- Minister Finansów wyznacza, w drodze rozporządzenia, naczelnika urzędu celno-skarbowego do nałożenia kary pieniężnej, w przypadkach stwierdzenia w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej, prowadzonych wobec podmiotu kontrolowanego lub strony postępowania, naruszeń podlegających zgodnie z ustawą karze pieniężnej, gdy naruszenia dotyczą podmiotów, które mają siedzibę na terytorium państwa członkowskiego albo państwa trzeciego, albo nie można ustalić właściwości miejscowej naczelnika urzędu celno-skarbowego do nałożenia kary pieniężnej, uwzględniając przygotowanie organizacyjne tego organu do prowadzenia postępowań w sprawach o nałożenie kary pieniężnej (art. 30 ust. 6 usmpt). Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie wyznaczenia urzędu celno-skarbowego, do nałożenia kary pieniężnej²³³, wyznaczony został Naczelnik Lubuskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Gorzowie Wielkopolskim.
- Minister Finansów monitoruje wykorzystanie limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań sektora finansów publicznych wynikających z usmpt, oraz wdraża mechanizmy korygujące, o których mowa w art. 38 ust. 3 ustawy (art. 38 ust. 2 usmpt).

10) Rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu towarów²³⁴

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą rozporządzenie w sprawie zgłoszeń przewozu towarów²³⁵ w § 1 określa: sposób przesyłania, uzupełniania i aktualizacji zgłoszenia oraz sposób uwierzytelniania zarejestrowanego użytkownika Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, zwanej dalej „PUESC”; sposób postępowania podmiotów wysyłających, podmiotów odbierających i przewoźników w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń; przypadki, w których jest dokonywane zgłoszenie obejmujące więcej niż jedną przesyłkę; organ Krajowej Administracji Skarbowej, do którego jest przesyłane zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń; wzór dokumentu zastępującego zgłoszenie, wraz z objaśnieniami. Zgodnie z § 2 użyte w rozporządzeniu określenie „klucz” oznacza elektroniczny kod zabezpieczający dostęp do zgłoszenia służący odpowiednio podmiotowi wysyłającemu, podmiotowi odbierającemu i przewoźnikowi, umożliwiając dokonanie uzupełnienia zgłoszenia lub aktualizacji danych zawartych w zgłoszeniu. Zgodnie z § 3 zgłoszenie, uzupełnienie lub aktualizację zgłoszenia przesyła się do rejestru zgłoszeń: na formularzu udostępnionym na PUESC albo w dokumencie w formacie xml, zgodnym ze specyfikacją techniczną tego dokumentu udostępnioną na PUESC przy użyciu: poczty elektronicznej na adres puesc@mf.gov.pl albo interfejsu niewizualnego, z wykorzystaniem usług web service dedy-

²³³ Dz. U. poz. 1141.

²³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń (Dz. U. poz. 787), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1487) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1849, ze zm.).

²³⁵ Obecnie obowiązuje rozporządzenie MF z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów oraz zgłoszeń obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 1658).

kowanych do komunikacji z PUESC. Podmiot wysyłający, z zastrzeżeniem § 7, po dokonaniu zgłoszenia otrzymuje wraz z numerem referencyjnym z rejestru zgłoszeń trzy klucze, z których odpowiednio: jeden jest przeznaczony dla podmiotu wysyłającego; drugi jest przeznaczony dla przewoźnika; trzeci jest przeznaczony dla podmiotu odbierającego – w przypadku gdy miejsce dostarczenia towarów znajduje się na terytorium kraju. Podmiot odbierający po dokonaniu zgłoszenia otrzymuje wraz z numerem referencyjnym z rejestru zgłoszeń dwa klucze, z których odpowiednio: jeden jest przeznaczony dla podmiotu odbierającego; drugi jest przeznaczony dla przewoźnika. Przewoźnik po dokonaniu zgłoszenia otrzymuje wraz z numerem referencyjnym z rejestru zgłoszeń klucz. W § 5 ust. 1–3 wskazano, że uwierzytelnienie zarejestrowanego użytkownika PUESC w celu przesyłania, uzupełnienia lub aktualizacji zgłoszenia polega na podaniu identyfikatora użytkownika (login) i hasła. Uwierzytelnienie podmiotu wysyłającego albo podmiotu odbierającego w celu przesyłania lub aktualizacji zgłoszenia polega również na podaniu unikalnego, 17-znakowego numeru identyfikacyjnego nadawanego użytkownikowi PUESC. Natomiast uwierzytelnienie podmiotu odbierającego w celu uzupełniania zgłoszenia o informację o odbiorze towaru polega również na podaniu unikalnego, 17-znakowego numeru identyfikacyjnego nadawanego użytkownikowi PUESC. W § 6 ww. rozporządzenia zapisano, że w przypadku gdy zgłoszenia, uzupełnienia lub aktualizacji dokonuje osoba działająca w imieniu odpowiednio podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego albo przewoźnika, osoba ta, dokonując tych czynności, oświadcza, że działa w imieniu i na rzecz odpowiednio podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego albo przewoźnika. § 7 ust. 1–3 stanowi, że: podmiot wysyłający może przesłać do rejestru zgłoszeń w sposób zbiorczy zgłoszenia, które zawierają dane wskazane ustawowo, dla każdego podmiotu odbierającego i miejsca dostarczenia towaru, oraz łączną ilość, masę brutto lub objętość towaru będącego przedmiotem przewozu. Dane dotyczące ilości, masy lub objętości towaru uważa się za prawidłowe, jeżeli stwierdzone rozbieżności w stosunku do łącznej ilości, masy lub objętości towaru wskazanej w zgłoszeniu przesyłanym w sposób określony w ust. 1 wynoszą nie więcej niż 10% tej ilości, masy lub objętości powiększonej o różnicę między ilością, masą lub objętością towaru wskazaną w zgłoszeniu przesyłanym w sposób określony w ust. 1 dla każdego podmiotu odbierającego a ilością, masą lub objętością towaru odebranego przez podmiot odbierający. Podmiot wysyłający po dokonaniu zgłoszenia otrzymuje wraz z numerem referencyjnym z rejestru zgłoszeń dwa klucze przeznaczone dla podmiotu wysyłającego, który jest jednocześnie przewoźnikiem, i klucze, w liczbie odpowiadającej liczbie dokonanych zgłoszeń, przeznaczone po jednym dla każdego podmiotu odbierającego. W § 8 rozporządzenia zapisano, że w przypadku gdy przewóz jednego rodzaju towaru jest realizowany więcej niż jednym środkiem transportu, jednym pociągiem, od jednego nadawcy towaru do jednego odbiorcy towaru, do jednego miejsca dostarczenia towaru, odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający lub przewoźnik może przesłać do rejestru jedno zgłoszenie. Zgodnie z § 9 ust. 1–5 w przypadku niedo-

