



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.007.01.2019

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 55/2020 Kolegium NIK z dnia 1 lipca 2020 r.
oraz sprostowania oczywistych omyłek pisarskich

P/19/012 System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93

nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 15 listopada 2019 r.¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.²; – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.³; – Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.⁴; – Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.⁵; – Mateusz Morawiecki, Minister Finansów i Rozwoju, od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.⁶
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań przez Ministra Finansów/ Szefa KAS 2. Realizacja zadań przez Ministra Finansów/ Szefa KAS
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁷
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Piotr Michalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/89/2019 z 8 października 2019 r. i nr KBF/113/2019 z 17 grudnia 2019 r. 2. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/86/2019 z 8 października 2019 r. 3. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/85/2019 z 8 października 2019 r. 4. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/111/2019 z 18 listopada 2019 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹Monitor Polski z 2019 r. poz. 1092.

²Monitor Polski z 2019 r. poz. 859.

³Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r., poz. 1171).

⁴Monitor Polski z 2019 r. poz. 477.

⁵Monitor Polski z 2018 r. poz. 29.

⁶Monitor Polski z 2016 r. poz. 942.

⁷Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

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 (SENT),
 - b) kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi⁹ (dalej: ustawa o monitorowaniu przewozu),
- było celowe i stanowiło niezbędne uzupełnienie wprowadzonych w 2016 r. pakietów paliwowego¹⁰ i energetycznego¹¹.

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 osiągane przez wyżej wymienione branże.

Nastąpił wzrost oficjalnej konsumpcji najważniejszych paliw ciekłych. W 2017 r.¹² konsumpcja benzyn wzrosła o 6%, a oleju napędowego o 15%. W 2018 r.¹³ wzrost konsumpcji wyniósł odpowiednio 5% i 3%. W I półroczu 2019 r.¹⁴ konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 4%, a oleju napędowego o 3%, w porównaniu do I półrocza 2018 r. Działania kontrolne¹⁵ Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), realizowane na drogach w ramach tzw. kontroli SENT w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, spowodowały, że nastąpiło takie zwiększenie legalnej konsumpcji paliw ciekłych, iż aktualnie wykorzystywane są pełne moce przerobowe krajowych rafinerii. Doszło także 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.

Zauważalny 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. Odnosząc je do 2015 roku, są one wyższe o 5 658,8 mln zł, tj. o 20,3% (w porównaniu do roku 2016 wyższe o 4 182,5 mln zł, tj. o 14,2%, a do roku 2017 – wyższe o 2 149,5 mln zł, tj. o 6,8%).

Skutkiem wdrożenia działań w zakresie monitorowania przewozu towarów były też

⁸Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹Dz.U z 2018 r., poz. 2332 ze zm.

¹⁰Pakiet 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.

¹¹Pakiet 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.

¹²Przemysł i handel naftowy 2017, raport roczny, str. 20.

¹³Przemysł i handel naftowy 2018, raport roczny, str. 20.

¹⁴Rynek naftowy. Raport okresowy nr 37/2/2019, str. 9.

¹⁵Aktualnie przewozy i dostawy paliw ciekłych na terytorium kraju są monitorowane przez całą dobę. Proces elektronicznego monitorowania wspierają przede wszystkim funkcjonariusze służby celno-skarbowej wykonujący średnio dziennie w I półroczu 2019 r. ok. 1500 kontroli środków transportu.

zwiększone wpływy budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od innych wyrobów objętych systemem, w tym przede wszystkim wyrobów tytoniowych i spirytusowych. W przypadku wyrobów tytoniowych osiągnęły one w 2018 r. poziom ponad 19 813 mln zł, więcej niż w roku 2015 o 2 023 mln zł, tj. o 11,4%. W przypadku wyrobów spirytusowych (alkoholu etylowego) wpływy te wyniosły w 2018 r. 7 843,6 mln zł i były wyższe, odnosząc je do 2015 roku, o 718,9 mln zł, tj. o 10,1%.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje 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 monitorowaniu przewozu (w jej pierwotnym kształcie z dnia 9 marca 2017 r.) 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. 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 systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń (SENT GEO). 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.

Szef KAS prawidłowo zorganizował tryb zastępczy, uruchamiany w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, oraz monitorował awaryjność systemu, a zidentyfikowane niesprawności rejestru zgłoszeń nie wskazywały na potrzebę wdrażania istotnych modyfikacji systemu. NIK pozytywnie ocenia również realizację przez Szefa KAS obowiązku weryfikowania i usuwania danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji.

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.

Od dnia 18 kwietnia 2017 r. Szef KAS zapewnił raportowanie 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. Gromadzona statystyka uwzględnia wszystkie zrealizowane czynności kontrolne na drogach publicznych oraz krajowej sieci kolejowej, w tym również dane odnoszące się do tzw. kontroli SENT. Okresowo Departament Zwalczania Przestępczości 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 nie wnosi uwag co do:

- zasadności powierzenia Departamentowi Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (dalej: DZP) w Ministerstwie Finansów (dalej także: MF) zadań

w zakresie nadzoru nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych w zakresie kontroli przewozu towarów i pozytywnie ocenia, że w skład Wydziału Prewencji DZP weszły osoby z „Grupy Projektowej” powołanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, które od września 2016 r. uczestniczyły w opracowaniu uregulowań prawnych oraz elektronicznego systemu rejestracji i monitorowania przewozu towarów;

- zasadności powierzenia zadań wsparcia DZP w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT, w tym przyjmowania zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń – Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze i w zakresie utrzymania i rozwoju modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT GEO w ramach SENT – Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu, a także przygotowania wymienionych jednostek do realizacji tych zadań;
- skali i zakresu przeprowadzonych szkoleń dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej dotyczących systemu monitorowania przewozu towarów.

Zastrzeżenia NIK budzi brak szacowania szarej strefy w obrocie towarami akcyzowymi i luki podatkowej wynikającej z nieprawidłowości w obrocie tymi towarami przez Ministra Finansów. Aktualnie prowadzi on dopiero początkowe prace, przy współpracy z Bankiem Światowym, dotyczące metod szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych.

Natomiast Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nie została zrealizowana w ustawowym terminie pełna funkcjonalność rejestru zgłoszeń, tj. moduł „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, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, zarówno przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, jak i funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego – również uprawnionych do realizacji tych kontroli.

Ponadto 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. Minister Finansów i Szef KAS, w ocenie NIK, nie podjęli bowiem odpowiednich lub we właściwym czasie działań zapewniających:

- 1) bezpośredni dostęp do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego w terminie 18 kwietnia 2017 r.;
- 2) zagwarantowanie przez dyrektorów izb administracji skarbowej minimalnej liczby funkcjonariuszy w urzędach celno-skarbowych, realizujących kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, (zasilających łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne), określonej w marcu 2017 r. przez Szefa KAS;
- 3) 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 przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu;

- 4) skuteczny nadzór nad dyrektorami izb administracji skarbowej w zakresie realizacji obowiązku dostosowania regulaminów organizacyjnych urzędów celno-skarbowych, do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu;
- 5) dostosowanie w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 7 maja 2018 r. regulaminu organizacyjnego Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (DZP), do zadań wchodzącego w jego skład Wydziału Prewencji, w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu SENT;
- 6) sporządzenie w terminie zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, którzy wykonywali obowiązki służbowe w Wydziale Prewencji DZP;
- 7) nadzór DZP nad działalnością Dyrektora IAS w Bydgoszczy w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia miejsca wyznaczonego, o którym mowa w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu;
- 8) zawarcie wszystkich porozumień regionalnych w terminie określonym w § 6 porozumienia centralnego z 22 września 2017 r., zawartego z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów.

Zdaniem NIK również, pomimo że proces wyboru Instytutu Łączności jako beneficjenta dotacji w celu realizacji zadania analizy danych dotyczących przewozu towarów został przeprowadzony w ramach obowiązujących przepisów prawa, to mógł on 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 modulem 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 modulem może świadczyć o faktycznym, wcześniejszym niż wynikającym z formalnych czynności uzgodnieniu przyszłego powierzenia prac Instytutowi.

Negatywnie natomiast, zdaniem NIK, ocenić należy niezapewnienie przez Szefa 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.

OBSZAR

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań przez Ministra Finansów/ Szefa KAS

1.1 Działania Ministra Finansów i podległych jednostek w zakresie przygotowania systemu SENT do rejestracji zgłoszeń

Opis stanu faktycznego

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. W skład grupy weszły osoby z komórek organizacyjnych MF (głównie Departamentu Służby Celnej) i izb celnych oraz urzędów kontroli

skarbowej. Założenia systemu monitorowania i kontroli przemieszczania towarów wrażliwych opracowano w 2016 r. 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.¹⁶ 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 oraz 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 Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (dalej: SENT), tj. rejestru zgłoszeń.

Od dnia utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej 1 marca 2017 r. komórka 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 Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (dalej: DZP). Zadanie to przypisano do Wydziału Prewencji w DZP jako związane z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT. Aktualnie, 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 statutów¹⁷, wsparcie DZP zapewnia Izba Administracji Skarbowej¹⁸ 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. Szerzej zagadnienie to opisano w podobszarze 1.3 *Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów*.

Z wyjaśnień Dyrektora DZP wynika, że w zakresie podstawowego elementu systemu SENT – modułu SENT rejestru zgłoszeń, zasadniczym założeniem i celem grupy było ukończenie projektu do 31 grudnia 2016 r. Oprócz określenia daty planowanego ukończenia projektu, nie opracowano i nie przyjęto bardziej szczegółowego harmonogramu prac nad projektem SENT – modułu SENT rejestru zgłoszeń. Dyrektor DZP wyjaśnił również, że biorąc pod uwagę doświadczenia związane z wdrożeniem różnego rodzaju narzędzi informatycznych, tworzenie szczegółowego harmonogramu dla projektu prowadzonego metodyką koncentrującą się na szybkim dostarczaniu kolejnych działających elementów produktu i obejmującego tylko trzy miesiące z uwagi na jego pilność, uznano za bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 82-113, 725, 899-917, 959-967, 1000-1017, 2114, 2144-2166)

System SENT został przygotowany siłami własnymi resortu finansów. Był on przedmiotem testów, m.in. w styczniu i kwietniu 2017 r., a w ich następstwie były zgłaszane błędy, które wymagały dokonania zmian (poprawek) w systemie. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu

¹⁶Nr projektu w wykazie prac legislacyjnych i programowych RM – UD 169.

¹⁷Dz. Urz. Min. Fin. poz. 12 ze zm. (dalej: „Zarządzenie JO KAS 2019”).

¹⁸Dalej: „IAS”.

towarów oraz obrotu paliwami opałowymi w jej pierwotnym kształcie¹⁹ weszła w życie 18 kwietnia 2017 r. W powyższym terminie udostępniono podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą funkcjonalności rejestru SENT obejmujące możliwość przesyłania zgłoszeń, zmiany (aktualizacji, unieważnienia) przesłanego zgłoszenia, uzupełnienia zgłoszenia przez przewoźnika, uzupełnienia zgłoszenia o informację o dostawie towarów. Na dzień 18 kwietnia 2017 r. przygotowano również możliwość sprawdzania i wyszukiwania danych przesłanych do rejestru zgłoszeń, w celu weryfikacji ich poprawności.

Elementem rejestru zgłoszeń jest moduł KONTROLA (od połowy 2019 r. KONTROLA II), którego podstawowym zadaniem jest gromadzenie danych (adnotacji) dotyczących przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu (kontrola SENT), w tym adnotacji określonych w § 2 rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²⁰ (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 dokumentów²¹. Zarejestrowane dane w module KONTROLA następnie trafiają do systemu ZISAR2, gromadzącego m.in. dane o wynikach kontroli wykonywanych przez służbę celno-skarbową (do 28 lutego 2017 r. przez Służbę Celną), wykorzystywanego głównie do automatycznej analizy ryzyka.

Funkcjonalność modułu „KONTROLA” w zakresie wprowadzania adnotacji o dokonanej kontroli została wdrożona po testach – 7 września 2017 r., tj. po wejściu w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, co opisano poniżej w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 725, 2107-2113, 2144-2148, 2167-2169, 3567-3655, 3836-3848)

Pierwszy wstępny test systemu przeprowadzono w okresie 9-13 stycznia 2017 r., kolejny w zakresie wydajności jednego z kanałów komunikacji z systemem SENT (kanał „Direct”) 27 marca 2017 r. Bezpośrednio przed wdrożeniem w dniach 3-7 kwietnia 2017 r. przeprowadzono kolejne testy systemu. W ramach weryfikacji awaryjności rejestru przeprowadzono również testy odtworzeniowe, które zakończyły się 13 kwietnia 2017 r. W wyniku przeprowadzonych testów zgłaszane były błędy, które wymagały dokonania zmian (poprawek) w systemie. Przed 18 kwietnia 2017 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, naprawiono większość najpoważniejszych błędów zidentyfikowanych podczas testów systemu. Dotyczyło to m.in. niestabilnego działania formularzy rejestracyjnych, braku możliwości dodania zgłoszenia dla suszu tytoniowego, niedziałającego jednego z kanałów komunikacji z systemem, opracowania angielskiej wersji formularzy, braku możliwości dokonania zgłoszenia przez urządzenia mobilne, błędnych formularzy aktualizacji zgłoszenia dla przewoźnika i odbierającego, braku powiadomienia mailowego po wygenerowaniu nowych kluczy zgłoszenia. Część błędów zidentyfikowanych podczas testów systemu została naprawiona po 18 kwietnia 2017 r. Dotyczyło to nieprawidłowych oświadczeń osób, które uczestniczą w trakcie obsługi zgłoszenia oraz opracowania rosyjskiej wersji formularzy. Braki te zostały uzupełnione odpowiednio 21 kwietnia oraz 12 czerwca 2017 r. Dyrektor DZP wskazał w związku z powyższym, iż rejestr SENT został przygotowany od podstaw siłami własnymi resortu finansów, a czas na jego

¹⁹Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708).

²⁰Dz.U. poz. 789.

²¹Dz.U. poz. 1624.

przygotowanie, jak na standardy informatyczne, był wyjątkowo krótki.

(akta kontroli str. 959-964, 1018-1040, 1105-1125, 2132-2138)

W ramach realizacji modułu systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń (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 tym terminie udostępniono 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.

(akta kontroli str. 959-964, 1000-1017, 2144-2151, 2173-2184)

Na etapie fazy rozwojowej, wdrożeniowej i produkcyjnej systemu SENT GEO były prowadzone testy oprogramowania do komunikacji pomiędzy systemem SENT a modulem SENT GEO oraz do komunikacji pomiędzy modulem SENT GEO a systemem mobilnej aplikacji kierowcy, testy mobilnej aplikacji kierowcy, testy oprogramowania obsługującego mobilną aplikację kierowcy, testy przetwarzania danych geolokalizacyjnych i wykrywania zdarzeń w module SENT GEO, testy interfejsu użytkownika służącego do bieżącej obserwacji położenia środków transportu i przypisanych do nich zdarzeń na żywo, testy interfejsu użytkownika służącego do prowadzenia zaawansowanych analiz danych zgromadzonych w module SENT GEO. W wyniku powyższych testów były wprowadzane zmiany pomiędzy kolejnymi prototypami, wydaniem i wersjami oprogramowania.

(akta kontroli str. 1126-1339, 2061-2072)

W zakresie modułu SENT GEO Ministerstwo Finansów przeprowadziło działania pilotażowe, które zakończyły się w listopadzie 2017 r. podpisaniem protokołów odbioru pilotażowego modułu geolokalizacji systemu SENT z jednostkami realizującymi pilotaż, tj. z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii (GUGiK) oraz z Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (dalej: IŁ). Zakres przeprowadzonych działań i stopień ich wykonania został wyszczególniony w każdym z protokołów odbioru. W przypadku GUGiK nie wykonano aplikacji mobilnej dla kierowców, a generowanie raportów przygotowano w ograniczonym zakresie; w przypadku IŁ częściowo zrealizowano funkcjonalność dostępu do aktualnej pozycji pojazdu po numerze rejestracyjnym i numerze SENT, a w trakcie realizacji były m.in. funkcjonalność definiowania dowolnych alarmów i zdarzeń oraz grupowania pojazdów na mapie.

(akta kontroli str. 754-773, 959-964, 1041-1104, 2107-2113)

W związku z utworzeniem systemu SENT, w tym modułu SENT GEO, do 30 września 2019 r. wydatkowano 6 926,0 tys. zł. Szerzej zagadnienie to opisano w podobszarze 2.2 *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.*

Zadanie merytorycznego nadzoru nad funkcjonowaniem pierwszej linii wsparcia²² systemu SENT realizuje IAS w Katowicach, która wspiera komórkę Ministerstwa właściwą do spraw informatyzacji w utrzymaniu i rozwoju Jednolitej Platformy Help Desk dla wszystkich komponentów wchodzących w skład Systemu Informacyjnego

²²Obsługę wsparcia zewnętrznego klienta (użytkownika systemu) w zakresie pomocy technicznej w trybie infolinii (konsultanci).