stępności rejestru zgłoszeń z powodu awarii lub przerwy technicznej rejestru zgłoszeń odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnik, w zakresie zgłaszanych przez siebie danych, dokonuje zgłoszenia, przesyłając dokument zastępujący zgłoszenie na adres awaria.sent@mf.gov.pl, podając w tytule wiadomości, w szczególności: numer identyfikacji podatkowej albo numer, za pomocą którego ten podmiot jest zidentyfikowany na potrzeby podatku od towarów i usług albo podatku od wartości dodanej, numer własny tego dokumentu. W przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń z powodu awarii lub przerwy technicznej rejestru zgłoszeń po dokonaniu zgłoszenia przewoźnik uzupełnia zgłoszenie, przesyłając dokument zastępujący zgłoszenie zawierający numer referencyjny zgłoszenia i dane, o których mowa w art. 5 ust. 4 albo 6 ust. 3 ustawy, podmiot odbierający uzupełnia zgłoszenie, przesyłając dokument zastępujący zgłoszenie zawierający numer referencyjny zgłoszenia i dane, o których mowa w art. 5 ust. 5 albo art. 6 ust. 4 ustawy, odpowiednio podmiot wysyłający, podmiot odbierający albo przewoźnik aktualizuje zgłoszenie, przesyłając dokument zastępujący zgłoszenie zawierający numer referencyjny zgłoszenia i dane wskazane przez niego w zgłoszeniu na adres awaria.sent@mf.gov.pl, podając w tytule wiadomości numer referencyjny zgłoszenia, numer identyfikacji podatkowej albo numer, za pomocą którego ten podmiot jest zidentyfikowany na potrzeby podatku od towarów i usług albo podatku od wartości dodanej, oraz numer własny tego dokumentu – oddzielone separatorem „##”. W przypadku gdy dokument zastępujący zgłoszenie przesyła osoba działająca w imieniu odpowiednio podmiotu wysyłającego, podmiotu odbierającego albo przewoźnika, przepis § 6 stosuje się odpowiednio. Dokument zastępujący zgłoszenie może zostać przesłany w formacie pdf albo xml zgodnym ze specyfikacją techniczną tego dokumentu udostępnioną na PUESC, jeżeli zawiera dane określone we wzorze, o którym mowa w ust. 6. W myśl § 10 ust. 1 podmiot wysyłający, który przesyła zgłoszenia w sposób określony w § 3 pkt 2 lit. b z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego funkcjonującego automatycznie bez udziału osób fizycznych, po nieudanych próbach uzyskania numeru referencyjnego, których liczba bądź czas oczekiwania na uzyskanie numeru referencyjnego wynika z rejestru zgłoszeń, może przesłać dokument zastępujący zgłoszenie, który nie zawiera oświadczenia wskazanego w polu 75 wzoru, o którym mowa w § 9 ust. 6. W przypadku, o którym mowa w ust. 1: podmiot wysyłający przekazuje przewoźnikowi dokument zastępujący zgłoszenie w postaci wizualizacji pliku xml zgodnej ze wzorem, o którym mowa w § 9 ust. 6; informacja o potwierdzeniu przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie może być zawarta w dokumencie, o którym mowa w pkt 1. Podmiot wysyłający zapewnia udokumentowanie prób, o których mowa w ust. 1, i przesyła zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, na adres awaria.sent.ws@mf.gov.pl. Zgodnie z § 11 przedmiotowego rozporządzenia organem właściwym, do którego jest przesyłane zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, jest Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze.

Szczegółowa analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Jak wynika z przygotowanej przez Radę Ministrów w 2015 r. diagnozy zjawiska przestępczości gospodarczej, zaprezentowanej w „Programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”²³⁶ (dalej: PPZPG 15-20), zwiększone ryzyko popełnienia przestępstw polegających na unikaniu zapłaty akcyzy występuje w związku z nielegalną produkcją, zmianą przeznaczenia wyrobów akcyzowych, dla których zastosowano zwolnienie lub obniżone stawki akcyzy, oraz przemitem i obrotem tytoniem i wyrobami tytoniowymi, spirytusem i wyrobami spirytusowymi oraz paliwami silnikowymi. Działalność przestępcza związana z oszustwami w podatku akcyzowym, a także podatku VAT w obszarze paliw ciekłych, jest związana z obowiązywaniem w Polsce różnych stawek podatku akcyzowego oraz zwolnieniami z tego podatku ze względu na przeznaczenie wyrobów energetycznych o zbliżonych właściwościach fizykochemicznych (np. oleje napędowe, opałowe i smarowe) oraz niektórych produktów ropopochodnych i komponentów paliwowych, które są używane do produkcji paliw ciekłych. Sprawcy wykorzystują również różnice w stawce podatku akcyzowego dla gazu płynnego, przeznaczonego do celów grzewczych i napędowych. Istotą przestępczego procederu w tym zakresie jest wejście w posiadanie wyrobu akcyzowego obłożonego niższą stawką akcyzy, a następnie wprowadzenie go do obrotu gospodarczego jako pełnowartościowego paliwa lub LPG, bez uiszczenia należności budżetu państwa w postaci prawidłowej wysokości kwoty akcyzy i VAT. Z PPZPG 15-20 wynikał także obserwowany wzrost skali wwozu paliwa przez podróżnych wielokrotnie przekraczających granicę pojazdami osobowymi. Paliwo zwolnione z należności celnych przywozowych (w tym z podatku akcyzowego i VAT) nie może być wykorzystywane w pojazdach innych niż te, w których zostało przywiezione, ani nie może zostać usunięte z tych pojazdów. Nie może też zostać odpłatnie lub nieodpłatnie zbyte przez osobę korzystającą ze zwolnienia. Naruszenie tych zasad powoduje obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych. Podróżni naruszający warunek zwolnienia sprzedają paliwo hurtownikom, którzy prowadzą nielegalne zlewnie paliwa. Klasycznym przykładem nieprawidłowości związanej ze zmianą przeznaczenia wyrobów akcyzowych jest zmiana przeznaczenia zabarwionego i oznakowanego oleju opałowego obciążonego preferencyjną stawką podatku akcyzowego i wprowadzenie tego oleju, po jego odbarwieniu, do obrotu na stacjach paliw jako olej napędowy. Do takich nieprawidłowości należy również wykorzystywanie niezgodnie z przeznaczeniem – do celów napędowych, olejów ceramicznych (należących do grupy olejów smarowych). Opłacalność tego procederu wynika z wprowadzania olejów ceramicznych do obrotu poza ewidencją, z pominięciem uiszczenia podatków: akcyzowego i VAT oraz opłaty paliwowej. Innym specyficznym dla branży paliwowej procederem wg. PPZPG jest również łamanie przepisów o zapasach obowiązkowych oraz realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Do prowadzenia tego rodzaju działalności przestępczej wykorzy-

²³⁶ Uchwała nr 181 Rady Ministrów w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020” (M.P. poz. 1069).

stywane są również firmy *stupy*, zajmujące się importem, wytwarzaniem, pośrednictwem, sprzedażą detaliczną i hurtową, a czasami jedynie wystawianiem faktur VAT oraz zmianą klasyfikacji produktu. Obrót paliwami polega często tylko na przepływie dokumentów, podczas gdy towar najczęściej trafia bezpośrednio do ostatecznego odbiorcy. Niejednokrotnie, w czasie gdy odbywa się przepływ fakturowy, w praktyce dokonuje się mieszanie komponentów lub odbarwianie oleju opałowego. Przedsiębiorcy uczestniczący w pozornym obrocie paliwem udostępniają swoje rachunki bankowe, w ramach których przeprowadzane są rozliczenia środków finansowych pochodzących z przestępstw w obrocie paliwami.