Skarbowo-Celnego. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym IAS w Katowicach od 5 lipca 2018 r. do zadań Wydziału Service Desk SISC w ramach IAS w Katowicach należy m.in. realizowanie zadań związanych z prowadzeniem pierwszej linii wsparcia Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego dla użytkowników końcowych (wewnętrznych oraz zewnętrznych) w systemie całodobowym. Wcześniej w IAS w Katowicach funkcjonował Dział Helpdesk Systemów Centralnych, do którego zadań należało między innymi prowadzenie pierwszej linii wsparcia dla systemów informatycznych KAS zleconych do obsługi. Obsługa systemu SENT w powyższym zakresie została zlecona IAS w Katowicach pismem Zastępcy Dyrektora DZP w marcu 2017 r.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że zadania drugiej linii wsparcia²³ systemu SENT realizowane są od utworzenia systemu przez IAS w Zielonej Górze. Od 18 kwietnia 2017 r. do 25 marca 2018 r. zadania te były realizowane przez Dział Systemów Centralnych, Lokalnych i Baz Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Helpdesk, następnie do 31 sierpnia 2018 r. przez Centrum Kompetencyjne Wsparcia Departamentów Właściwych ds. Cła, Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej, Budżetu, Logistyki i Kadr przy udziale Działu Systemów Centralnych i Bazy Wiedzy, a od 1 września 2018 r. przez Referat Usług Komunikacji Elektronicznej oraz Usługi Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów.

Na mocy § 42 ust. 3 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego IAS we Wrocławiu obowiązującego od 1 lipca 2019 r. do zadań Działu Systemów Centralnych (w ramach Wydziału Systemów Centralnych i Lokalnych, Bazy Wiedzy, Help Desk, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej) należy m.in. utrzymanie i rozwój modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne systemu SENT. Pismem z 10 sierpnia 2018 r. Zastępca Dyrektora DZP skierował do IAS we Wrocławiu prośbę o zapewnienie drugiej linii wsparcia w zakresie modułu SENT GEO przez pracowników Działu Systemów Centralnych. W ramach realizacji tego zadania od początku września 2018 r. udzielane są odpowiedzi na pytania kierowane przez użytkowników modułu.

(akta kontroli str. 959-964, 1962-2034, 2115-2117)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu w wersji, która weszła w życie 18 kwietnia 2017 r.²⁴, w rejestrze zgłoszeń powinny być gromadzone dane zawarte w zgłoszeniach, uzupełnieniach zgłoszeń i ich aktualizacjach, a także dane dotyczące przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu. Funkcjonalność modułu „KONTROLA” w zakresie wprowadzania adnotacji o dokonanej kontroli została wdrożona 7 września 2017 r., tj. ponad cztery miesiące po wejściu w życie ustawy. Dyrektor DZP złożył wyjaśnienia, że pierwotnym założeniem było, aby zgodnie z § 4 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Ryzyka ZISAR, wyniki kontroli były odnotowywane w systemie ZISAR. Po wprowadzeniu systemu SENT stwierdzono niedogodność tego rozwiązania, ponieważ funkcjonariusze służby celno-skarbowej wykonujący kontrole na drodze byli zobowiązani do sporządzenia protokołów z kontroli w postaci papierowej i następnie wprowadzania ich do systemu ZISAR. W związku z tym w Ministerstwie Finansów podjęto prace mające na celu rozbudowę systemu SENT, tak by wykonujący czynności kontrolne mógł sporządzić protokół w wersji elektronicznej, a dane z tego protokołu trafiały do systemu ZISAR. Dyrektor wyjaśnił również, że

²³Obsługę wsparcia dla konsultantów I linii wsparcia w zakresie pomocy technicznej (eksperci).

²⁴Dz.U z 2017 r., poz. 708.

moduł „KONTROLA” w swym pierwotnym kształcie umożliwiającym sprawdzenie na drodze danych o przewozach został wdrożony wraz z uruchomieniem rejestru zgłoszeń. W ocenie NIK, z powyższych wyjaśnień Dyrektora DZP wynika, że przyjęte pierwotne założenia były niezgodne z wymogami ustawy o monitorowaniu przewozu, ponieważ nie uwzględniały wymogu odnotowywania w rejestrze zgłoszeń adnotacji o kontrolach, o których mowa w art. 13 tej ustawy (w tym adnotacji określonych odpowiednio 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), 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”. Skutkiem przyjęcia założenia, że funkcje systemu, o którym mowa w art. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, pełnić będzie system ZISAR oraz nieprzygotowania pełnej funkcjonalności rejestru zgłoszeń na dzień 18 kwietnia 2017 r. były opóźnienia w odnotowywaniu kontroli w rejestrze zgłoszeń, wynoszące ponad cztery miesiące (pierwsza rejestracja kontroli w rejestrze zgłoszeń miała miejsce 7 września 2017 r.).

(akta kontroli str. 1025-1037, 2107-2113, 2134-2143, 2167-2169, 3836-3847)

1.2 Działania Ministra Finansów i podległych jednostek w zakresie przygotowania systemu SENT GEO do monitorowania przewozu towarów

Opis stanu
faktycznego

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 (110 600 zł) zaproponował Instytut Łączności w Warszawie. 3 sierpnia 2017 r. zawarto z Instytutem Łączności umowę na realizację usługi wsparcia w przygotowaniu pilotażowego rozwiązania do monitorowania pojazdów. Przedmiot umowy odebrano protokołem odbioru z 21 listopada 2017 r. W wyniku realizacji umowy powstał pilotażowy, komputerowy 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 MF 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, powołany w ramach projektu, zaakceptował notatkę z 4 grudnia 2017 r., zawierającą rekomendację Kierownika Projektu w sprawie wyboru Instytutu Łączności jako wykonawcy dalszych prac w celu uruchomienia wersji produkcyjnej systemu SENT GEO.

(akta kontroli str. 726-727, 731-773, 899-950, 959-964, 1000-1015, 1041-1104, 1714-1763, 2044-2060, 2118-2119)

Ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów²⁵ wprowadzono zmianę umożliwiającą wyznaczenie jednostki sektora finansów publicznych lub instytutu badawczego, o którym mowa w ustawie z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁶ 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. DZP opracował projekt rozporządzenia wyznaczającego Instytut Łączności do analizy danych gromadzonych w rejestrze SENT, zgodnie z wcześniejszą rekomendacją kierownika projektu i komitetu sterującego projektu modyfikacji systemu monitorowania przewozu towarów. Odpowiednie rozporządzenie Ministra Finansów o wyznaczeniu Instytutu Łączności²⁷ 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.

(akta kontroli str. 678-682, 1249-1273, 2119)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że po przeprowadzonym pilotażu i wydaniu rekomendacji, co do podmiotu, który spełnia specyficzne oczekiwania i jest podmiotem z kręgu wskazanego przez ustawodawcę, Minister Finansów na podstawie upoważnienia ustawowego wydał rozporządzenie w sprawie wyznaczenia instytutu badawczego do dokonywania analizy danych dotyczących przewozu towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń. W związku z powyższym w ocenie Dyrektora brak jest podstaw do corocznego dokonywania rozpoznania rynku pod kątem wyłonienia tak specyficznego podmiotu, który wyłącznie na zasadzie najkorzystniejszej oferty dokonywałby analiz danych gromadzonych w rejestrze zgłoszeń. Zdaniem Dyrektora, nie oznacza to, że podejmowane w Ministerstwie Finansów działania pomijają zasady wydatkowania środków publicznych. Z wyjaśnień wynika jednak, że w ocenie Dyrektora wyznaczony pierwszy raz Instytut Łączności zawsze byłby konkurencyjny dla innych tego typu placówek z uwagi na poniesienie już kosztów związanych z przygotowaniem i wykonywaniem analiz, poziom zebranych doświadczeń, przez co oferta cenowa instytutu byłaby niższa od konkurentów.

²⁵Dz.U. poz. 1539.

²⁶Dz.U. z 2019 r., poz. 1350 ze zm.

²⁷Rozporządzenie 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).

Dyrektor wyjaśnił również, że z uwagi na obowiązek całorocznego gromadzenia i przetwarzania danych, zmiana wykonawcy wymagałaby po stronie nowego podmiotu zapewnienia przygotowania produktu nie później niż do 31 grudnia roku poprzedzającego udzielenie dotacji, z uwagi na ramy czasowe instytucji dotacji celowej. W ocenie Dyrektora, z powyższego wynika, że wszczęcie procedury wyłonienia nowego wykonawcy byłoby celowe jedynie w przypadku zaistnienia istotnej zmiany zakresu zlecanych usług.

(akta kontroli str. 1875-1878)

Zgodnie z art. 162 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸, 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 lata²⁹, ponieważ możliwe jest, że w tym czasie pojawi się korzystniejsza oferta realizacji zamówienia.

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. Do rozpoczęcia z dniem 8 września 2018 r. analizy danych gromadzonych w rejestrze SENT w ramach dotacji celowej udzielonej Instytutowi umową 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 dotacji³⁰ 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 wynikające z dokumentów uzgodnieniu pomiędzy Ministerstwem Finansów

²⁸Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

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

³⁰Umowa 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.

a Instytutem Łączności zamiaru powierzenia tego zadania Instytutowi.

(akta kontroli str. 683-686, 759-773, 1071-1087, 1101-1102, 2123-2125)

Dyrektor DZP 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 (Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zaakceptował 10 stycznia 2018 r. notatkę służbową w sprawie rozpoczęcia prac legislacyjnych w tym zakresie). 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. 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 należy przyjąć, że mając tego rodzaju oczekiwania, 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 według Dyrektora DZP, Instytut Łączności podjął decyzję o kontynuowaniu prac nad modulem SENT GEO, mimo braku umowy i wynagrodzenia ze strony MF za te prace, ponieważ 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.

(akta kontroli str. 1885-1896)

NIK zwraca 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 odpowiednie 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.

W ramach prac przygotowawczych przed udzieleniem dotacji, z Instytutem Łączności były prowadzone rozmowy i korespondencja w celu wypracowania ostatecznego kształtu umowy dotacji. Odbływały się one poprzez wymianę wiadomości e-mail, udział w warsztatach i spotkaniach roboczych, w trakcie których zgłaszano uwagi do produktów, które rozwija Instytut Łączności. W czasie trwania umowy dotacji były zgłaszane, również za pośrednictwem centrum kompetencyjnego funkcjonującego w ramach IAS we Wrocławiu, pytania, uwagi i problemy dotyczące funkcjonalności modułu SENT GEO. Obowiązek reakcji na zgłoszenia został ogólnie określony w załączniku nr 1 do umowy dotacji w punkcie 13 zakresu rzeczowego i finansowego, który obejmuje czynności pozwalające na

uruchomienie narzędzi służących wykonywaniu analiz i ich wizualizacji, a w kolejnej umowie dotacji – czynności pozwalające na utrzymanie i rozwój tych narzędzi.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że cały system SENT, w tym jego moduł SENT GEO podlega nieustającym, dynamicznym modyfikacjom wynikającym z naturalnej potrzeby jego udoskonalania z uwagi na zmianę otoczenia prawnego albo ulepszenia jego funkcjonalności. Zmieniają się również potrzeby użytkowników. Tworzenie tego typu dedykowanego narzędzia jest nowym doświadczeniem, stąd wymagania stawiane wykonawcy muszą się zmieniać z uwagi na coraz dłuższy okres jego stosowania oraz ujawniane, a wcześniej niezidentyfikowane, potrzeby coraz dojrzałych użytkowników.

(akta kontroli str. 1764-1799)

Ogólne założenia funkcjonowania modułu SENT GEO powstały w trakcie pilotażu w 2017 r. W celu ich uszczegółowienia, po spotkaniu z koordynatorami systemu SENT z poszczególnych urzędów celno-skarbowych w sprawie m.in. funkcjonalności modułu SENT GEO, w lipcu 2018 r. przesłano do wszystkich dyrektorów izb administracji skarbowej (dalej: DIAS) pismo w sprawie zgłoszenia propozycji analiz wykonywanych w przyszłości przez Instytut Łączności. Na podstawie otrzymanych propozycji skierowano do Instytutu pismo ze wstępnymi założeniami analiz w ramach podzadań. Przyjęto, że wykaz analiz znajdzie się w umowie dotacji celowej. Przygotowując projekt umowy dotacji, w załącznikach nr 1 i 2 przyjęto ostateczne brzmienie podzadań i szczegółowej ich kalkulacji. Kalkulacja kosztów zadania została przygotowana jako suma szacowanych kosztów poszczególnych podzadań. W podzadaniach od 1 do 12³¹, ze względu na charakter tych podzadań obejmujących głównie analizy danych, oszacowano jedynie koszty wynagrodzeń osobowych z pochodnymi, niezbędne do poniesienia na ich realizację oraz poziom zryczałtowanego narzutu kosztów ogólnych i zakładowych w wysokości 30% od kosztów wynagrodzeń. Podzadanie nr 13 polegało nie tylko na analizie danych, tak jak w podzadaniach od 1 do 12, ale również na przetwarzaniu danych na potrzeby analiz, wizualizacji tras przewozu w czasie rzeczywistym na podstawie gromadzonych danych, a także na analizie danych i wizualizacji tras przewozu na podstawie analizy zgromadzonych w rejestrze danych historycznych. Dodatkowo podzadanie 13, mające kluczowe znaczenie dla całego systemu, wymaga testowania wprowadzanych poprawek i nowych rozwiązań do modułu SENT GEO. W związku z tym Instytut w tym podzadaniu zaplanował – oprócz kosztów wynagrodzeń osobowych z ZUS i narzutu kosztów ogólnych – również koszty związane z wynagrodzeniami bezosobowymi (w przypadku konieczności zatrudnienia w trybie pilnym dodatkowych osób do usług wsparcia), koszty zakupu urządzeń do łączności mobilnej, koszty usług obcych, w tym wykupu usług dostępu do łączności mobilnej oraz wytworzenia specjalizowanej aplikacji mobilnej, koszty dotyczące zakupu materiałów do realizacji zadania, a także koszty delegacji.

³¹ 1) Analiza danych i badanie tras przewozu – ekonomika,
2) Analiza danych i badanie tras przewozu – infrastruktura,
3) Analiza danych i badanie tras przewozu – nieprawidłowości,
4) Analiza danych i badanie – zasadność postoju,
5) Analiza danych i badanie – charakterystyka ruchu drogowego środków transportu,
6) Analiza danych i badanie – zmiana miejsca dostarczenia towarów,
7) Analiza danych i badanie – weryfikacja danych geolokalizacyjnych,
8) Analiza danych i badanie – przedwczesne zamknięcie zgłoszenia,
9) Analiza danych i badanie – ekonomika dostaw produktów ropopochodnych,
10) Analiza danych i badanie – przejazdy ponadnormatywne,
11) Analiza danych i badanie – plomby elektroniczne,
12) Analiza miejsca położenia środka transportu wskazanego do kontroli.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że ze względu na unikalny i nowatorski charakter prac związanych z realizacją umowy dotacji, na etapie wstępnym trudno było planować precyzyjnie zakres prac i koszty w poszczególnych podzadaniach. W związku z tym, dla oszacowania kosztów wynagrodzeń osobowych, przyjęto dla poszczególnych podzadań szacunkowe wielkości dotyczące pracochłonności w roboczościach, które wyniosły 906 dni dla podzadania 13 oraz od 109 do 188 dni dla pozostałych podzadań.

(akta kontroli str. 1846-1854)

W okresie od 8 września do 31 grudnia 2018 r. w realizację umowy dotacji nr R/1/18/ZP/B z 30.11.2018 r. było zaangażowanych łącznie 58 pracowników Instytutu Łączności, w tym od 40 osób w podzadanie nr 6 i nr 11 do 50 osób w podzadanie nr 13. W większość (osiem z 13) podzadań było zaangażowanych po 41 pracowników. Łącznie przepracowano 1,7 tys. dni roboczych, w tym 603 dni w ramach realizacji podzadania nr 13 oraz od 73 do 121 dni w ramach pozostałych podzadań.

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2019 r. w realizację umowy dotacji nr R/1/19/ZP/B z 16.04.2019 r. było zaangażowanych łącznie 26 pracowników Instytutu Łączności. W 11 z 13 podzadań było zaangażowanych po 24 pracowników, a w podzadanie nr 11 i nr 13 odpowiednio 17 i 21 osób. Łącznie przepracowano 1,1 tys. dni roboczych, w tym od 53 dni w ramach podzadania nr 11 do 110 dni w ramach podzadania nr 13.

(akta kontroli str. 1855-1874, 2122-2123)

W sprawozdaniu końcowym rzeczowo-finansowym, przedstawionym po zakończeniu realizacji umowy dotacji z 30 listopada 2018 r., wskazano procentowy stopień realizacji trzynastu podzadań, który kształtuje się na poziomie od 62,6% do 73,4%. Dyrektor DZP wyjaśnił, że podany w sprawozdaniu końcowym procentowy stopień realizacji poszczególnych podzadań, dotyczy tylko rozliczenia kosztów realizacji poszczególnych podzadań. To, że nie zostały wykorzystane wszystkie planowane środki finansowe w poszczególnych podzadaniach, wynika przede wszystkim z rozliczenia mniejszej pracochłonności realizacji poszczególnych podzadań oraz oszczędności przy zakupach zewnętrznych usług obcych, materiałów i środków trwałych oraz mniejszej liczby wyjazdów służbowych, gdyż część tych wyjazdów zastąpiono telekonferencjami. Wszystkie podzadania zostały zrealizowane w pełnym zakresie rzeczowym po stronie Instytutu. Po zakończeniu realizacji umowy dotacji z 2018 r. Instytut przedstawił raport dotyczący realizacji umowy w zakresie rzeczowym „System Monitorowania Pojazdów w czasie rzeczywistym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Raport analizy.” W raporcie tym przedstawiono opisy zadań wykonanych zgodnie z umową. W raporcie dodatkowo przedstawiono postulaty Instytutu dotyczące rozwoju systemu w kolejnych jego wersjach.

(akta kontroli str. 687-719, 1879-1884)

W § 8 umów dotacji dla Instytutu Łączności z roku 2018 i 2019 zapisano, że dotujący w okresie obowiązywania umowy, po jej wygaśnięciu lub rozwiązaniu, ma prawo do przeprowadzania kontroli, w szczególności w zakresie zgodności wydatkowanych środków z celem ich przeznaczenia, zgodności realizacji zadań z planem finansowo-rzeczowym przyjętym przez dotowanego. Ministerstwo Finansów nie korzystało do tej pory z uprawnień do przeprowadzania kontroli. Dyrektor DZP wyjaśnił, że nie prowadzono powyższych kontroli, ponieważ Instytut Łączności rozpoczął od 1 października 2018 r. analizę danych geolokalizacyjnych przesyłanych w wyniku dokonania zgłoszenia przewozu do rejestru. Od tej daty

wyniki pracy Instytutu są wykorzystywane codziennie przez pracowników i funkcjonariuszy organów Krajowej Administracji Skarbowej w postaci wizualizacji przewozów na mapach modułu SENT GEO. Instytut dostarczał wyniki zamówionych analiz w formie zwizualizowanej, a także złożył wymagane umową dotacji z 2018 r. sprawozdanie rzeczowo-finansowe. Z postanowień § 8 ust. 2 i 7 umów dotacji wynika, że Ministerstwo może przeprowadzić kontrolę u Dotowanego również po jej wygaśnięciu lub rozwiązaniu, a Instytut jest zobowiązany do przechowywania wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją zadania przez okres pięciu lat od dnia rozliczenia dotacji.

(akta kontroli str. 683-686, 1340-1342, 2044-2046)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3 Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów

Opis stanu
faktycznego

Wejście w życie z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawy o monitorowaniu przewozu³² poprzedzała konsolidacja administracji podatkowej, administracji skarbowej i Służby Celnej (dalej: Konsolidacja), związana z uchwaleniem ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³³. Utworzenie 1 marca 2017 r. KAS było związane ze zmianą modelu organizacyjnego funkcjonujących do 28 lutego 2017 r. urzędów celnych, urzędów kontroli skarbowych i urzędów skarbowych. Szef KAS pismem³⁴ z 5 stycznia 2017 r. przesłał do wszystkich 16 dyrektorów izb administracji skarbowej modele struktur organizacyjnych KAS na poziomie centralnym (Ministerstwo Finansów) i terenowym (izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe i urzędy celno-skarbowe) z poleceniem ich uwzględnienia w procesie modelowania struktury organizacyjnej przekształcanych jednostek KAS. W nowo powstających 16 urzędach celno-skarbowych (dalej: UCS), w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej, model przewidywał m.in.³⁵ utworzenie komórek realizacji, których odpowiednie wzmocnienie zalecił Szef KAS, w związku z procedowaną ustawą o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Wskazówki dotyczące modelowania struktury organizacyjnej KAS w każdym województwie, w tym struktury organizacyjnej UCS oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji zadań kontrolnych wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, Szef KAS przekazał dodatkowo w pismach z 27 stycznia 2017 r.³⁶, z 15 lutego 2017 r.³⁷ oraz z 31 marca 2017 r.³⁸ Odpowiednie zarządzenie, które wdrażało KAS, w zakresie struktury i organizacji wewnętrznej jednostek KAS, w tym UCS, Minister Rozwoju i Finansów wydał 1 marca 2017 r.³⁹ Zgodnie z § 8 ust. 1 statutu UCS, stanowiącego załącznik nr 9 do Zarządzenia JO KAS 2017, nadawanie regulaminu organizacyjnego UCS należało do kompetencji DIAS.

³²Ustawa 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.

³³Dz.U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.

³⁴Pismo RS8.0101.2.2017.

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

³⁶Nr RS4.0101.1.2017.

³⁷Nr CP6.892.11.2017.1.

³⁸Nr DZP.1404493.2017.

³⁹Zarządzenie z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów [(Dz. Urz. Min. Roz. i Fin. poz. 41 ze zm.) – dalej: „Zarządzenie JO KAS 2017”].

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)⁴⁰ oraz regulamin organizacyjny UCS we Wrocławiu (DIAS we Wrocławiu)⁴¹ uwzględniały w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej realizację zadań polegających na przeprowadzaniu kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu⁴². 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.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2544, 2546-2552, 2654-2655, 2660-2675, 2770-2780, 4779-6397)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, określenie zasobów kadrowych w poszczególnych UCS, niezbędnych do realizacji czynności kontrolnych związanych z weryfikacją przestrzegania prawidłowości realizowanego przewozu towarów, o których mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, było utrudnione, z uwagi na brak odpowiednich danych pozwalających w sposób bardzo precyzyjny na określenie tych zasobów. W konsekwencji, podstawą do określenia niezbędnych zasobów kadrowych, tzw. „limitów SENT” dla poszczególnych UCS, były założenia przyjęte na potrzeby operacji kontrolnych (NYSA I⁴³, NYSA II⁴⁴, HORYZONT I⁴⁵, HORYZONT II⁴⁶, HORYZONT III⁴⁷ i KONTRA⁴⁸), realizowanych w roku 2016 przez funkcjonariuszy Służby Celnej i administracji skarbowej (UKS), pod nadzorem Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier we współpracy z Departamentem Kontroli Skarbowej. Pierwowzorem służącym do określenia minimalnej liczby etatów komórek organizacyjnych realizacji w UCS były założenia przyjęte na potrzeby operacji kontrolnej KONTRA. W ramach tej operacji dokonano podziału zespołów kontrolnych na „Patrol drogowy” oraz „Patrol interwencyjny” i określono m.in. minimalne zaangażowanie funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w jej realizację. Dodatkowo uwzględniono takie okoliczności, jak: główne kierunki realizacji przewozu towarów wrażliwych (np. tranzyt Białystok – granica zachodnia i południowa), południowa granica państwa, itp. – czyli znaczenie szlaków komunikacyjnych na danym obszarze dla możliwości nielegalnego przewozu towarów. Przedmiotowe założenia stały się punktem wyjścia do „budowy struktury organizacyjnej” w ramach zasobów osobowych komórek realizacji odpowiedzialnych m.in. za realizację kontroli SENT. Ze względu na brak odpowiedzi ze strony DZP na

⁴⁰Regulamin organizacyjny UCS z 6 marca 2017 r.

⁴¹ Regulamin organizacyjny UCS z 10 marca 2017 r.

⁴²Odpowiednio 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.

⁴³Ramowy plan działania Służby Celnej i Urzędów Kontroli Skarbowej z udziałem Straży Granicznej w ramach wspólnej operacji kontroli transportu wyrobów energetycznych, ze szczególnym uwzględnieniem paliw silnikowych przemieszczanych zarówno w procedurze zawieszenia poboru akcyzy jak i z zapłaconą akcyzą – luty 2016.

⁴⁴Ramowy plan działania Służby Celnej w ramach operacji kontroli środków transportu – grudzień 2016.

⁴⁵Ramowy plan działania Służby Celnej i Urzędów Kontroli Skarbowej w ramach operacji kontroli środków transportu i punktów dystrybucji paliw silnikowych – październik 2016.

⁴⁶Ramowy plan działania Służby Celnej i Urzędów Kontroli Skarbowej w ramach operacji kontroli środków transportu przewożących paliwa silnikowe – październik 2016.

⁴⁷Ramowy plan działania Służby Celnej i Urzędów Kontroli Skarbowej i Straży Granicznej w ramach operacji kontroli środków transportu paliw silnikowych – listopad 2016.

⁴⁸Ramowy plan działań Służby Celnej w zakresie kontroli wyrobów przewożonych w ramach nabyć wewnątrzwspólnotowych, ze szczególnym uwzględnieniem transportu realizowanego przy wykorzystaniu cystern – grudzień 2016.

zadane w toku kontroli pytanie o zakres uczestnictwa DIAS w procesie analizy potrzeb kadrowych do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, ocena działań Szefa KAS w tym zakresie nie może być przez NIK dokonana.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2544, 2546-2550, 2781-2795, 3415-3421, 3427-3444)

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 dnia 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 łączna⁴⁹ 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 dnia 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 100,0%), 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 UCS⁵⁰ liczba funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT w całym badanym okresie utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że na zmienną liczbę funkcjonariuszy zajmujących się kontrolami SENT wpływ ma konieczność realizacji innych zadań, które wykonują organy KAS.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2202, 2224-2241, 2792-2794)

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.

W wyniku badania stanu zasobów kadrowych w 16 UCS ustalono, że minimalna liczba funkcjonariuszy realizująca kontrolę SENT (zasilających łącznie grupy

⁴⁹Wszystkie 16 UCS.

⁵⁰W Gdyni, Opolu, Olsztynie i we Wrocławiu.

mobilne i patrole interwencyjne), określona przez Szefa KAS, została na dzień 18 kwietnia 2017 r. zapewniona w pięciu z tych jednostek⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 2224-2241, 2672-2675, 2788-2791)

Pismem z 1 sierpnia 2019 r. Dyrektor DZP polecił DIAS w Katowicach przeprowadzenie skoordynowanej kontroli wewnętrznej we wszystkich UCS, w komórkach realizacji wykonujących kontrole SENT, m.in. w zakresie oceny stanu etatowego tych komórek. Ze sprawozdania zbiorczego z października 2019 r. z kontroli przekazanych przez wszystkich DIAS wynika, że:

- w przypadku ośmiu UCS⁵² liczba funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT wg. stanu na koniec października 2019 r. uzyskała lub przekroczyła minimalny poziom, określony dla poszczególnych IAS w piśmie Szefa KAS nr DZP.1404493 z 31 marca 2017 r.;
- w przypadku ośmiu UCS⁵³ liczba funkcjonariuszy realizujących kontrolę SENT wg. stanu na koniec października 2019 r. jest poniżej minimalnego limitu, określonego dla poszczególnych IAS w piśmie Szefa KAS nr DZP.1404493 z 31 marca 2017 r.;
- w przypadku 10⁵⁴ UCS stwierdzono inne uchybienia i nieprawidłowości w zakresie struktury komórek realizujących kontrolę SENT i ich organizacji (np. brak wyodrębnienia zespołów kontroli mobilnej lub zespołów kontroli interwencyjnej, braku akceptacji przyjętych rozwiązań organizacyjnych przez Dyrektora DZP) i obsady kadrowej (w tym w zakresie niedostosowania zapisów w zakresach czynności funkcjonariuszy do zadań określonych w regulaminie organizacyjnym UCS, dotyczących kontroli SENT);
- w przypadku pięciu UCS⁵⁵ sformułowano zalecenia pokontrolne, w tym odnośnie do stanu etatowego.

(dowód: akta kontroli str. 4735-4779)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że przy określaniu potrzeb UCS w zakresie infrastruktury lokalowej, niezbędnej do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, przyjęto, że wystarczająca w tym zakresie jest baza lokalowa, którą dysponowały te jednostki w wyniku Konsolidacji, w związku z wejściem w życie ustawy o 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.

Z wyjaśnień Dyrektora DZP wynika także, że czynności realizowane na poziomie UCS związane bezpośrednio z kontrolą SENT nie wprowadzały nowego trybu realizacji czynności kontrolnych zarówno w sferze uprawnień kontrolującego, jak i zasad jej prowadzenia. Tym samym kontrole SENT realizowane przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej wykonywane są w ramach kontroli drogowej, co oznacza, że sprzęt do kontroli używany przed wdrożeniem ustawy o monitorowaniu przewozu mógł być wykorzystany również i do tych kontroli. Realizacja operacji kontrolnych w roku 2016 stanowiła podstawę do weryfikacji potrzeb technicznych i zwiększenia wyposażenia w niezbędny sprzęt na potrzeby

⁵¹UCS w: Białej Podlaskiej, Katowicach, Opolu, Olsztynie i we Wrocławiu.

⁵²UCS w: Białymstoku, Toruniu, Krakowie, Białej Podlaskiej, Olsztynie, Opolu, Szczecinie i Wrocławiu.

⁵³UCS w: Gdyni, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Przemyśle, Warszawie i Gorzowie Wielkopolskim.

⁵⁴UCS w: Białymstoku, Gdyni, Katowicach, Krakowie, Białej Podlaskiej, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁵⁵UCS w: Kielcach, Białej Podlaskiej, Łodzi, Poznaniu i Szczecinie. Gdyni, Katowicach, Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Przemyśle, Warszawie i Gorzowie Wielkopolskim.

kontroli SENT dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej realizujących przedmiotowe czynności lub też jego wymiany.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2543, 2546-2550)

W roku 2017 UCS przeprowadzały kontrolę SENT z wykorzystaniem łącznie⁵⁶ 148 oznakowanych radiowozów, 33 radiowozów typu „biura”, 88 nieoznakowanych pojazdów służbowych, 98 zestawów wykorzystywanych do dokonywania próbek, 209 urządzeń zapewniających mobilny dostęp do rejestru 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.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2202, 2242-2255)

Na dzień 18 kwietnia 2017 r. dokument pn. *Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych Służby Celnej w sprzęt do kontroli (wersja IV zmodyfikowana – listopad 2014 r.)* określał kwestie związane z wyposażeniem zespołu kontrolnego. Na podstawie konsultacji z jednostkami KAS przeprowadzonymi w II kw. 2018 r. Departament Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej przygotował nowy dokument pn. *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 internetu – 1 laptop na 1 samochód służbowy oraz mobilne drukarki – uzależnione od ilości mobilnych laptopów. Jako fakultatywne wskazano wyposażenie grup mobilnych w mobilne skanery do kontroli dokumentów SENT – 1 skaner na 1 samochód służbowy.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że w ostatnim okresie czasu żaden z DIAS nie wnioskował do DZP o doposażenie zespołów kontrolnych ani też o przyznanie dodatkowych środków finansowych na ten cel czy zmianę Standardów wyposażenia KAS, wobec tego można uznać, że w opinii tychże DIAS stan wyposażenia tzw. grup mobilnych był wystarczający i adekwatny do obsady i poziomu realizowanych zadań w tym obszarze kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2543, 2546-2594)

Pismem z 1 sierpnia 2019 r. 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, ze szczególnym uwzględnieniem takich obszarów, jak samochody służbowe zapewniające możliwość realizacji czynności kontrolnych wyposażonych w:

– laptopy z mobilnym dostępem do internetu,

⁵⁶Wszystkie 16 UCS.

- urządzenia wielofunkcyjne umożliwiające sporządzanie i doręczenie rozstrzygnięcia w sprawie, zabezpieczenie dowodów lub innych dokumentów i pracę w terenie (mobilne drukarki, skanery, itp.),
 - system łączności ADAM,
 - sprzęt do poboru próbek (na wyposażeniu komórki organizacyjnej),
 - plomby elektroniczne,
- zgodnie ze Standardami wyposażenia KAS.

Ze sprawozdania zbiorczego z października 2019 r. z kontroli w tym zakresie, przekazanych przez wszystkich 16 DIAS wynika, że:

- w przypadku siedmiu UCS⁵⁷ wyposażenie komórek realizacji spełnia wymagania określone w Standardach wyposażenia KAS,
- w przypadku 14 UCS⁵⁸ wymagania sprzętowe niezbędne do realizacji kontroli SENT uznano za wystarczające,
- w przypadku dwóch UCS⁵⁹ DIAS nie sformułowali oceny w zakresie adekwatności ilości posiadanego sprzętu w relacji do niezbędnych potrzeb w tym zakresie,
- w przypadku pięciu UCS⁶⁰ sformułowano zalecenia podjęcia działań w celu uzupełnienia wyposażenia stosownie do Standardów wyposażenia KAS.

(dowód: akta kontroli str. 4735-4779)

Ze względu na brak odpowiedzi ze strony DZP na zadane w toku kontroli pytanie dotyczące uczestnictwa DIAS w procesie planowania i szacowania kosztów związanych z monitorowaniem przewozu towarów na lata 2017-2019 (udostępniono jedynie wycinkową dokumentację DOS), rzetelna ocena działań w tym zakresie nie może być przez NIK dokonana.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2543, 2546-2550, 2595-2653)

W ocenie NIK, przyjęcie przez DZP założenia, że brak wniosków ze strony DIAS o doposażenie zespołów kontrolnych (lub przyznania dodatkowych środków finansowych na ten cel) oznacza stan wystarczający i adekwatny do obsady i poziomu realizowanych zadań w tym obszarze kontroli, było błędne, o czym świadczy fakt, 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. NIK zwraca również uwagę na 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.