Funkcjonują również mechanizmy związane z dokonywaniem przez firmy *stupy* wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów (często niedeklarowanych organom podatkowym), a następnie ich odsprzedaży w kraju. Firmy, wykorzystując możliwość kwartalnego rozliczania podatku VAT, działają przez krótki czas, osiągając bardzo duże obroty, następnie znikają, nie deklarując lub nie płacąc zadeklarowanego VAT z tytułu sprzedaży. Niejednokrotnie w celu przedłużenia swojej działalności składają nieprawdziwe deklaracje VAT wskazujące na brak obowiązku zapłaty podatku lub podatek do zapłaty w niewielkiej wysokości. Ponadto, w celu ukrycia przestępczej działalności przed organami podatkowymi, wykorzystują do nabyć paliwa procedury właściwe dla podatku akcyzowego oraz wywiązują się z obowiązków podatkowych w zakresie podatku akcyzowego i opłaty paliwowej.

Zgodnie z PPZPG 15-20, przyczyną działalności przestępczej w obszarze nielegalnej produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi jest różnica w cenie wyrobów tytoniowych, w tym stawek akcyzy zarówno wewnątrz UE, jak i między krajami UE a krajami spoza UE. Polska jest nie tylko krajem tranzytowym w przemyśle papierosów do krajów Europy Zachodniej, lecz również rynkiem zbytu oraz miejscem ich nielegalnej produkcji. W przypadku przemytu następuje uszczuplenie podatku akcyzowego na skutek niezgłoszenia towaru, a także nieoznaczenia sprowadzanych towarów polskimi znakami akcyzy. Straty budżetu państwa wynikają także z nieuiszczenia innych należności publicznoprawnych, tj. VAT, podatków dochodowych i ceł. Natomiast przy nielegalnej produkcji następuje nie tylko wytworzenie towaru z pominięciem stosownych zezwoleń i należności podatkowych czy bez zachowania norm jakościowych, lecz również podrabiana jest zewnętrzna postać produktu, w tym opakowania i znaki towarowe, co także jest samoistnym przestępstwem. Ponadto sprawcy przestępstw w tym zakresie zajmują się obrotem nielegalnym suszem tytoniowym oraz przemytem lub nielegalną produkcją krajanki tytoniowej wykorzystywanej do produkcji papierosów lub dystrybucji jako tytoń do palenia. Handel nielegalnymi papierosami prowadzony jest przede wszystkim na bazarach i targowiskach, natomiast w odniesieniu do innych wyrobów, w szczególności tytoniu, w znacznej części za pośrednictwem Internetu¹³. Następujące w tym wypadku uszczuplenie należności budżetu państwa powstaje z tytułu nieopłaconej akcyzy i wynika przede wszystkim z unikania obowiązku wytwarzania wyrobów tytoniowych w składzie podatkowym, a także nieoznaczenia papierosów, suszu

tytoniowego i tytoniu do palenia znakami akcyzy lub oznaczenia produktów fałszywymi banderolami. Innym przykładem nielegalnego procederu w tym zakresie są według PPZPG 15-20 przestępstwa związane z niezgodnym z prawem wykorzystywaniem procedur dotyczących obrotu towarowego, obowiązujących w UE. Formą tego typu działalności przestępczej może być m.in. usuwanie spod dozoru celnego towaru objętego procedurą czasowego składowania w składzie celnym na podstawie sfałszowanej dokumentacji. Procederowi sprzyja m.in. łatwość uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie składu celnego, a także niskie zabezpieczenie finansowe pobierane w momencie wprowadzania towarów. Nielegalny proceder może także polegać na usuwaniu papierosów spod dozoru celnego oraz fikcyjnym potwierdzaniu ich wysłania za granicę UE, gdy w rzeczywistości pozostają one na terenie UE. Sprawcy zajmujący się przemytem papierosów wykorzystują także legalnie działające podmioty gospodarcze, w tym firmy spedycyjne zapewniające transport papierosów oraz firmy usługowo-handlowe, które związane są z procederem legalizowania środków finansowych uzyskanych z przestępczej działalności. Nadawcami nielegalnego ładunku, wymienionymi w dokumentacji przewozowej, są najczęściej fikcyjne podmioty gospodarcze.

Zgodnie z PPZPG 15-20 z kolei w zakresie nielegalnego obrotu alkoholem zagrożenie stanowi jego wprowadzanie do obrotu gospodarczego na bazarach lub targowiskach. Nielegalnie wytworzone napoje spirytusowe nie spełniają wymogów jakości i są uzyskiwane przez odkażanie alkoholu przemysłowego. Alkohol techniczny (całkowicie skażony) sprowadzany do Polski nie jest przemieszczany pod nadzorem, jak inne wyroby akcyzowe. Odkażanie tego alkoholu dokonywane jest w działających nielegalnie odkażalniach. Wytworzone napoje spirytusowe są wprowadzane do obrotu z pominięciem należności finansowych, które powinny zostać odprowadzone do budżetu państwa. Do ukrycia przestępczego procederu wykorzystywana jest sfałszowana dokumentacja oraz działalność w ramach sieci fikcyjnych firm zakładanych przez *stupy*. Często skażony alkohol kupowany jest u polskiego producenta, a następnie dokonywany jest jego fikcyjny, fakturowy wywóz za granicę. W rzeczywistości trafia on do nielegalnego oczyszczenia i na krajowy rynek.