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 ustawy o monitorowaniu przewozu, do czasu uiszczenia przez przewoźnika zagranicznego kaucji na poczet grożącej kary pieniężnej. Działania w zakresie pozyskiwania powierzchni magazynowych były

⁵⁷UCS w: Białymstoku, Toruniu, Gdyni, Opolu, Przemyśle, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁵⁸UCS w: Białymstoku, Toruniu, Gdyni, Katowicach, Kielcach, Białej Podlaskiej, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Przemyśle, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁵⁹UCS w Krakowie i Olsztynie.

⁶⁰UCS w: Kielcach, Białej Podlaskiej, Łodzi, Poznaniu i Szczecinie.

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. 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.

(dowód: akta kontroli str. 3019-3022)

Na podstawie zestawienia przekazanego przez DZP, sporządzonego przez wszystkich DIAS na potrzeby kontroli P/19/012, NIK ustaliła, że w badanym okresie łączna⁶¹ 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. DIAS w Bydgoszczy w latach 2018-2019 nie zapewnił wyznaczonego miejsca.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że w ramach operacji KONTRA, której celem była m.in. kontrola wyrobów przewożonych w ramach nabyć wewnątrzwspólnotowych (cysterny, pojemniki typu „mauser”), prowadzona na głównych szlakach komunikacyjnych i drogach alternatywnych, po raz pierwszy pojawiły się takie pojęcia, jak „główny punkt kontrolny” oraz „miejsce alternatywne”. 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 i to oni prowadzili, w miarę potrzeb, rozmowy z regionalnymi zarządcami dróg w sprawie ewentualnego rozszerzenia katalogu miejsc, w których kontrola drogowa mogła się odbywać.

Przy określaniu lokalizacji każdorazowo są brane pod uwagę takie elementy, jak:

- bezpieczeństwo kontrolowanych i funkcjonariuszy służby celno-skarbowej oraz innych uczestników ruchu,
- uwarunkowania techniczne do zrealizowania czynności kontrolnych,
- natężenie ruchu (liczba pojazdów przemieszczających się po drodze publicznej).

Dla potrzeb wykonywania kontroli i jej dokumentowania uwzględniany jest również dostęp do sieci komórkowej, tak by kontrolujący mogli skorzystać z danych z rejestru SENT.

DZP monitoruje liczbę uruchamianych codziennie stałych i mobilnych punktów kontrolnych, lecz nie wpływa, co do zasady, na miejsca dyslokacji tych punktów. Nadzór DZP w tym zakresie wykonywany jest poprzez analizę raportów dobowych „Zaangażowanie” (sporządzanie których polecił Szef KAS w piśmie CP6.892.84.2016 z 14 kwietnia 2017 r., co szerzej opisano w podobszarze 2.1 *Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie monitorowania realizacji zadań przez jednostki do tego wskazane*), dotyczących realizacji działań kontrolnych ze wskazaniem liczby mobilnych i stałych punktów kontrolnych.

W badanym okresie łączna⁶² liczba wyznaczonych stałych i mobilnych punktów

⁶¹Wszystkie 16 UCS.

⁶²Wszystkie 16 UCS.

kontroli wynosiła odpowiednio: 2017 r. – 163 i 335, 2018 r. – 158 i 454, 2019 r. – 164 i 472.

(dowód: akta kontroli str. 2201-2202, 2242-2257, 3019-3034)

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 zgłoszeń⁶³ oraz kolejnych rozporządzeń⁶⁴ wydanych w sprawie – zostało przypisane Dyrektorowi IAS w Zielonej Górze. Było to efektem współudziału grupy osób zatrudnionych/pelniących służbę w Izbie Celnej w Rzepinie (włączonej w struktury IAS w Zielonej Górze po konsolidacji służby celno-skarbowej, administracji skarbowej i administracji podatkowej) przy tworzeniu systemu SENT. Wybraną grupę stanowili pracownicy, którzy od roku 2016 byli związani z systemem SENT. Wówczas zostali oni powołani przez Szefa Służby Celnej w skład „Grupy Projektowej” utworzonej w celu opracowania projektu ustawy o rejestracji i monitorowaniu przewozu niektórych towarów oraz opracowanie aplikacji i rejestru zgłoszeń. Z uwagi na doświadczoną kadrę, zaangażowaną już na etapie tworzenia systemów, Zastępcą Szefa KAS pismem nr SC5.0723.152.2017 z 26 października 2017 r. powierzył Dyrektorowi IAS w Zielonej Górze zadanie w zakresie utrzymania, administrowania i rozwoju Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT na potrzeby całej Krajowej Administracji Skarbowej oraz utworzenie centrum kompetencyjnego. Wspólnie z departamentami właścicielskimi (Departament Ceł i DZP) opracowano zakres zadań do realizacji przez centrum kompetencyjne, jak również jego skład osobowy.

Obecnie zadanie przyjmowania zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń realizowane jest przez Referat Usług Komunikacji Elektronicznej oraz Usługi Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów (dalej: Referat ISS) w ramach zadania utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń SENT, tj. jako zadanie centrum kompetencyjnego wspierającego komórkę organizacyjną MF (DZP), określone na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 lit. c załącznika nr 11⁶⁵ do Zarządzenia JO KAS 2019. Ma to swoje odzwierciedlenie w aktualnie obowiązującym RO IAS w Zielonej Górze nr 39/2019 z 10 lipca 2019 r.

Przed wejściem w życie Zarządzenia JO KAS 2019, w strukturze organizacyjnej IAS w Zielonej Górze, określonej w RO zatwierdzonym 8 marca 2017 r., funkcjonowały komórki realizujące zadania o zasięgu centralnym (na rzecz KAS), w tym Referat Kontroli Koordynowanych i Koordynacji Działań w Obszarze Paliw. W drodze zmiany nr 1 RO IAS w Zielonej Górze, zatwierdzonej przez Ministra Finansów 27 lutego 2018 r., do struktury organizacyjnej Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze zostało wprowadzone Centrum Kompetencyjne Wsparcia Departamentów Właściwych ds. Cła, Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, Budżetu, Logistyki i Kadr, realizujące m.in. zadania polegające na:

- wsparciu utrzymania, administrowania i rozwoju pod kątem wymagań biznesowych Centralnych Systemów ECIP/SEAP PL, SENT, CMM/SeZAM;
- wsparciu obsługi i weryfikacji na poziomie centralnym wniosków o założenie kont, nadanie, modyfikację lub odebranie uprawnień użytkownikom w zakresie

⁶³Dz.U. poz. 787.

⁶⁴Rozporządzenie 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.).

⁶⁵Stanowiącego 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.

aplikacji ECIP/SEAP PL i SENT.

Ponadto do zadań Wydziału Informatyki w ramach Działu Systemów Centralnych i Bazy Wiedzy zostało przypisane zadanie utrzymania, administrowania i rozwoju systemów informatycznych o zasięgu centralnym, w szczególności Systemu Monitorowania Przewozu Towarów SENT.

Po wdrożeniu zmiany nr 2 RO IAS w Zielonej Górze, zatwierdzonej 3 sierpnia 2019 r., w miejsce Centrum Kompetencyjnego Wsparcia Departamentów Właściwych ds. Cła, Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, Budżetu, Logistyki i Kadr w Pionie Logistyki i Usług został utworzony Referat Usług Komunikacji Elektronicznej oraz Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów, do zadań którego należała w szczególności realizacja zadań Centrum Kompetencyjnego ds. Wsparcia i Rozwoju Systemów SEAP i SENT.

Od dnia zatwierdzenia nowego RO IAS w Zielonej Górze zadania centrum kompetencyjnego (dalej: także centrum) wspierającego komórkę Ministerstwa właściwą do spraw zwalczania przestępczości ekonomicznej w zakresie utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) realizuje Referat ISS.

Dyrektor IAS w Zielonej Górze uczestniczył w procesie tworzenia centrum kompetencyjnego realizującego zadania dotyczące utrzymania, administrowania i rozwoju systemu SENT w zakresie formułowania zakresu zadań komórki realizującej zadania centrum, obsady kadrowej oraz niezbędnej infrastruktury lokalowej i sprzętowej. Po raz pierwszy, z uwagi na potrzebę uporządkowania oraz doprecyzowania zadań realizowanych w zakresie utrzymania, administrowania i rozwoju systemów informatycznych o zasięgu centralnym, Dyrektor IAS w Zielonej Górze pismem nr 0801-IZZ.0110.80.2017 z 27 października 2017 r. zwrócił się do DZP o zaopiniowanie zmian w RO IAS w Zielonej Górze uszczegółowiających zadania realizowane przez Wydział Informatyki w zakresie systemów centralnych, w tym systemu SENT. W późniejszym okresie formułował i przekazywał do DZP kolejne propozycje dotyczące zmian w strukturze organizacyjnej IAS w zakresie realizacji zadania wsparcia funkcji właściciela biznesowego centralnego systemu informatycznego SENT. W zakresie obsady kadrowej centrum Dyrektor IAS w Zielonej Górze w piśmie nr 0801-IZZ.0110.4.2018 z 24 kwietnia 2018 r. przekazał Ministerstwu Finansów proponowany skład osobowy, obejmujący sześć osób, charakteryzujących się doświadczeniem i znajomością systemu SENT.

Infrastruktura lokalowa i sprzętowa wykorzystywana do realizacji zadań centrum kompetencyjnego ds. Wsparcia i Rozwoju Systemów SAP i SENT istniała na dzień Konsolidacji, gdyż zadania te były nieprzerwanie realizowane przez tych samych pracowników już w 2016 r. Osoby tworzące obecnie centrum kompetencyjne, jeszcze przed 1 marca 2017 r. świadczyły pracę lub pełniły służbę w Zielonej Górze (czyli w obecnej lokalizacji centrum), zatem nie było potrzeby alokacji zasobów.

W związku z utworzeniem KAS plan finansowy IAS w Zielonej Górze został utworzony na podstawie planów finansowych na 2017 r. Izby Celnej w Rzepinie i IAS w Zielonej Górze, stąd środki finansowe i etaty na realizację zadań zostały przejęte z Izby Celnej w Rzepinie.

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 III Zastępcy DIAS realizowany jest w ramach bieżącej kontroli funkcjonalnej, poprzez weryfikację i akceptację pism. Istotnym elementem nadzoru są spotkania robocze z kierownikiem komórki ISS, na których omawiane są realizowane zadania, uzgadniane są w wersji roboczej zmiany w systemie i kierunki

rozwoju oraz ewentualne problemy i trudności związane z realizacją zadań. 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. Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów jako komórki wspomagającej realizację zadań właściciela biznesowego, m.in. w zakresie bieżącego utrzymania (w aspekcie niezawodności, zapotrzebowania na sprzęt techniczny) i rozwoju systemu SENT. Wszelkie działania, a w szczególności dotyczące rozwoju systemu SENT, wymagają wzajemnych uzgodnień dyrektora izby i Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej 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. Organizowane są również wspólne spotkania i warsztaty, na których wypracowywane są, w oparciu o zdiagnozowane problemy, zasady postępowania w zakresie bieżącego utrzymania systemu oraz jego rozwoju.

Nadzór bezpośredni nad realizacją zadań centrum kompetencyjnego na średnim szczeblu zarządzania realizuje kierownik komórki ISS. Nadzór ten wykonywany jest głównie poprzez:

- bezpośredni nadzór i przydział zadań pracownikom – dekrety sprawy w systemie kancelaryjnym, poprzez e-mail lub polecenia służbowe;
- okresowe raporty pracowników z wykonanych zadań;
- przegląd współdzielonych skrzynek pocztowych;
- okresowy przegląd wpisów w elektronicznej książce administratora.

Ocena i rozliczanie efektów pracy pracowników Centrum Kompetencyjnego ds. Wsparcia i Rozwoju Systemów SEAP i SENT realizowana jest na poszczególnych szczeblach zarządzania oraz w ramach nadzoru właściciela biznesowego. Dokonywana jest przez:

- Kierownika Referatu ISS, m.in. przez okresowe raporty pracowników z wykonanych zadań, przegląd współdzielonych skrzynek pocztowych, okresowy przegląd wpisów w elektronicznej książce administratora;
- III Zastępcę DIAS w Zielonej Górze, przez koordynowanie i uzgadnianie działań komórki oraz w ramach kontroli funkcjonalnej, przez weryfikację i akceptację pism;
- DIAS w Zielonej Górze jako kierownika jednostki;
- Dyrektora DZP jako właściciela biznesowego.

W związku z budową modułu gromadzącego i przetwarzającego dane geolokalizacyjne SENT GEO w ramach SENT przy współudziale osób zatrudnionych/pelniących 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 w Wrocławiu. Pismem DZP10K.077.79.2018 z 10 sierpnia 2018 r. Zastępca Dyrektora DZP polecił Dyrektorowi IAS we Wrocławiu zapewnienie wsparcia w rozwiązywaniu problemów związanych z planowanym na 20 sierpnia 2018 r. pilotażem udostępniania aplikacji mobilnej do przekazywania danych geolokalizacyjnych środków transportu przewożących towary objęte ustawą o monitorowaniu przewozu. 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, zatwierdzonego przez Ministra Finansów 30 maja 2019 r., 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.

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. IAS we Wrocławiu nie otrzymała w tym zakresie żadnego wsparcia w postaci dodatkowych etatów lub środków. 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.

(akta kontroli str. 3036-3322)

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu monitorowania przewozu towarów w Ministerstwie Finansów wykonywał Wydział Prewencji w DZP. Zgodnie z zapisami pierwszego po utworzeniu KAS, wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DZP, zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów 18 kwietnia 2017 r., do zadań Wydziału w zakresie monitorowania przewozu towarów należało:

- a) nadzór nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych w zakresie kontroli przewozu towarów;
- b) opracowywanie w zakresie kontroli przewozu towarów:
 - procedur i standardów postępowania należących do właściwości Wydziału,
 - standardów technicznych zaopatrzenia w sprzęt specjalistyczny do kontroli celno-skarbowej, łączności oraz środków transportu;
- c) współdziałanie z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz innymi uprawnionymi organami i służbami w zakresie organizacji i funkcjonowania kontroli przewozu.

Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów 7 maja 2018 r. zatwierdził zmianę regulaminu organizacyjnego DZP, w wyniku której doprecyzowano przepisy dotyczące nadzoru Wydziału Prewencji DZP nad działalnością DIAS i naczelników UCS w zakresie kontroli przewozu towarów oraz dodano:

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie wykroczeń związanych z realizowanym przewozem towarów oraz przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących przewożonego towaru;

- planowanie i koordynowanie szkoleń funkcjonariuszy służby celno-skarbowej w zakresie realizacji wymogów i uprawnień wynikających z systemu monitorowania przewozu towarów oraz
- realizowanie zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT.

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. Zwiększenie limitu etatów zostało poprzedzone wnioskiem Dyrektora DZP z 20 maja 2019 r. W jego uzasadnieniu podniesiono między innymi kwestię zwiększenia liczby działań analitycznych i nadzorczych w związku z wprowadzoną i planowaną nowelizacją ustawy o monitorowaniu przewozu. Wskazano, że od 1 października 2018 r. został wprowadzony obowiązek przekazywania przez przewoźników danych geolokalizacyjnych oraz o podjętych pracach legislacyjno-informatyczno-organizacyjnych związanych z objęciem systemem SENT obrotu olejem opałowym.

Zadania dotyczące systemu monitorowania przewozu towarów były realizowane od września 2016 r. w ramach „Grupy Projektowej” powołanej 22 września 2016 r. przez Szefa KAS, stąd, tworząc Wydział Prewencji przyjęto, że w skład tej komórki wejdą osoby znajdujące się w tej grupie oraz osoby ją wspomagające.

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 Skarbowej⁶⁶ w dniach 19 i 22 maja 2017 r. przedłożono propozycję pełnienia służby w DZP (sporządzone 18 maja 2017 r.). Propozycje służby w dniu ich przedłożenia zostały przyjęte i osoby te rozpoczęły pełnienie służby w Departamencie. Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych osobowych prowadzonych przez Szefa KAS zostały wydane 5 czerwca 2017 r.

Pisemne karty zakresu obowiązków i uprawnień sporządzono w dniach od 25 do 31 lipca 2017 r. dla sześciu funkcjonariuszy i 9 lipca 2018 r. dla jednego funkcjonariusza (doręczono w terminie do 18 dni od ich sporządzenia).

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. Pisemne karty zakresu obowiązków i uprawnień dla tych funkcjonariuszy sporządzono po upływie jednego dnia (w jednym przypadku) i po upływie prawie czterech miesięcy (w dwóch przypadkach) od przeniesienia do DZP. Karty te doręczono w dniu sporządzenia oraz po czterech dniach i po 12 dniach od ich sporządzenia. Upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach Szefa KAS zostały im nadane po upływie od czterech do 16 dni od przeniesienia do komórki organizacyjnej.

(akta kontroli str. 8-11, 76-80, 82-226, 318-338)

⁶⁶Dz.U. poz. 1948, ze zm.

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.

(akta kontroli str. 11, 320-330)

W latach 2017-2019 Krajowa Szkoła Skarbowości planowała przeprowadzić szkolenie – Wykonywanie kontroli przewozu towarów – łącznie dla 73 osób, z tego dla 48 w 2018 r. i dla 25 w 2019 r. Zorganizowała trzy szkolenia:

- Wykonywanie kontroli przewozu towarów – zgodnie z planem,
- 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.

Ponadto funkcjonariusze Wydziału Prewencji DZP w latach 2017-2019 przeprowadzili osiem szkoleń dotyczących systemu monitorowania przewozu towarów, w wyniku których przeszkolono co najmniej⁶⁷ 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 omówienie projektowanych 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.);
- 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 dyrektorzy izb administracji skarbowej. 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:

⁶⁷Wydział Prewencji DZP nie przedłożył do kontroli list obecności ze wszystkich szkoleń.

- 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.

(akta kontroli str.12-73, 227-317, 2355-2502)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niepodjęcie przez Ministra Finansów 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 przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Wydane w związku z utworzeniem KAS Zarządzenie z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów („Zarządzenie JO KAS 2017”) jako wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie uwzględniało wyżej wymienionych zadań wynikających z tej ustawy. Dyrektor Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Dyrektor DOS), w piśmie z dnia 10 lutego 2020 r. wyjaśnił, że cyt. (...) *od dnia wejścia w życie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów nowe zadania, jakie zostały przez nią nałożone na naczelników UCS były realizowane przez komórki realizacji wchodzące w skład pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej w każdym UCS (§ 2 ust. 7 pkt 3 statutu ucs, stanowiącego załącznik Nr 9 do zarządzenia z dnia 1 marca 2017 r.), do zadań których należało m.in. realizowanie kontroli na drogach publicznych. W zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 12, z późn. zm.) jedynie uszczegółowiono zadania komórki realizacji (załącznik nr 9 do zarządzenia z dnia 5 lutego 2019 r.); w § 4 ust. 8 pkt 3 lit. g statutu ucs ujęto zadanie polegające na przeprowadzaniu kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Uszczegółowienie zadań komórki realizacji w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. nie miało wpływu na realizację zadań przez urzędy celno-skarbowe. W ocenie NIK, realizacja kontroli na drogach*

publicznych w rozumieniu § 2 ust. 7 w pkt 3 statutu UCS, stanowiącego załącznik Nr 9 do Zarządzenia JO KAS 2017, dotyczyła innych zadań niż wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów. W ramach Zespołu powołanego Zarządzeniem nr 34 Szefa KAS z 9 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Zespół) 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” (dalej: Analiza) wraz z tabelą zbiorczą propozycji zmian w statutach jednostek KAS. Pomimo wniosku Zespołu zawartego w Analizie, dotyczącego uregulowania w nowelizacji Zarządzenia JO KAS 2017 kwestii realizacji zadań nałożonych na KAS w zakresie monitorowania i kontroli przewozu towarów w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu i kilkakrotnej⁶⁸ nowelizacji tego zarządzenia, właściwy w sprawie Departament Organizacji i Wdrożeń (dalej: DOW)⁶⁹ nie podjął adekwatnych działań w tym zakresie.

Jak wynika z wyjaśnień⁷⁰ Dyrektora DOS, prace projektowe nad opracowaniem projektu nowego zarządzenia w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów, które uregulowałyby zagadnienia związane z realizacją przez UCS zadań wynikających z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu, zostały podjęte przez DOW w styczniu 2018 r. Do głównych założeń projektowanej regulacji należało m.in., uwzględnienie w katalogach zadań komórek organizacyjnych poszczególnych jednostek KAS zmian legislacyjnych mających wpływ na zakresy realizowanych zadań oraz wprowadzenie do zarządzenia nowego załącznika ujmującego całość zadań scentralizowanych oraz zadań centrów kompetencyjnych realizowanych przez jednostki organizacyjne KAS. Powyższe zamierzenia znalazły swoje odzwierciedlenie 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 statutów⁷¹ oraz w przepisach Zarządzenia JO KAS 2019 (weszło w życie 5 lutego 2019 r.), w tym w odniesieniu do zadań UCS wynikających z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu – w statucie urzędu celno-skarbowego, stanowiącym załącznik Nr 9 do Zarządzenia JO KAS 2019, w którym wprowadzono regulację, że komórka realizacji wchodząca w skład pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej w UCS realizuje m.in. zadanie polegające na przeprowadzaniu kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu (§ 4 ust. 8 pkt 3 lit. g statutu urzędów celno-skarbowych). Dyrektor DOS nie wyjaśnił, z jakich przyczyn odpowiedniej nowelizacji Zarządzenia JO KAS 2017 nie wprowadzono wcześniej, pomimo rekomendacji Zespołu do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej z września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2550, 2676-2765)

⁶⁸Dz. Urz. MF 2017.261, Dz. Urz. MF 2018.10, Dz. Urz. MF 2018.57, Dz. Urz. MF 2018.61, Dz. Urz. MF 2018.107.

⁶⁹Funkcjonujący do dnia 28 maja 2019 r. Od dnia 29 maja 2019 r. jego zadania realizuje Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

⁷⁰Pismo nr DZP10.K041.15.2019 z 16 grudnia 2019 r.

⁷¹Dz. Urz. Min. Fin. z 2019 r. poz. 1, obowiązujące od dnia 1 stycznia 2019 r. i uchylone z dniem 5 lutego 2019 r.

2. Brak nadzoru ze strony Szefa KAS i dyrektorów podległych mu departamentów właściwych w sprawie organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS oraz nadzoru nad tymi jednostkami, 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.

Zgodnie z § 8 ust. 1 statutu UCS, stanowiącego załącznik nr 9 do Zarządzenia JO KAS 2017, regulamin organizacyjny UCS nadaje dyrektor izby administracji skarbowej.

Z wyjaśnień Dyrektora DOS z 16 grudnia 2019 r. wynika, że ani Szef KAS, ani Departament DOW (odpowiedzialny za realizację zadań m.in. w zakresie organizacji i funkcjonowania izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych, urzędów celno-skarbowych i innych jednostek KAS oraz wykonujący zadania Szefa KAS w zakresie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi KAS) nie kierowali do DIAS wytycznych, pism lub innych dokumentów dotyczących dostosowania struktury organizacyjnej UCS do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, jak również nie weryfikowali w ramach nadzoru jednolitości nadawanych przez DIAS regulaminów organizacyjnych szesnastu UCS.

Skutkiem niepodjęcia przez Ministra Finansów we właściwym czasie odpowiednich działań w zakresie aktualizacji Zarządzenia JO KAS 2017 oraz braku nadzoru ze strony Szefa KAS i dyrektorów podległych mu departamentów, w zakresie realizacji przez DIAS obowiązku dostosowania regulaminów organizacyjnych UCS do zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, było:

- niedostosowanie regulaminów organizacyjnych UCS do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu – w jednym przypadku⁷²,
- dostosowanie regulaminów organizacyjnych UCS do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu ze znaczną zwłoką⁷³, wynoszącą od 269 do 976 dni – w 12 przypadkach⁷⁴,

co miało również wpływ na niewłaściwe sporządzanie zakresów obowiązków funkcjonariuszy UCS realizujących kontrole przewozu towarów, czego przykładem jest Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy (dalej: MUC-S). W urzędzie tym funkcjonariuszom w Referatach – Grupa Kontrolna I, II i III, zgodnie z regulaminem organizacyjnych MUC-S, począwszy od regulaminu z 8 maja 2017 r., przypisano do realizacji między innymi wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS, podczas gdy przepis ten 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 monitorowaniu przewozu⁷⁵. Naczelnik MUC-S w Warszawie wyjaśnił, że przyczyną wprowadzenia w obecnie obowiązującym regulaminie organizacyjnym MUC-S z 20 grudnia 2019 r. zapisów w zakresie przeprowadzania kontroli przewozu towarów na zasadach określonych

⁷²UCS w Toruniu.

⁷³Powyżej 30 dni, liczonej od daty wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu do daty uwzględnienia w regulaminie organizacyjnym zadań wynikających z tej ustawy, w szczególności kontroli przewozu towarów objętych systemem monitorowania.

⁷⁴UCS w: Białej Podlaskiej, Białymstoku, Gdyni, Łodzi, Katowicach, Kielcach, Opolu, Olsztynie, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie i Warszawie.

⁷⁵Zmiany w ustawie o KAS dokonano na podstawie art. 9 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1039).

w ustawie o monitorowaniu przewozu był zapis zawarty w § 4 ust. 8 pkt 3) lit. g) Zarządzenia JO KAS 2019. Zdaniem NIK, w związku z niewskazaniem w regulaminie organizacyjnym MUC-S (do dnia 20 grudnia 2019 r.) zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów, o której mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, funkcjonariusze MUC-S co najmniej do dnia 14 czerwca 2018 r. nie mieli pisemnie powierzonych zadań w tym zakresie.

NIK nie kwestionuje faktu, że obowiązek realizacji przez naczelnika UCS zadań kontrolnych określonych w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu wynikał wprost ze zmiany dokonanej w art. 2 ust. 1 pkt 16a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷⁶, tym niemniej niedostosowanie regulaminów organizacyjnych UCS do zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu świadczy o naruszeniu Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷⁷, pkt A Środowisko wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 2540-2552, 2656-2663, 2770-2780, 4779-6379)

3. Niedostosowanie w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 7 maja 2018 r. regulaminu organizacyjnego DZP do obowiązków Departamentu w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT.

DZP przypisano m.in. realizację zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT. Dyrektor DZP wyjaśnił, że w ramach realizacji tego zadania DZP przede wszystkim sprawuje nadzór nad działalnością IAS w Zielonej Górze i IAS we Wrocławiu w zakresie realizacji przez te jednostki odpowiednio zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego dotyczących utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach SENT i z pełnieniem roli właściciela biznesowego modułu SENT GEO, co sprowadza się głównie do:

- bieżącego monitorowania funkcjonowania systemu SENT pod względem merytorycznym, technicznym i organizacyjnym, w tym prawidłowości działania elektronicznego rejestru służącego przesyłaniu oraz gromadzeniu i przetwarzaniu danych ze zgłoszeń przewozu towarów oraz systemu komunikacyjnego i monitorującego służącego do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych z lokalizatorów i zewnętrznych systemów lokalizacji;
- prowadzenia analiz potrzeb biznesowych w zakresie zmian przepisów prawnych, wynikających z potrzeb wewnętrznych resortu finansów, innych resortów, a także przedstawicieli podmiotów gospodarczych, którzy wykonują obowiązki wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu,
- projektowania nowelizacji przepisów, w tym tych, które mają wpływ na funkcjonowanie systemu SENT;
- wykonywania analiz możliwości technicznych wdrożenia postulowanych modyfikacji systemu (wynikających z nowelizacji przepisów, jak również z postulatów użytkowników zewnętrznych i wewnętrznych systemu);
- projektowania zmian i optymalizacji systemu SENT oraz wykonywania prac informatycznych/wytwórczych/deweloperskich;
- wdrażania nowych lub zmodyfikowanych obowiązków (prowadzenie szkoleń, spotkań informacyjnych, kampanii informacyjnych, udzielanie wyjaśnień i wytycznych – zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i pracowników i funkcjonariuszy KAS oraz innych służ kontrolnych);

⁷⁶Dz.U. z 2019 r., poz. 768 ze zm. (dalej: ustawa o KAS).

⁷⁷Komunikat 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).

- czuwania nad właściwym wdrożeniem nowych zmian i funkcjonowaniem systemu po wdrożeniu.

Zdaniem NIK, brak przypisania tego kluczowego dla funkcjonowania systemu SENT zadania do DZP⁷⁸ 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 i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która powinna być spójna i dostępna we właściwym czasie dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

(akta kontroli str. 82-178, 2815-2827)

4. Sporządzenie z opóźnieniem zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy DZP pełniących w nim służbę, 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.;
 - 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.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że „(...) obowiązek sporządzania takich kart w terminie 14 dni od przyjęcia/przeniesienia/przywrócenia funkcjonariusza do służby, został wprowadzony zarządzeniem nr 28 Szefa KAS z 20 sierpnia 2018 r. Karty zakresu obowiązków i uprawnień zostały sporządzone i doręczone wszystkim funkcjonariuszom Wydziału Prewencji przed 20 sierpnia 2018 r.”.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca 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.

(akta kontroli str. 8-11, 318-338, 626-636)

5. Sprawowanie przez Dyrektora DZP nadzoru w sposób niezapewniający zabezpieczenie przez DIAS minimalnej liczby funkcjonariuszy w UCS realizujących kontrolę SENT (zasilających łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne) określonej przez Szefa KAS w piśmie nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r., w tym:
 - wg stanu na 18 kwietnia 2017 r. w jedenastu UCS⁷⁹ – odstępstwa od zalecanego limitu wyniosły w tych urzędach od jednego do 83 funkcjonariuszy,
 - przez cały okres objęty kontrolą (18 kwietnia 2017 r. – 30 września 2019 r.) w ośmiu UCS⁸⁰ – odstępstwa od zalecanego limitu wyniosły

⁷⁸Pomimo jego faktycznego wykonywania przez Departament od jego utworzenia w związku powstaniem KAS.

⁷⁹Dotyczy UCS w: Białymstoku, Gdyni, Gorzowie Wlk., Łodzi, Krakowie, Kielcach, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie, Toruniu i Warszawie.

w tych urządach wg stanu na 30 września 2019 r. od min. 12 do 83 funkcjonariuszy.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że na zmienną liczbę funkcjonariuszy zajmujących się kontrolami SENT ma wpływ konieczność realizacji innych zadań, które wykonują organy KAS. Tym samym naczelnik UCS niejednokrotnie, z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne związane z koniecznością podejmowania równoległych działań kontrolnych, np. operacja kontrolna Wólka Kosowska, likwidacja karuzel podatkowych, udzielanie pomocy prawnej, zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania granicy celnej UE, likwidacja nielegalnych wytwórni papierosów i krajanki tytoniowej, itp. jest zmuszony do podejmowania w ramach komórki organizacyjnej decyzji o alokacji zasobów. Dyrektor DZP wskazał również na element zmieniających się uwarunkowań i oczekiwań, w których była podejmowana decyzja o wielkości „limitów SENT” związanych m.in. z poziomem szarej strefy. W momencie określania minimalnej liczby funkcjonariuszy służby celno-skarbowej wyznaczonych do prowadzenia kontroli SENT przez Szefa KAS szacunki były znacznie wyższe niż w II półroczu 2017 r. Bardzo pozytywna reakcja rynku na wprowadzone regulacje, wyrażająca się m.in. dostosowaniem przez podmioty obowiązane wewnętrznymi mechanizmami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej do obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, pozwoliły na uelastycznienie podejścia do wskazanych „limitów SENT”. Szttywne podejście do przedstawionych liczb spowodowałoby brak możliwości reakcji organów KAS na zdarzenia wymagające natychmiastowej reakcji. Nie bez znaczenia dla otrzymanych wyników szacowania minimalnych poziomów etatów przeznaczonych do realizacji kontroli SENT w marcu 2017 r. był proces tworzenia nowych struktur organizacyjnych KAS związany z jej powołaniem, otrzymaniem nowych uprawnień albo doskonaleniem już posiadanych. Zdaniem Dyrektora DZP, nie jest możliwe w realiach służby mundurowej, mając w szczególności na uwadze zakres zadań do zrealizowania przez naczelnika UCS, stałe przypisanie charakteru zadań dla funkcjonariusza służby celno-skarbowej, bowiem zmieniające się otoczenie, pojawienie się kolejnych ryzyk, zdarzeń wymagających podjęcia natychmiastowych działań powoduje, że nawet w sytuacji gdy na dany dzień wyznaczony minimalny limit zostanie osiągnięty, to w kolejnych dniach może ta sytuacja ulec zmianie z uwagi na konieczność zabezpieczenia interesu finansowego państwa w innym obszarze.

NIK nie podziela tego poglądu, ponieważ ustalenia kontroli wskazują na niezrealizowanie wytycznych wynikających z przywołanego powyżej pisma Szefa KAS. Stanowisko NIK znajduje potwierdzenie także w tym, że w 2017 roku Szef KAS na zgłaszane uwagi i zastrzeżenia (podczas narad i spotkań roboczych z dyrektorami izb administracji skarbowej), co do ustalonych limitów, nie obniżył ich wyznaczonego poziomu. Nie uzyskiwały również akceptacji wnioski w tej sprawie składane przez DIAS, przykładowo przez Dyrektora IAS w Rzeszowie.

(akta kontroli str. 2224-2241, 2672-2675, 2781-2794)

6. Brak wystarczającego nadzoru Dyrektora 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.

⁸⁰Dotyczy UCS w: Gdyni, Gorzowie Wilk., Łodzi, Kielcach, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie i Warszawie.

Na podstawie definicji zawartej w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu, wyznaczone miejsce jest miejscem przeznaczonym do przechowywania lub strzeżenia środka transportu wraz z towarem albo towaru, prowadzonym przez dyrektora izby administracji skarbowej albo przez podmiot, któremu powierzono prowadzenie takiego miejsca. Z treści przywołanego przepisu oraz art. 19 ustawy o monitorowaniu przewozu wynika obowiązek zapewnienia przez dyrektora izby administracji skarbowej w wyznaczonym miejscu warunków do przechowywania towarów albo środka przewozowego, a celem tego obowiązku jest zapewnienia możliwości zatrzymania towaru albo środka przewozowego przez funkcjonariuszy i inspektorów realizujących czynność kontrolną.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że Departament nie prowadzi statystyki takich miejsc, z uwagi na ich stałą obecność w strukturze izb administracji skarbowej i wykorzystanie nie tylko dla potrzeb szeroko rozumianego systemu SENT.