Z dniem 1 marca 2017 r. z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej powstała Krajowa Administracja Skarbowa. Reforma dotychczasowych struktur miała umożliwić lepsze wykorzystanie ich zasobów kadrowych, finansowych i organizacyjnych.

Organami KAS są: Minister Finansów, Szef KAS, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, DIAS, naczelnik urzędu skarbowego oraz naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Szefem KAS jest sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów.

Do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy m.in. nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych, z wyłączeniem zastrzeżonego dla Szefa KAS nadzoru nad czynnościami wymienionymi w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS.

ZAŁĄCZNIKI

Naczelnicy urzędów skarbowych przejęli z kolei kompetencje dotychczas funkcjonujących naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celnych związane m.in. z poborem podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych. Do ich zadań należy także m.in. zapewnienie obsługi i wsparcia podatników i płatników w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych. Z kolei zadania naczelnika urzędu celno-skarbowego to m.in. kontrola celno-skarbowa, ustalanie i określanie podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych czy obejmowanie towarów procedurami celnymi.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 859).
2. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 lutego 2015 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 722).
7. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 72).
9. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 154).
10. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, z zm.).
11. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1039, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. poz. 92).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (Dz. U. Nr 109, poz. 753, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2018 r. w sprawie dodatkowych danych podlegających wskazaniu w zgłoszeniu przewozu towarów (Dz. U. poz. 1663, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia urzędu skarbowego na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kaucji (Dz. U. poz. 780).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń (Dz. U. poz. 787).

ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1487).
20. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1849, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 19 kwietnia 2017 r. w sprawie wyznaczenia urzędu skarbowego na którego rachunek bankowy dokonuje się wpłaty kary pieniężnej (Dz. U. poz. 845).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie wyznaczenia urzędu celno-skarbowego do nałożenia kary pieniężnej (Dz. U. poz. 1141).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń oraz zakresu danych podlegających tej analizie (Dz. U. poz. 1743).
24. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 144, ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1178).
26. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1460).
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1839, ze zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U. poz. 789).
30. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U. poz. 1624, ze zm.).
31. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. U. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, Wydanie polskie, Legislacja, tom 56, 26 czerwca 2013 r., str. 352).
32. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 lipca 2018 r. w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1427, ze zm.).
33. Uchwała nr 46 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017–2020 (M.P. poz. 439).
34. Uchwała nr 65 Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2018–2021 (M.P. poz. 455).

ZAŁĄCZNIKI

35. Uchwała nr 31 Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2019–2022 (M.P. poz. 429).
36. Uchwała nr 181 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020” (M.P. poz. 1069).
37. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2019 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie, przechowywanie i strzeżenie środka transportu lub towaru w wyznaczonym miejscu (M.P. poz. 844).
38. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 168).
39. Zarządzenie 3/2018 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2018 r. poz. 3, 9, 20, 27, 32 i 45 oraz z 2019 r. poz. 13).
40. Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej (Dz. Urz. KGP poz. 13 i 69, z 2017 r. poz. 44 i z 2018 r. poz. 2, 106 i 126).
41. Zarządzenie nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG poz. 53, z 2014 r. poz. 44, z 2015 r. poz. 66, z 2016 r. poz. 48, z 2017 r. poz. 24 i 38 oraz z 2018 r. poz. 19).
42. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie wyłączenia niektórych obowiązków w zakresie zgłoszeń przewozu towarów (Dz. U. poz. 1656) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów oraz zgłoszeń obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 1658, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
8. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
9. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
12. Minister Finansów
13. Minister Infrastruktury
14. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
15. Szef Krajowej Administracji Skarbowej
16. Komendant Główny Policji
17. Główny Inspektor Transportu Drogowego
18. Komendant Główny Straży Granicznej

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



MINISTERSTWO FINANSÓW
ZASTĘPCA SZEFA KRAJOWEJ
ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

DZP10.K041.26.2020

Warszawa, 23 września 2020 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do wystąpienia pokontrolnego z 9 września 2020 r. nr KBF.430.014.2020 dotyczącego kontroli *Systemu monitorowania przewozu towarów akcyzowych* uprzejmie informuję, że zawarte w części „4. Wnioski” skierowane do Ministra Finansów/Szefta KAS zostały uprzednio zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 17 marca 2020 r. nr KBF.410.007.01.2019 dotyczącym kontroli P/19/012 *System monitorowania przewozu towarów akcyzowych*. Informacje o wykorzystaniu uwag i wykonaniu tych wniosków zostały przedstawione w piśmie do Pana Prezesa z 27 sierpnia br. nr jw.

Odnosząc się natomiast do wniosków *de lege ferenda* dotyczących potrzeby wprowadzenia zmian do ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.), uprzejmie informuję, że w najbliższym czasie przygotowany zostanie projekt zmian ustawy uwzględniający przedstawione wnioski.