NIK, na podstawie zestawienia przekazanego przez DZP, sporządzonego przez wszystkich DIAS na potrzeby kontroli, ustaliła, że w latach 2018-2019 Dyrektor IAS w Bydgoszczy, właściwy dla UCS w Toruniu, nie zapewnił warunków do przechowywania towarów albo środka przewozowego w związku z brakiem wyznaczonego miejsca, o którym mowa w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu.

Zdaniem NIK, fakt ten świadczy o braku rzetelnego nadzoru DZP w zakresie realizacji przez DIAS obowiązku zapewnienia miejsca wyznaczonego, który zgodnie z § 21 pkt 1 regulaminu organizacyjnego DZP obowiązującego od 18 kwietnia 2017 r. (i znowelizowanymi regulaminami organizacyjnymi DZP) sprawuje nadzór nad działalnością DIAS w zakresie kontroli przewozu towarów.

Dyrektor IAS w Bydgoszczy 21 listopada 2019 r., w odpowiedzi na pismo⁸¹ DZP sporządzone w toku kontroli NIK, wyjaśnił⁸², że w związku z trudnościami w pozyskaniu miejsca wyznaczonego do przechowywania lub strzeżenia środków transportu lub towarów, o których mowa w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu, z uwagi na warunki jakie musi spełniać, podjęto decyzję, że w przypadku wystąpienia konieczności przechowywania lub strzeżenia środka transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 a ustawy, stronom określonym w § 5 ust. 6 porozumienia centralnego⁸³ zostaną wskazane odpowiednio miejsca przechowywania określone w umowie zawartej 17 sierpnia 2018 r. pomiędzy PKN ORLEN S.A. a Skarbem Państwa – IAS w Bydgoszczy. Dodatkowo Dyrektor ten wyznaczył plac w pobliżu siedziby Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Toruniu jako miejsce do przechowywania lub strzeżenia środków transportu lub towarów, o których mowa w art. 2 pkt 15 ustawy.

Skutkiem braku odpowiednich działań nadzorczych DZP jest 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.

(dowód: akta kontroli str. 453-455, 2256-2257, 3019-3022)

⁸¹Nr DZP.10.K041.15.2019 (29) z 19 listopada 2019 r.

⁸²Pismo nr 0401-IZZ.033.54.2019

⁸³Z 22 września 2017 r. zawartego przez Szefa KAS z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego porozumienie w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów.

1.4 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)

Opis stanu faktycznego

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.

Podmiotami uprawnionymi do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze oraz ich przetwarzania za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego są funkcjonariusze służby celno-skarbowej, Policja, Straż Graniczna i Inspekcja Transportu Drogowego [art. 13 ust. 3 i 4 oraz art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) do d) ustawy o monitorowaniu przewozu].

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

W wytycznych wydanych 31 marca 2017 r.⁸⁴, skierowanych do DIAS, Szef KAS wskazał na potrzebę wsparcia Policji, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD) 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. Ustalono, 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 Koordynatora⁸⁵ oraz że w przypadku podejrzenia/ujawnienia nieprawidłowości 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

⁸⁴Pismo nr CP6.892.11.2017.

⁸⁵Zadaniem Służby Dyżurnego Koordynatora (pełnionej przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej) jest w szczególności dokonywanie sprawdzeń w systemach informatycznych Krajowej Administracji Skarbowej, 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, Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie związanym z identyfikacją towaru, dokonywaniem poboru próbek, nakładaniem zamknięć urzędowych (w tym pobór kaucji), zarządzaniem konwoju.

lub ustalonych harmonogramach takich szkoleń oraz powołaniu lokalnych zespołów koordynacyjnych.

(akta kontroli str. 446-448, 645-675)

30 marca 2017 r. Zastępca Szefa KAS zwrócił się do Komendanta Głównego Straży Granicznej między innymi o wyznaczenie funkcjonariusza Straży Granicznej właściwego dla ustalenia trybu bieżącej współpracy i współdziałania przy realizacji kontroli przewozu, wskazanie funkcjonariuszy komórki łączności i informatyki właściwej dla ustalenia warunków technicznych dostępu funkcjonariuszy Straży Granicznej do rejestru SENT oraz wyznaczenie 11 funkcjonariuszy – trenerów, którzy zostaną przeszkoleni przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej z zakresu przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu.

(akta kontroli str. 592)

20 kwietnia 2017 r. Zastępca Dyrektora DZP zwrócił się do przedstawicieli Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie dostępu 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 Krajowej Administracji Skarbowej. 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.

(akta kontroli str. 589-591)

28 kwietnia 2017 r.⁸⁶ Zastępca Dyrektora DZP zalecił naczelnikom urzędów celno-skarbowych nawiązanie współpracy z wyznaczonym inspektorem Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie udzielania wsparcia w trakcie realizowanych działań, ustalenia sposobu komunikacji, realizacji czynności kontrolnych, współdziałania i współpracy w trakcie realizacji ustawowych zadań. Poinformował, że Główny Inspektor Transportu Drogowego polecił wojewódzkim inspektorom transportu drogowego pilne nawiązanie takiej współpracy z właściwym miejscowo dyrektorem izby administracji skarbowej (pismo przekazano do wiadomości DIAS).

(akta kontroli str. 449-450)

Na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o monitorowaniu przewozu, 22 września 2017 r. Szef KAS zawarł z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego porozumienie w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów (dalej: porozumienie centralne). Porozumienie to weszło w życie z dniem podpisania i nie było zmieniane.

Dyrektor DZP podał, że termin podpisania tego czterostronnego 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.

Spotkania przedstawicieli stron porozumienia poświęcone systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów oraz wypracowaniu porozumienia odbyły się między innymi w dniach 28 grudnia 2016 r., 22 i 30 marca 2017 r. oraz 5 i 24 kwietnia

⁸⁶Pismo nr CP.1459547.

2017 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. Uzgodnione porozumienie, podpisane przez Szefa KAS, zostało przekazane do podpisu w trybie obiegowym 30 sierpnia 2017 r.

Dyrektor DZP podał, że dotychczas nie znalazł przesłanek do zmiany przepisów porozumienia centralnego. Wdrożenie modułu SENT GEO nie ma wpływu na funkcjonowanie porozumienia centralnego, bowiem jego funkcjonalności są dostępne z poziomu rejestru. Po wprowadzeniu zmian w ustawie, dotyczących objęcia systemem nowych towarów, przewozu dokonywanego koleją oraz wprowadzenia obowiązku przekazywania danych geolokalizacyjnych środka transportu, zasady i tryb współpracy nie uległy zmianie. Porozumienie określa zasady współpracy pomiędzy podmiotami kontrolującymi w rozumieniu ustawy – służba ochrony kolei nie jest podmiotem kontrolującym w myśl tej ustawy, ma jedynie zapewnić bezpieczeństwo wykonywania czynności kontrolnych przy ich wykonywaniu na drogach kolejowych.

(akta kontroli str. 406-408, 439, 579-588, 609-616)

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

- udostępniania przez Szefa KAS danych zgromadzonych na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, w celu wykonywania kontroli przewozu towarów;
- realizacji czynności kontrolnych, o których mowa w art. 13 tej ustawy.

Porozumienie z 22 września 2017 r. przewiduje 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. Koszty pobrania oraz badania próbki ponosi naczelnik urzędu celno-skarbowego. Powyższe wezwanie jest przekazywane odpowiednio przez: służbę dyżurną jednostki organizacyjnej Policji, służbę dyżurną operacyjną oddziałów lub placówek Służby Granicznej, wskazanego inspektora wojewódzkiej ITD lub Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, 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.

Strony porozumienia uzgodniły, 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.

W § 3 porozumienia centralnego uzgodniono między innymi, 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 przekazać im jego specyfikację techniczną. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej i Główny Inspektor Transportu Drogowego 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 (...).

(akta kontroli str. 609-616)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że:

- „(...) przyjęte w § 3 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. (...) do tego 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 (...);
- „Dokonywanie adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli (...) przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Celno-Skarbowej oraz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego wynika wprost z przepisu § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów. Każda z formacji posiada dostęp do modułu KONTROLA pośrednio lub bezpośrednio”.

Funkcjonariusze Centrum Kompetencyjnego ds. Wsparcia i Rozwoju Systemów SEAP i SENT IAS w Zielonej Górze w 2017 r. założyli 200 kont imiennych dostępu do rejestru zgłoszeń dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD, w tym: dla funkcjonariuszy Policji utworzono 85 takich kont, dla inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego 65, dla funkcjonariuszy Straży Granicznej 50 kont imiennych dostępu. Na wniosek o odebranie dostępu do rejestru, dostęp ten odebrano: 28 funkcjonariuszom Policji, 20 inspektorom ITD i dwóm funkcjonariuszom Straży Granicznej. Według stanu na 23 stycznia 2020 r. konta imienne posiada 88 funkcjonariuszy Policji, 51 funkcjonariuszy Straży Granicznej i 156 inspektorów ITD. Jak wyjaśnił Dyrektor DZP, limitowanie imiennych kont dostępu do rejestru zgłoszeń wynikało z ograniczonej liczby licencji Microsoft CAL, jaką posiada Ministerstwo Finansów. Osoby uprawnione korzystają bezpośrednio z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, co odbywa się poprzez usługę Chmura@MF.

(akta kontroli str. 434-445, 576, 3804-3835)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że „W lutym 2019 r. Policja, a w marcu 2019 r. Straż Graniczna i ITD składały wnioski o nadanie dodatkowych tymczasowych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń SENT. Z uwagi na składane wnioski Szef Krajowej Administracji Skarbowej 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 tych danych, poprzez usługę Chmura@MF – udostępnioną ograniczonej liczbie użytkowników poszczególnych służb – odbywa się tymczasowo, a system SENT jest gotowy do udostępnienia danych poprzez interfejsy dostępowe oraz sieć GovNET. Wobec braku potwierdzenia dokonania konfiguracji Szef KAS wnosił również o spowodowanie przyspieszenia prac w tym

zakresie. 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 i lokalizacjami wyznaczonymi przez administratorów poszczególnych służb. Specyfikacja techniczna do systemu SENT została przekazana 14 listopada 2017 r. Technicznie dodanie konta dla służby można wykonać po pozyskaniu adresu zwrotnego usługi po stronie danej służby. 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. GovNet jest to sieć pracująca w oparciu o różne technologie (m.in. MPLS, SDH i MetroEthernet) umożliwiającą komunikację pomiędzy centralnymi organami Państwa, posiadającymi tzw. „bramkę sieci GovNet”. Bramka umożliwia podłączanie się tychże organów do vlanów sieci GovNet przy pomocy zwykłych przewodów typu UTP kategorii 5, 6 lub 7 i protokołu Ethernet, w trybie access lub trunk. Vlany sieci GovNet tworzone są ad hoc przez administratorów sieci GovNet na użytek komunikacji pomiędzy dwoma lub większą liczbą podmiotów posiadających bramkę sieci GovNet. Sieć GovNet nie narzuca i nie ustala adresacji w warstwie 3 modelu ISO/OSI - tę ustalają podmioty biorące udział w komunikacji w ramach danego vlanu. Zwykle adresację ustala strona będąca dawcą usługi, dla której wykreowano dany vlan sieci GovNet. Połączenie „system to system” zestawiane jest najpierw przez MSWiA, a następnie przez administratorów sieci w Ministerstwie Finansów, którzy za pośrednictwem administratorów systemu SENT w Centrum Kompetencyjnym przekazują adresację do pozostałych służb, które na tej podstawie konfiguruje sieć po swojej stronie. Arkusze z adresacjami zostały przekazane do wskazanych osób technicznych z Policji, SG i ITD 19 listopada 2019 r.”

(akta kontroli str. 637-644, 3804-3835)

NIK zwraca uwagę na brak reakcji, w okresie po 14 listopada 2017 r.⁸⁷ 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 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 zgłoszeń. Jak wynika z ustaleń NIK, w toku kontroli P/19/012 System monitorowania przewozu towarów akcyzowych, np. Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD) bezskutecznie zgłaszał (m.in. w czerwcu 2018 r. i w sierpniu 2019 r.) zapotrzebowanie na dodatkowe konta dostępowe.

Strony porozumienia centralnego 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),

⁸⁷Zgodnie z wyjaśnieniami DZP - data przekazania Specyfikacji technicznej systemu SENT do KGP, KGSG i GITD.

komendantami oddziałów Straży Granicznej i wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego (§ 2).

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. Dyrektor DZP podał, że zakres współpracy wyznacza ustawa i wydane na jej podstawie akty wykonawcze oraz zawarte porozumienia, a szczegóły współpracy na szczeblu regionalnym miały zostać wypracowane pomiędzy zainteresowanymi.

(akta kontroli str. 406-408, 422-424, 609-616, 3836-3848)

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 dyrektorów izb administracji skarbowej, z tego dziewięciu zawarło porozumienia z poszczególnymi służbami osobno⁸⁸, a sześciu wypracowało wielostronne porozumienia ze wszystkimi służbami⁸⁹ uprawnionymi do wykonywania kontroli przewozu towarów.

W porozumieniach określono zakres i warunki współpracy, w szczególności organizację kontroli przewozu towarów oraz wymiany informacji mających znaczenie dla prowadzonych kontroli, organizację szkoleń prowadzonych dla inspektorów i funkcjonariuszy umawiających się stron, wzajemną pomoc w realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu.

(akta kontroli str. 427, 609-616)

W terminie ujętym w § 6 porozumienia centralnego, tj. do 23 października 2017 r., na szczeblu regionalnym porozumienia ze wszystkimi służbami podpisało 12 DIAS (w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze).

27 listopada 2017 r. oraz 21 lutego 2018 r., Dyrektor IAS we Wrocławiu i Dyrektor IAS w Opolu podpisali wielostronne porozumienia z uprawnionymi służbami, tj. odpowiednio 35 dni oraz trzy miesiące i 29 dni po wyznaczonym terminie⁹⁰. Z największym opóźnieniem zostało podpisane porozumienie pomiędzy Dyrektorem IAS w Poznaniu a Komendantem Wojewódzkim Policji i Wielkopolskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego (6 sierpnia 2019 r.)⁹¹.

Dyrektorzy IAS w Opolu i Wrocławiu podali, że porozumienia zostały zawarte po upływie 30 dni od podpisania porozumienia centralnego z 22 września 2017 r.

⁸⁸Dyrektorzy Izby 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 Transportu Drogowego), Rzeszowie, Zielonej Górze.

⁸⁹Dyrektorzy Izby 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.

⁹⁰Przed 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.

⁹¹Porozumienie między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu a Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim zostało zawarte 13 czerwca 2017 r.

z uwagi na przedłużające się uzgodnienia nad wypracowaniem wspólnego stanowiska oraz określeniem terminu na jego podpisanie. Dyrektor IAS w Poznaniu wyjaśnił, że opóźnienie w zawarciu porozumienia wynikało z „błędów w procedowaniu porozumienia” w IAS w Poznaniu.

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 Transportu Drogowego (21 listopada 2017 r.) oraz z Komendantem Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w Warszawie (2 stycznia 2018 r.), natomiast nie podpisał takiego porozumienia z Komendantem Wojewódzkim Policji w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 427, 504, 609-616)

Część porozumień regionalnych w sprawie realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu zostało zawartych przed podpisaniem porozumienia centralnego z 22 września 2017 r. Były to porozumienia dwustronne zawierane głównie z komendantami oddziałów SG i wojewódzkimi inspektorami ITD oraz jedno z komendantem wojewódzkim Policji (Zielona Góra). Przykładowo:

- Dyrektor IAS w Białymstoku podpisał porozumienie z Komendantem Oddziału Straży Granicznej 6 czerwca 2017 r. oraz z Wojewódzkim Inspektorem ITD 24 maja 2017 r.,
- Dyrektor IAS w Zielonej Górze podpisał porozumienie z Komendantem Oddziału Straży Granicznej 13 czerwca 2017 r. oraz z Wojewódzkim Inspektorem ITD 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 wnioski organu współpracującego o zawarcie takiego porozumienia (w tym wyżej opisane typyczne Szefa KAS z 31 marca 2017 r. oraz pismo DZP z 28 kwietnia 2017 r.).

(akta kontroli str. 427, 439-452, 506-513, 609-616)

Nie kwestionując celowości zawartych porozumień lokalnych przed podpisaniem Porozumienia na szczeblu centralnym przez Szefa KAS z pozostałymi Szefami służb, realizującymi zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu, NIK zwraca uwagę, że nie są one porozumieniami zawartymi na podstawie Porozumienia z 22 września 2017 r., wobec powyższego, z uwagi na to, że służby podległe zarówno Szefowi KAS, jak i GITD, realizują tożsame zadania, należałoby, zdaniem NIK, rozważyć podjęcie działań w celu ujednolicenia zawartych w nich treści (postanowień).

Strony porozumienia centralnego uzgodniły (§ 5 ust. 6), że DIAS przekazuje 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.

Według danych na dzień 21 listopada 2019 r. informacje o wyznaczonych miejscach, stronom wymienionych 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 z 16 IAS nie przekazali informacji o wyznaczonym miejscu komendantom wojewódzkim Policji, komendantom oddziałów Straży Granicznej i wojewódzkim inspektorom Inspekcji 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).

(akta kontroli str. 428-435, 478-492, 506-562, 567, 641-644)

4 kwietnia 2017 r. zadanie zakupu druków ścisłego zarachowania, potrzebnych do dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów, oraz ich rozdysponowania do izb administracji skarbowej zostało zlecone IAS w Zielonej Górze prowadzącej Centralny Magazyn Druków. Rozdzielnik pierwszej partii druków na poszczególne IAS został przygotowany w DZP. Sporządzenie zapotrzebowania i rozdysponowanie kolejnych partii druków zostało poprzedzone analizą potrzeb zgłaszanych przez poszczególne izby (15 maja 2017 r., 13 lipca 2017 r., 4 lipca 2018 r.).

(akta kontroli str. 406-408, 411-421)

Dyrektorzy izb administracji skarbowej w latach 2017-2019 zorganizowali szkolenia dotyczące kontroli przewozu towarów, w których uczestniczyło łącznie 1773 funkcjonariuszy Policji i SG oraz inspektorów ITD.

(akta kontroli str. 230-289, 300)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zapewnienie bezpośredniego dostępu do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji i inspektorów ITD po blisko czterech miesiącach, a w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej po upływie czterech miesięcy od dnia 18 kwietnia 2017 r.

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.

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 organów KAS, było uniemożliwienie realizacji przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD., od dnia 18 kwietnia 2017 r., obowiązku wprowadzania do rejestru zgłoszeń, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, adnotacji o przeprowadzonych kontrolach, o których mowa w art. 13 tej 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, wprowadzie zgodnie z porozumieniem centralnym, w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozyskiwanie danych będzie się odbywać przez służbę dyżurną poszczególnych sygnatariuszy umowy, niemniej jednak nie wskazano, że miałyby to być stałym mechanizmem współpracy.

(akta kontroli str. 434-445, 576, 589-591, 637-645, 3804-3835)

2. Brak należytego nadzoru przez Szefa KAS w zakresie dotyczącym zawarcia czterech porozumień regionalnych w terminie określonym w § 6 porozumienia centralnego z 22 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek i termin zawarcia porozumienia na szczeblu lokalnym przez DIAS z właściwym komendantem wojewódzkim Policji, wojewódzkim inspektorem ITD oraz z komendantem oddziału SG wynika z uzgodnień zawartych w § 6 porozumienia centralnego z 22 września 2017 r.

(akta kontroli str. 427, 434-445, 621)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez Szefa KAS założenia do systemu monitorowania przewozu towarów oraz zaprojektowanie i wykonanie podstawowego elementu systemu SENT – Rejestr zgłoszeń. Szef KAS w terminie wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu udostępnił podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą funkcjonalność rejestru SENT obejmującą możliwość przesyłania zgłoszeń, uzupełnienia zgłoszeń i ich aktualizację. Na 18 kwietnia 2017 r. przygotowano również możliwość sprawdzania i wyszukiwania przesłanych do rejestru zgłoszeń, w celu weryfikacji poprawności danych znajdujących się w rejestrze. W wyznaczonym ustawą terminie 1 października 2018 r. w ramach realizacji modułu systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń (SENT GEO) udostępniono 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. 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. NIK pozytywnie ocenia także 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.

Nie została jednak zrealizowana w terminie pełna funkcjonalność rejestru zgłoszeń SENT w zakresie wprowadzania adnotacji o dokonanej kontroli – moduł „KONTROLA” został wdrożony 7 września 2017 r., tj. po wejściu w życie ustawy o monitorowaniu przewozu.

Proces wyboru Instytutu Łączności jako beneficjenta dotacji nie został przeprowadzony w sposób wystarczająco przejrzysty i zapewniający konkurencyjność w zlecaniu zadania publicznego. Zdaniem NIK, do rozpoczęcia z dniem 8 września 2018 r. analizy danych gromadzonych w rejestrze SENT w ramach dotacji celowej udzielonej Instytutowi umową z 30 listopada 2018 r., brak było podstawy prawnej do zlecenia przez Ministra Finansów temu Instytutowi prac obejmujących dokonywanie analizy danych dotyczących przewozu towarów.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, mogło dojść do wcześniejszego niż wynika to z dokumentów uzgodnienia pomiędzy Ministerstwem Finansów a Instytutem Łączności zamiaru powierzenia tego zadania Instytutowi (w okresie, w którym były podejmowane przez Instytut działania związane z przygotowaniem modułu SENT GEO, formalnie nie obowiązywały jeszcze odpowiednie przepisy).

W ocenie NIK, Minister Finansów i Szef KAS nie podjęli w wystarczającym stopniu lub we właściwym czasie działań zapewniających:

- 1) bezpośredni dostęp do systemu SENT dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej oraz inspektorów ITD w terminie 18 kwietnia 2017 r.;
- 2) aktualizację zarządzenia Ministra 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 przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu;
- 3) skuteczny nadzór nad DIAS w zakresie realizacji obowiązku dostosowania regulaminów organizacyjnych UCS, do zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów, wynikających z art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu;
- 4) dostosowanie w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 7 maja 2018 r. regulaminu organizacyjnego DZP do zadań Departamentu w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego systemu informatycznego SENT;
- 5) sporządzenie w terminie zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, którzy wykonywali obowiązki służbowe w DZP;
- 6) zagwarantowanie przez DIAS minimalnej liczby funkcjonariuszy w UCS realizujących kontrolę SENT (zasilających łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne) określonej przez Szefa KAS w piśmie nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.;
- 7) nadzór DZP nad działalnością Dyrektora IAS w Bydgoszczy w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia miejsca wyznaczonego, o którym mowa w art. 2 pkt 15 ustawy o monitorowaniu przewozu;
- 8) zawarcie wszystkich porozumień regionalnych w terminie określonym w § 6 porozumienia centralnego;

co świadczy o niewystarczającym przygotowaniu podległych jednostek przez Ministra Finansów i Szefa KAS do realizacji zadań.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez Ministra Finansów/ Szefa KAS

2.1 Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie monitorowania realizacji zadań przez jednostki do tego wskazane

Opis stanu faktycznego

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. Szef KAS 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 „Kontrole” przekazywane są w poszczególnych kolumnach informacje dotyczące liczby wydanych decyzji o zarządzeniu konwoju, liczby zrealizowanych konwojów, liczby pobranych próbek towaru, liczby założonych zamknięć urzędowych oraz ilości kontroli z podziałem na: kontrole przewozu wyrobów energetycznych, kontrole przewozu alkoholu, kontrole przewozu 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 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 ustawie⁹². 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.

(akta kontroli str. 2815-2879)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że prowadzona statystyka uwzględnia wszystkie zrealizowane czynności kontrolne na drogach publicznych oraz krajowej sieci kolejowej, w tym również dane odnoszące się do kontroli SENT, oraz że gromadzone statystyki mają charakter poglądowy i czysto informacyjny, ukierunkowany na odzwierciedlenie liczby realizowanych działań kontrolnych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Kontrole SENT są działaniami o charakterze prewencyjnym, a gromadzone w rejestrze zgłoszeń dane służą z jednej strony do identyfikacji zdarzeń gospodarczych związanych z przewozem towarów wrażliwych, a z drugiej do dokonywania adnotacji o zrealizowaniu kontroli wobec realizowanego przewozu. Podniósł także, że przedmiotem kontroli podejmowanej w związku z weryfikacją przestrzegania obowiązków, o których mowa w ustawie o monitorowaniu przewozu, przez podmioty do tego obowiązane, jest zarówno kontrola 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 czy na podstawie innych przepisów prawa (np. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁹³, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁹⁴) itd. Ponadto zdarza się, że po zatrzymaniu środka transportu, w ramach kontroli SENT okazuje się, że kontrolowany środek przewozu nie przewozi żadnego towaru, niemniej został on

⁹²O zmianach naczelnicy UCS byli informowani w pismach: DZP.1540183.2017 DR z dnia 8 czerwca 2017 r., CP6.892.35.2017.DR z dnia 22 września 2017 r. i CP6.892.11.2017.DR z dnia 3 października 2017 r.

⁹³Dz.U. z 2019 r., poz. 2140.

⁹⁴Dz.U. z 2020 r., poz. 110.

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 efekty⁹⁵. 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.

(akta kontroli str. 3836-3845, 3971)

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,
- 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,

⁹⁵Na 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.

- przewozu oleju roślinnego – 5467 kontroli,
- tzw. „pustego przewozu„ – 67 249 kontroli,
- innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania – 273 907 kontroli.

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

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 (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.

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 kontroli kolejowego przewozu towarów. W toku kontroli nie przedstawiono danych określających rodzaje kontrolowanych towarów.

(akta kontroli str. 2267-2279)

Z danych⁹⁶ 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.

⁹⁶W piśmie nr DZP10.K041.15.2019 (58) z dnia 14 lutego 2020 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.).

W okresie od 18 kwietnia do 6 września 2017 r., liczba adnotacji o kontrolach drogowego przewozu towarów objętych monitorowaniem wprowadzonych do systemu ZISAR wyniosła 11 361.

(akta kontroli str. 3836-3848)

W odniesieniu do informacji dotyczących kar pieniężnych, wymierzonych opłat, nałożonych grzywien czy też opłat za przechowywanie środków transportu lub towarów Dyrektor DZP wyjaśnił, że dane te są gromadzone w Wydziale Prewencji okresowo i mają charakter informacyjny. 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 oraz w miarę potrzeb mogą być przedmiotem analizy przez Szefa KAS.

(akta kontroli str. 2815-2827)

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 tytułu⁹⁷ pobrano łącznie 5 823 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 dziewięciu 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.

(akta kontroli str. 2201-2202, 2242-2260)

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).

(akta kontroli str. 2201-2202, 2242-2260)

W roku 2017 (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

⁹⁷W przypadku nałożenia na środek transportu zamknięć urzędowych pobiera się kaucję w wysokości 1000,00 zł.

jednej) na łączną kwotę 1739,0 tys. zł. W kolejnych latach wszystkie 16 UCS nakładało kary pieniężne, wydając w tym zakresie: 1222 decyzji 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) 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.

(akta kontroli str. 2201-2202, 261-2266)

Z informacji przekazanych z IAS w Krakowie⁹⁸, 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 odstępień 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 odstępień z urzędu 1%.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że na bieżąco dokonywana jest analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego w zakresie regulowanym ustawą o monitorowaniu przewozu, w tym, w zakresie nakładania kar pieniężnych. Zasady odstępowania od nałożenia kary pieniężnej (przesłanki odstępień) 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, która odbyła się w Jastrzębiej Górze w dniach 18-19 maja 2018 r. DZP przesłał pismo⁹⁹ 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 kolejne,¹⁰⁰ zawierające przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. 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 (wyjaśnienia zawarte w pismach, organizacja spotkań poświęconych orzecznictwu i interpretacji poszczególnych przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu) wydaje się wystarczająca z punktu widzenia wytycznych w zakresie stosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie. Potwierdza to również brak sygnałów ze strony podległych Szefowi KAS jednostek o trudnościach w tym zakresie.

NIK, nie kwestionując przydatności opisanej praktyki, zwraca 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.

⁹⁸Jednostka właściwa w zakresie nadzoru nad systemem ZEFIR2, w którym pod indywidualnym kodem DKPIMT/DKPIMTP ewidencjonowane są wpłaty z tytułu kar pieniężnych.

⁹⁹Pismo DZP10.K077.14.2018 z dnia 23 lipca 2018 r.

¹⁰⁰Pismo DZP10.K077.14.2018 z dnia 5 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 341-344, 2266, 2815-2827, 2916-2973)

Funkcjonariuszy 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 z pośród 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, 861,0 tys. zł w roku 2018 i 906,5 tys. zł w roku 2019 (do dnia 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 5,0 do 7,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 2201-2202, 2242-2260)

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 usług¹⁰¹ 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 art. 610¹-610⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego¹⁰²).

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 orzeczenia przepadku towarów (w tym: cztery w 2018 r. i dwa 2 w 2019 r.), a łączna uzyskana kwota w wyniku wykonania orzeczeń wyniosła 42,2 tys. zł.

Dyrektor DZP podniósł, że wykonanie orzeczenia o przepadku następuje w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne¹⁰³, a zgodnie z tymi przepisami wykonanie orzeczenia następuje poprzez sprzedaż, nieodpłatne przekazanie lub zniszczenie. Wyroby tytoniowe oraz produkty lecznicze, których przepadek orzeczono na rzecz Skarbu Państwa, podlegają zniszczeniu, a napoje alkoholowe oraz produkty kosmetyczne, których przepadek orzeczono, podlegają zniszczeniu w całości albo w części, jeżeli sprzedaż tych towarów jest niemożliwa, znacznie utrudniona lub nieuzasadniona lub

¹⁰¹Dz.U. z 2020 r., poz. 106.

¹⁰²Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm. (dalej: Kpc).

¹⁰³Dz.U. z 2019 r., poz. 1169 ze zm.

towary te nie odpowiadają warunkom dopuszczenia do obrotu określonym w przepisach odrębnych (art. 31 ustawy Prawo celne), stąd w toku likwidacji tych towarów organy KAS mogą nie uzyskać żadnego przychodu.

Z wyjaśnień Dyrektora DZP wynika, że w zakresie, o którym mowa w art. 16 ust. 3 i 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, nie wydawał on zaleceń, wytycznych, procedur lub innych pism kierowanych do naczelników urzędów celno-skarbowych, bowiem przepadek rzeczy, tak jak uregulowano go ustawą, jest instytucją, która jest stosowana przez naczelników urzędów celnych i następnie naczelników UCS od szeregu lat na podstawie przepisów ustawy Prawo celne, a zatem nie wymaga wydania nowych wytycznych.

(akta kontroli str. 3849-3853)

Działanie rejestru zgłoszeń jest monitorowane na bieżąco. W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. odnotowano łącznie 25 przypadków niedostępności rejestru zgłoszeń SENT (w tym 17 awarii oraz osiem przerw technicznych), z tego 11 przypadków (siedem awarii i cztery przerwy techniczne) w 2017 r., sześć przypadków (trzy awarie i trzy przerwy techniczne) w 2018 r. oraz osiem przypadków (siedem awarii i jedna przerwa techniczna) w 2019 r. Średni czas działania kanału awaryjnego przyjmowania zgłoszeń wyniósł odpowiednio: 4 godz. 15 min w roku 2017, 1 godz. 46 min w roku 2018 i 4 godz. 56 min w roku 2019 (najdłuższy: 11 godz. 46 min w roku 2017, najkrótszy: 1 min w 2018 r.). Średni czas jaki upłynął od identyfikacji niedostępności rejestru do uruchomienia systemu awaryjnego wyniósł 41 min w roku 2017, 11 min w roku 2018 i 30 min w roku 2019 (najdłuższy: 1 godz. 33 min w roku 2017, najkrótszy: 1 min w 2018 r.). W związku z niedostępnością rejestru w roku 2017 przyjęto 7432, w roku 2018 – 577, a w roku 2019 – 3929 dokumentów zastępujących zgłoszenie. Ponieważ rejestr zgłoszeń SENT jest jednym z komponentów składowych Platformy Usług Skarbowo-Celnych (PUESC), awarie systemu SENT mogą wynikać z niedostępności platformy PUESC lub jednego z jej komponentów, bądź z niedostępności samego rejestru zgłoszeń SENT (w sytuacji gdy platforma PUESC działa prawidłowo). Dotychczasowe niedostępności rejestru zgłoszeń SENT były związane w głównej mierze z nieprawidłowym działaniem komponentów platformy PUESC, a nie samego rejestru zgłoszeń SENT. Z powodu przerw w działaniu platformy PUESC w okresie od 1 maja 2017 do 30 września 2019 r. wystąpiło 19 przypadków niedostępności rejestru SENT. Niedostępność rejestru zgłoszeń SENT spowodowana awarią samego systemu SENT występowała jedynie w początkowym okresie produkcyjnego funkcjonowania systemu. W 2017 r. wystąpiło pięć z sześciu dotychczasowych awarii systemu SENT. Zidentyfikowane niesprawności rejestru zgłoszeń nie wskazywały na potrzebę wdrażania istotnych modyfikacji systemu.

DZP wspólnie z IAS w Zielonej Górze 13 lipca 2017 r. opracował tzw. „dobre praktyki” dotyczące sposobu postępowania w przypadku awarii systemu. Określają one m.in. zadania i procedury postępowania administratora systemu SENT w przypadku ogłoszenia i zakończenia awarii systemu.