Podsekretarz Stanu
podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym
Anna Chałupa

6.6. Stanowisko Głównego Inspektora Transportu Drogowego do informacji o wynikach kontroli



Rzeczpospolita Polska
GŁÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO

BNI.WKI *091.3.12*.2020.0311

Warszawa, dnia *30* września 2020 r.

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Pani Prezes

w nawiązaniu do otrzymanej w dniu 16 września 2020 roku pismem numer: KBF-430.014.2020, informacji dotyczącej wyników kontroli „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych”, poniżej przedstawiam stanowisko Głównego Inspektora Transportu Drogowego wobec treści przedmiotowego dokumentu.

Na początku wystąpienia pragnę podkreślić, że pomimo iż Inspekcja Transportu Drogowego nie jest wyspecjalizowaną służbą wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat itp., to prowadzi nieprzerwane działania w zakresie kontroli SENT. Zgodnie z informacją przedstawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli, inspektorzy zatrudnieni w GITD oraz poszczególnych WITD wykonali największą, po Krajowej Administracji Skarbowej, liczbę kontroli wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 859), a to bezsprzecznie świadczy, że formacja ta realizowała kontrole pojazdów transportujących towary akcyzowe, w celu przeciwdziałania wyłudzeniom podatku VAT, zgodnie z założeniami ustawodawcy. Pragnę podkreślić, że Inspekcja Transportu Drogowego nie jest służbą mundurową, a tylko formacją umundurowaną, jedyną taką, która podpisała stosowne porozumienie o współpracy w sprawie kontroli SENT. Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli w czasie prowadzenia

działań kontrolnych otrzymywali informacje jakie są jej główne zadania oraz że jest ona praktycznie jedynym organem, który zajmuje się specjalistyczną kontrolą warunków wykonywania transportu drogowego, dlatego tak jak wskazał ustawodawca, kontrola SENT została zdefiniowana jako kontrola dodatkowa. Ustawodawca przygotowując ustawę o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi zdawał sobie sprawę z faktu, że podstawowe zadania Inspekcji Transportu Drogowego mają na celu przede wszystkim poprawę bezpieczeństwa w transporcie drogowym, ograniczenie degradacji dróg, ochronę rynku transportowego przed naruszeniami zasad uczciwej konkurencji, poprawę warunków socjalnych w transporcie drogowym, zwiększenie poziomu przestrzegania prawa przez kierowców i przedsiębiorców wykonujących przewozy drogowe, czyli zadania których w takim zakresie nie wykonuje żadna inna służba.

Odnosząc się bezpośrednio do treści przedłożonej informacji należy zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli w przypadku oceny np. Straży Granicznej przychyliła się do opinii, że funkcjonariusze tej służby wykonują kontrole SENT w trakcie wykonywania swoich podstawowych obowiązków służbowych (punkt 5.2.6 wystąpienia), niestety przy okazji oceny ITD taka formuła nie był już brana pod uwagę pomimo, że zapisy ustawy pozostają takie same dla obu formacji oraz pomimo zgłaszania licznych wniosków tej sprawie. Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie oceniła, iż kontrole SENT to priorytetowa działalność Inspekcji Transportu Drogowego i nie może być zgody ze strony NIK na opinię, że zadania te inspektorzy wykonują dodatkowo w trakcie wykonywania swoich ustawowych zadań. Na podstawie powyższego wskazać należy na odmienne podejście kontrolerów do pełnienia służby przez różne organy uprawnione do kontroli na podstawie tych samych przepisów. W ocenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego stanowisko przyjęte przez kontrolerów NIK powinno być jednolite dla wszystkich służb wykonujących kontrole drogowe SENT, a podejście zaprezentowane w informacji jest niezrozumiałe i krzywdzące.

Jako kolejny przykład niejednolitej oceny poszczególnych organów należy wskazać ocenę wystawioną Komendantowi Głównemu Policji w której podkreślono, że w Komendzie Główniej Policji podjęto i zapewniono adekwatne działania w celu przygotowania podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy, natomiast ocena ITD w tym zakresie była również odmienna. Warto w tym miejscu przedstawić opinię dotyczącą ilości kont dostępowych do bazy SENT dla funkcjonariuszy Policji i inspektorów transportu drogowego. W ocenie NIK, inspektorzy pomimo posiadania imiennych dostępów, umożliwienia dostępu

poprzez dyżurnych w GITD (24 godziny na dobę), którzy mogli weryfikować dane w SENT oraz zgodnie z umowami lokalnymi z Dyrektorami Izb Skarbowych - możliwość korzystania z kontaktów z dyżurnymi KAS, ogólnie posiadali niewystarczający dostęp do bazy SENT, natomiast NIK pozytywnie oceniła zapewnienie dostępu do rejestru SENT dyżurnym z każdej Komendy Wojewódzkiej Policji/Komendy Stołecznej Policji. Brak jest natomiast w wystąpieniu informacji o dostępie dla wszystkich funkcjonariuszy Policji, przy czym liczba policjantów (ruchu drogowego) i inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego jest tu bardzo istotna. Pomimo powyższego ocena tej kwestii jest zdecydowanie odmienna na korzyść Policji i pomija fakt zapewnienia bezpośredniego dostępu dla około ¼ inspektorów i dostępu przez dyżurnych.

Kolejną kwestią mającą wpływ na spójność przedstawionej informacji jest ocena wydatków związana z dostosowaniem poszczególnych formacji do wykonywania zadań SENT. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Komendant Główny Policji nie musiał ponosić żadnych wydatków, gdyż samo uzyskanie od kierującego środkiem transportu numeru referencyjnego oraz wizualna ocena zainstalowania lokalizatora nie generują żadnych dodatkowych kosztów. Ocena Głównego Inspektora Transportu Drogowego w tej kwestii była zupełnie inna. Pomimo faktu, że inspektorzy wykonują swoje obowiązki przy użyciu nowoczesnych pojazdów, wysokiej klasy sprzętu, który ułatwia im wykonywanie zadań, to ocena NIK sformułowana została w sposób negatywny. W informacji wskazano na brak zaplanowania i zabezpieczenia środków na infrastrukturę sprzętową, niezbędną do realizowania zadań SENT, mimo że metodyka kontroli w tym zakresie zarówno dla Policji jak i Inspekcji Transportu Drogowego jest tożsama i oparta na tych samych przepisach tej samej ustawy.

W procesie odwołania od wystąpienia pokontrolnego Główny Inspektor Transportu Drogowego przedstawiał argumenty, przemawiające za pozytywną oceną funkcjonowania ITD w zakresie kontroli SENT, niestety ww. informacje nie były brane pod uwagę, więc tym trudniej przyjąć taki stan rzeczy, ponieważ analiza dokumentu o ogólnych wynikach kontroli nie jest jednolita dla wszystkich uprawnionych do kontroli organów.

W ocenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego kluczową kwestią, mającą wpływ na ocenę służb realizujących czynności kontrolne z zakresu monitorowania drogowego przewozu towarów, powinna być jednolita dla wszystkich formacji, interpretacja art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o systemie monitorowania drogowego

i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 859), zgodnie z którym:

„4. Kontrolę przewozu towarów, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, mogą również przeprowadzać:

- 1) funkcjonariusze Policji;
- 2) funkcjonariusze Straży Granicznej;
- 3) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.”

Z wynagrodzeniem

GŁÓWNY INSPEKTOR
TRANSPORTU DROGOWEGO
z up.

Joanna Smolińska
p.o. Zastępcy Głównego Inspektora
Transportu Drogowego

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Głównego Inspektora Transportu Drogowego

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KBF.430.014.2020

Warszawa, dnia 07 października 2020 r

Opinia
do stanowiska Głównego Inspektora Transportu Drogowego
w sprawie Informacji o wynikach kontroli
System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

Na podstawie art. 64 ust.2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Głównego Inspektora Transportu Drogowego (pismo nr BNI.WKI.091.3.12.2020.0311) w sprawie Informacji o wynikach kontroli *System monitorowania przewozu towarów akcyzowych*.

Przedstawione w stanowisku Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektor) dane dotyczące skali prowadzonych kontroli wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi² (dalej: ustawa o monitorowaniu) zostały zaprezentowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zarówno w wystąpieniu pokontrolnym, jak i w Informacji o wynikach kontroli. Fakt prowadzenia przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego kontroli oraz skala tych kontroli nie mogą i nie stanowią okoliczności, które samoistnie wpływają na poprawność innych ustaleń kontrolnych. W nadesłanym stanowisku nie zaprezentowano żadnych okoliczności ani argumentów, które nie byłyby ustalone i ocenione wcześniej, w toku procedury kontrolnej. W szczególności kwestia uznawania przez Głównego Inspektora zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu za zadania dodatkowe, została jednoznacznie rozstrzygnięta przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w Uchwale nr 56/2020 z 1 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń złożonych do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą tą Kolegium oddaliło w całości 14 zastrzeżeń złożonych przez Głównego Inspektora do wystąpienia pokontrolnego, w tym zastrzeżenia przywołującego argument, zgodnie z którym zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu nie stanowią „zadań statutowych” Inspekcji.

Zaprezentowane w stanowisku uwagi odnoszące się do ustaleń poczynionych w innych jednostkach kontrolowanych nie mogą wpływać na ocenę kompletności i poprawności ustaleń dokonanych w jednostkach Inspekcji. Całościowe ustalenia dokonane w każdej z kontrolowanych jednostek przesądzają o indywidualnej ocenie każdego kontrolowanego podmiotu i nie mają bezpośredniego wpływu na ocenę innych jednostek. Podkreślić natomiast należy, że w przypadku każdej z jednostkowych kontroli kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli stosują te same, obowiązujące kryteria dokonywania ocen.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
2 up. *M. Motylow*
Małgorzata Motylow

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200

² Dz.U. z 2020 r. poz. 859

6.8. Stanowisko Komendanta Głównego Policji do informacji o wynikach kontroli



KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Warszawa, dnia 1 października 2020 roku

I.dz. Ia- 4305...../2020

Pan Marian BANAŚ

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli*Szanowny Panie Prezeme!*

W dniu 17 września 2020 r., do Komendy Głównej Policji wpłynęło pismo Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Pani Małgorzaty Motylow I.dz. KBF.430.014.2020 z dnia 11 września 2020 r., wraz z „Informacją zbiorczą o wynikach kontroli „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych”. W kontekście wcześniejszej korespondencji kierowanej do NIK dotyczącej przedmiotowej kontroli, m.in. pisma I.dz. Ia-1953/2020 z dnia 12 maja 2020 r. zawierającego informacje o sposobie wykonania uwag pokontrolnych i rekomendacji NIK, w uzupełnieniu przekazuję aktualne stanowisko w tej sprawie.

- 1) W Biurze Ruchu Drogowego KGP (BRD KGP) w ramach posiadanych etatów przyjęto do pracy dodatkowego funkcjonariusza, któremu powierzono realizację zadań w zakresie inicjowania, koordynowania i oceny realizacji działań podejmowanych przez policjantów ruchu drogowego dotyczących kontroli przestrzegania przepisów usmpt¹. Obecnie na poziomie KGP przedmiotowy obszar koordynują dwie osoby;
- 2) BRD KGP opracowało i wdrożyło do użytku w Policji wzór formularza sprawozdawczego pn. *Informacja dotycząca liczby kontroli pojazdów w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów*, przesyłając w tym zakresie polecenia związane z obowiązkiem generowania, począwszy od dnia 1 lipca 2020 r., stosownych danych

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 859 z późn. zm.).

m.in. w zakresie ilości przeprowadzanych przez jednostki terenowe kontroli SENT oraz ich przekazywania do KGP w systemie kwartalnym;

- 3) Zastępca Komendanta Głównego Policji wystąpił do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) z wnioskiem o przydzielenie dla funkcjonariuszy Biura Ruchu Drogowego KGP dwóch dodatkowych kont dostępowych do Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu wraz z uprawnieniami do generowania zestawień sprawozdawczych, w celu sprawnego realizowania na poziomie centralnym funkcji nadzorczych. Na podstawie podpisanego w dniu 22 września 2020 r. Aneksu nr 1 do *Porozumienia pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów zawartego dnia 22 września 2017 roku* rozszerzono dostęp do SENT dla użytkowników z Policji z 85 do 100. Niemniej jednak należy wskazać, że zgodnie z „*Procedurą Eksploatacyjną Systemu Informatycznego Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) wykorzystywanego do przetwarzania danych osobowych*”, wyłącznie pracownicy zatrudnieni i funkcjonariusze pełniący służbę w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej (administratorzy, operatorzy systemu) realizują role takie jak: *analityk, dyspozytor, kontroler, rejestrator, weryfikator*. Natomiast pozostałe służby kontrolne, w tym Policja, mogą mieć dostęp do systemu jedynie w roli *dyspozytora i kontrolera*, co uniemożliwi policjantom BRD KGP dostęp do danych analitycznych SENT.

Jednocześnie nadmieniam, że BRD KGP wspólnie z Biurem Łączności i Informatyki KGP realizuje projekt informatyczny pn. „*Aplikacja umożliwiająca dostęp do Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu – SENT*”. Powyższa aplikacja umożliwi policjantom ruchu drogowego dokonywanie sprawdzeń w Systemie SENT za pomocą terminali przenośnych w trakcie przeprowadzania kontroli drogowej.

Niezależnie od powyższego, prawidłowość wykonywania zadań w zakresie kontroli przewozu drogowego towarów akcyzowych będzie przedmiotem sprawdzeń dokonywanych przez policjantów BRD KGP, w ramach patroli oficerskich realizowanych w poszczególnych komendach wojewódzkich Policji oraz Komendzie Stołecznej Policji.


KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI
z upoważnienia
ZASTĘPCA
KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI
nadinsp. Tomasz SZYMAŃSKI

6.9. Stanowisko Komendanta Głównego Straży Granicznej do informacji o wynikach kontroli



**KOMENDANT GŁÓWNY
STRAŻY GRANICZNEJ**

KG-ZG-WBK.092.1.2020

Warszawa, dnia *29* września 2020 r.

**Pani
Małgorzata MOTYLOW
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli**

Stanowisko Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo nr KBF.430.014.2020 z dnia 11 września 2020 r. dotyczące informacji o wynikach kontroli „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych” pragnę podziękować za przesłaną informację. Jednocześnie uprzejmie przekazuję, iż nie zgłaszam uwag ani zastrzeżeń do przedmiotowego dokumentu.

Spostrzeżenia oraz analizy zawarte w wyżej wymienionej informacji zostaną wykorzystane celem dalszego usprawnienia czynności związanych z monitorowaniem przewozu towarów realizowanych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Ignacjusz Staculski
gen. dyw. SG Tomasz PRAGA