(akta kontroli str. 1704-1713, 2073-2075; 2127, 2815-2827, 2905)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej oraz inspektorzy ITD nie podlegają Szefowi KAS oraz nie są zobowiązani do jakiegokolwiek sprawozdawczości (dla MF), z wyjątkiem dokonywania adnotacji o kontrolach w systemie SENT. To samo dotyczy przekazywania jakichkolwiek innych dokumentów. Dlatego też, w związku z poczynionymi wielostronnie ustaleniami, Szef KAS nie oczekiwał żadnych dokumentów i informacji, poza wspomnianymi adnotacjami w tym zakresie. 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. Porozumienie to obejmuje udostępnianie przez Szefa KAS danych zgromadzonych na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu w celu wykonywania kontroli przewozu towarów oraz realizacji czynności kontrolnych, o których mowa w art. 13 tej ustawy, natomiast szczegóły współpracy na szczeblu wojewódzkim miały zostać wypracowane na poziomie regionalnym.

(akta kontroli str. 2815-2827, 2974-2979)

W zakresie realizacji obowiązku usuwania danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 1a ustawy o monitorowaniu przewozu, w terminie nieprzekraczającym 12 miesięcy, z wyłączeniem danych niezbędnych w związku z wszczętym postępowaniem administracyjnym, Szef KAS w piśmie¹⁰⁴ z 29 marca 2019 r. upoważnił Dyrektora IAS we Wrocławiu, do przechowywania danych geolokalizacyjnych, o których mowa w art. 4 ust. 4 pkt 1a ustawy o monitorowaniu przewozu oraz dokonywania weryfikacji tych danych. Na polecenie¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ Zgodnie z Procedurą, nad prawidłowością stosowania której czuwa centrum kompetencyjne zlokalizowane w IAS we Wrocławiu (dalej Centrum) za dane zbędne uważa się:

- 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.

Pierwsza weryfikacja danych geolokalizacyjnych przy współpracy z Instytutem Łączności odbyła się 31 stycznia 2019 r.¹⁰⁷ 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 roku, tj. od miesiąca, w którym należało rozpocząć comiesięczne usuwanie danych starszych niż 11 miesięcy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora IAS we Wrocławiu, rozpoczęcie weryfikacji okresowej we wrześniu, a nie od miesiąca następnego od dnia zatwierdzenia procedury, przyjęto, 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. prowadzono weryfikacje danych geolokalizacyjnych dla celów prowadzonych postępowań.

W okresie od 1 października 2018 r. do dnia 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. Pismem¹⁰⁸ DZP z 7 marca 2019 r. Dyrektor IAS we Wrocławiu został zobowiązany do usunięcia w pierwszej kolejności danych

¹⁰⁴Nr DZP1.K0111.6.2019.

¹⁰⁵Pismo nr DZP10.K077.30.2019.

¹⁰⁶Pismo o nr jw.

¹⁰⁷Nr sprawy 0201-19-006160.

¹⁰⁸Nr DZP10.K077.30.2019.

geolokalizacyjnych przekazanych do 31 grudnia 2018 r. Wykonanie polecenia DZP potwierdzają raporty przedłożone w toku kontroli.

(akta kontroli str. 2815-2827, 2896-2904, 2977-3018)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że zgodnie z art. 17 ustawy o monitorowaniu przewozu, DIAS indywidualnie ustalają wysokość opłat za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu, a zawarte w tej ustawie przepisy¹⁰⁹ stanowią wystarczające wytyczne, gdyż z jednej strony nie narzucają centralnie regulowanych stawek, co pozwala na lepsze dostosowanie ich do cen obowiązujących na rynku lokalnym (w tym przypadku wojewódzkim), a z drugiej strony ustalenie górnych granic stawek nie pozwala na nadmierną swobodę w ustalaniu tych opłat przez DIAS. Dodatkowo wysokość 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. Ponadto Dyrektor DZP podniósł, że realizacja zadań w powyższym zakresie nie jest nowym obowiązkiem DIAS, bowiem były one wykonywane przed powstaniem KAS.

(akta kontroli str. 2815-2827)

Opis i ocenę monitorowania przez Szefa KAS realizacji przez DIAS postanowień art. 19 ustawy o monitorowaniu przewozu zawarto w części 1.3 *Ocena Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów.*

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Niezapewnienie przez Szefa 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.

NIK, wystąpiła do 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 zgłoszeń¹¹⁰?

¹⁰⁹Art. 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.

¹¹⁰ W przypadku negatywnej odpowiedzi NIK zwróciła się o podanie z czego wynikały różnice.

2. Czy dane o zarejestrowanych kontrolach (tzw. 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 wymogami¹¹¹ 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 dokumentów¹¹² (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)¹¹³?

W odpowiedzi¹¹⁴ na powyższe pytania, 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. Modułu KONTROLA zapewnia przede wszystkim możliwość ewidencjonowania adnotacji 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 poddawaniu 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

¹¹¹Obowiązek 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 dokonanych a) pobraniu próbki towaru, b) zatrzymaniu środka transportu lub towaru, c) nałożeniu zamknięć urzędowych, d) usunięciu zamknięć urzędowych, e) pobraniu kaucji.

¹¹²Dz.U. poz. 789.

¹¹³Dz.U. poz. 1624 ze zm.

¹¹⁴Pismo nr DZP10.K041.15.2019 (58) z dnia 14 lutego 2020 r.

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) „(...)

- 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,
- 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”;

e) „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”.

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 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 Szefa KAS w zakresie gromadzenia w rejestrze zgłoszeń danych o kontrolach przeprowadzanych na zasadach wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

(akta kontroli str. 3836-3848)

2.2 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 grzywnien

Opis stanu faktycznego

W Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów z 14 stycznia 2017 r. (druk 1244) podano między innymi, że projektowane rozwiązania będą miały wpływ na wydatki sektora finansów publicznych głównie w latach 2017–2018 w obszarze przeszkolenia funkcjonariuszy, zakupu dodatkowych radiowozów dla mobilnych jednostek, zakupu przenośnych urządzeń testowych, mobilnych laboratoriów. Założono, że maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań sektora

finansów publicznych wynikających z ustawy wyniesie w roku: 2017 – 15,5 mln zł, 2018 – 20,4 mln zł, 2019 – 9,9 mln zł.

Zadania nałożone na Policję oraz Straż Graniczną miały spowodować w roku 2017 zwiększenie wydatków łącznie o kwotę ok. 4,5 mln zł zaplanowaną na wydatki informatyczne Straży Granicznej (3,5 mln zł) i przystosowanie funkcjonalności SWD Policji (1 mln zł). Powyższe miało spowodować konieczność zwiększenia budżetu w 2017 r., w części 42 – Sprawy wewnętrzne o kwotę 4,5 mln zł (3,5 mln zł – Straż Graniczna i 1 mln zł – Policja). Dodatkowo oszacowane zostały skutki szkoleń funkcjonariuszy Straży Granicznej odnośnie monitorowania przewozu drogowego towarów (20,0 tys. zł rocznie), które miały być finansowane w ramach limitu wydatków ustalanego corocznie dla części 42 – Sprawy wewnętrzne bez konieczności ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa.

Zadania nałożone na Inspekcję Transportu Drogowego miały być sfinansowane w ramach limitu wydatków ustalonego corocznie dla części 39 – Transport.

W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2017 oraz na kolejne lata dla części 42 – Sprawy wewnętrzne nie zostały przyznane dodatkowe środki na realizację zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu – dysponent części budżetowej nie ubiegał się o środki na wyżej wymieniony cel.

Koszty wdrożenia i utrzymania systemu monitorowania przewozu towarów w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej 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., 19 021,0 tys. zł w 2018 r. oraz 4918,8 tys. zł za 9 miesięcy 2019 r.¹¹⁵

W związku z utworzeniem systemu SENT, w tym modułu SENT GEO, do 30 września 2019 r. wydatkowano 6926,0 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). Z powyższej kwoty, 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). Obejmowała ona przeprowadzenie warsztatu m.in. w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 1343-1555, 1897-1961)

Wydatki przeznaczone na wdrożenie systemu SENT lub jego kolejnych wersji zgłaszane są przez DZP do projektu budżetu na rok następny. Przyjęte w ustawie wielkości wydatków znajdują odzwierciedlenie w planie finansowym dysponenta części budżetowej w resorcie albo kierowane są do poszczególnych wybranych jednostek (izb administracji skarbowej). Następnie wraz z upływem roku monitorowany jest stan ich wydatkowania. Niezależnie od tego, DIAS w ramach posiadanych środków bieżących określonych w ich planie finansowym lub dodatkowo przyznanych środków realizują zakupy towarów lub usług niezbędnych do realizacji wszystkich zadań, w tym związanych z systemem SENT.

(akta kontroli str. 2540-2550)

¹¹⁵Według danych zawartych w zestawieniu przekazanych przy piśmie DZP nr DZP10.K041.15.2019 (35) z dnia 31 stycznia 2020 r.

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 urządzeń 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. Należy podkreślić, że zarówno samochody służbowe, jak i inny sprzęt oraz urządzenia są wykorzystywane również przy wykonywaniu innych zadań. Ten sam radiowóz służy do realizacji kontroli SENT na drodze, jak w innym przypadku kontroli znacznika i barwnika w oleju napędowym w zbiornikach środków przewozowych oraz zabezpieczenia działań kontrolnych, np. w Wólce Kosowskiej. Dyrektor podał także, że 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.

(akta kontroli str. 345-349, 2201-2202, 2221-2223)

Wpływy z tytułu realizacji ustawy o monitorowaniu przewozu zaprezentowano w części 2.1 *Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie monitorowania realizacji zadań przez jednostki do tego wskazane*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Monitorowanie przewozu towarów w systemie SENT i SENT GEO

Opis stanu
faktycznego

Ocena przydatności systemu SENT była weryfikowana pod kątem dochodów budżetowych oraz wpływu na funkcjonowanie rynku towarów objętych systemem. Jej elementem jest również ocena dokonana i prezentowana w raportach i analizach przez organizacje i związki branżowe z obszaru wyrobów paliwowych, przemysłu spirytusowego czy tytoniowego. Szerzej zagadnienia te opisano w części 2.4 *Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie monitorowania wielkości szarej strefy w obrocie towarami objętymi systemem monitorowania przewozu towarów*.

Krajowa Administracja Skarbowa prowadziła w 2018 i 2019 r. działania mające na celu ocenę skuteczności wprowadzonych rozwiązań legislacyjno-organizacyjnych poprzez realizację krótkotrwałych, zintensyfikowanych działań kontrolnych. Do tej pory zostały zrealizowane dwie operacje. W obu przeprowadzono łącznie 28 tys. kontroli środków transportu. 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 drogowym¹¹⁶ oraz przepisów Kodeksu Wykroczeń¹¹⁷.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że system SENT 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

¹¹⁶Dz.U. z 2019 r. poz. 2140.

¹¹⁷Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821).

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 żywieniowych 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. Przykładem działań w tym zakresie jest wprowadzenie możliwości dokonywania zgłoszenia w sposób zbiorczy (handel obwoźny paliw silnikowych i paliw opałowych), wykorzystania sposobu przekazywania danych geolokalizacyjnych z systemów już zainstalowanych w środkach przewozowych przez przewoźników oraz zmniejszenie wysokości kary porządkowej do kwoty 2 tys. zł, w sytuacji, o której mowa w art. 24 ust. 1a ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, w wyniku tzw. oczywistego błędu.

(akta kontroli str. 1566-1703, 2126-2127)

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 brak 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.

(akta kontroli str. 1704-1713, 2073-2075, 2127)

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.

Ministerstwo Finansów wprowadziło lub podjęło działania w celu wprowadzenia zmian w systemie SENT GEO zmierzających do usunięcia problemów sformułowanych przez Instytut Łączności.

(akta kontroli str. 687-719, 2187-2200)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że 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 osiągany 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 nieprzewidywalność zdarzeń. Wymusza to m.in. stosowanie form i metod typowania, których skuteczność jest uzależniona

przede wszystkim od doświadczenia funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Są to m.in. działania polegające na typowaniu wizualnym, tj. obserwacji drogi np. przy użyciu lornetki.

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. Zapytania kierowane do systemu ZISAR dotyczą: podmiotu, towaru, środka przewozowego. W sytuacji gdy przewóz wiąże się ze zwiększonym ryzykiem odpowiedź z systemu ZISAR zawiera tzw. dyrektywę (wskazówki dla kontrolującego), która uaktywnia się w systemie w momencie zatrzymania środka transportu i rozpoczęcia kontroli albo na dedykowanej do wizualizacji zdarzenia – mapie. Niezależnie od powyższego działania, w ramach systemu SENT są budowane tzw. „czarne listy” na podstawie wskazań analityka, zaobserwowanych nieprawidłowości, obszarów kontroli, z których są budowane dodatkowe dyrektywy. 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. Jest ono wykorzystywane do tworzenia analiz niezbędnych do prowadzenia postępowań dotyczących nieprawidłowości w transporcie towarów w zakresie weryfikacji wykrytych anomalii w trakcie kontroli drogowych. Baza SENT GEO BI służy do analizy zgłaszanych incydentów i zabezpieczeniu danych dowodowych w prowadzonych sprawach i postępowaniach.

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.

Aby właściwie 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. W wytycznych została wskazana komórka organizacyjna urzędu celno-skarbowego – Służba Dyżurna jako właściwa do zarządzania ryzykiem i zespołem kontrolnym. Zadaniem Służby Dyżurnej jest przede wszystkim dysponowanie zespołem kontrolnym w zakresie miejsca i czasu realizacji kontroli. Służba Dyżurna,

posiadając informacje o ryzyku (opis zastrzeżenia w rejestrze), położeniu środka przewozowego, miejscu dostarczenia towaru, odpowiada za uruchomienie lub odstąpienie od uruchomienia czynności kontrolnych. 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. Sposób realizacji zadań na tym stanowisku nadzoruje Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego.

(akta kontroli str. 774-898, 1557-1559, 1800-1845, 2076-2100, 2103-2106)

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 opałowymi¹¹⁸, organem właściwym, do którego jest przesyłane zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń, jest Dyrektor IAS w Zielonej Górze¹¹⁹.

(akta kontroli str. 1704-1713)

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, 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. 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.

(akta kontroli str. 1556-1564, 1565: plik 1-3, 2035-2043, 2101-2102, 2130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

¹¹⁸Dz.U. poz. 1658.

¹¹⁹wcześniej §11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów (Dz.U. poz. 1849), §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).

2.4 Działania Ministra Finansów/ Szefa KAS w zakresie monitorowania wielkości szarej strefy w obrocie towarami objętymi systemem monitorowania przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

Geneza powołania projektu SENT sięga lat 2016-2017, w których ramach statutowych działań Służby Celnej i administracji skarbowej były realizowane liczne operacje na szlakach komunikacyjnych (np. operacja NYSA I-II, HORYZONT I-III, KONTRA) 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 wewnątrzwspólnotowych, ze szczególnym uwzględnieniem transportu realizowanego przy wykorzystaniu cystern. Dyrektor DZP wyjaśnił, że wyniki tych działań ujawniły zależność, że im więcej kontroli na drogach, tym mniejsza realizacja przewozu tzw. towarów wrażliwych (paliwa, alkohol, susz tytoniowy). Cały 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). Rozwiązania proponowane w ustawie 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). Na Węgrzech od 1 stycznia 2015 r. funkcjonuje tzw. Elektroniczny Drogowy System Kontroli Drogowego Przewozu Towarowego (EKAER). System kontroli przewozu towarów wdrożyła także Portugalia. Od 1 lipca 2013 r. wprowadzono nowe zasady transportowe dotyczące obowiązku powiadamiania portugalskiego urzędu podatkowego i celnego (Autoridade Tributaria e Aduaneira - AT), o wszelkich realizowanych przewozach towarów wraz z dostarczeniem szczegółowej informacji o ich załadunku. Tym niemniej wdrożony w Polsce system SENT jest zupełnie nowym rozwiązaniem, które wcześniej nie funkcjonowało na styku kontaktów przedsiębiorca – organ administracyjny. Brak tożsamyh wzorców, brak możliwości zaimplementowania funkcjonujących i uruchomionych wcześniej mechanizmów spowodował, że od początku system SENT, rozumiany jako zespół rozwiązań prawnych, informatycznych oraz organizacyjnych jest rozwijany, a wprowadzane zmiany mają zagwarantować jego efektywność i skuteczność w obszarze monitorowania przewozu towarów wrażliwych, o których mowa w art. 3 ustawy o monitorowaniu przewozu oraz w jak najmniejszym stopniu ingerować w działalność gospodarczą podmiotów gospodarczych.

(akta kontroli str. 1566-1571, 3323-3329)

Dyrektor DZP wyjaśnił, że 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. Przykładowo:

- w Raporcie¹²⁰ z analizy ryzyka Zespołu Analitycznego w Służbie Celnej z 4 grudnia 2015 r., wskazano na ryzyka występowania nieprawidłowości w obrocie olejów opałowych oraz olejów napędowych barwionych i znakowanych,
- w Raporcie¹²¹ z analizy ryzyka Zespołu Analitycznego w Służbie Celnej z 5 lipca 2016 r., wskazano na ryzyka występowania nieprawidłowości w obrocie olejów smarowych,
- w opracowaniu analitycznym¹²² sporządzonym przez Grupę Zadaniową ds. wyrobów tytoniowych i suszu tytoniowego w Służbie Celnej, w zakresie zagrożeń występujących w tranzycie suszu tytoniowego przez terytorium Polski, zidentyfikowano nieprawidłowości związane z przemieszczaniem suszu tytoniowego,
- w opracowaniu¹²³ sporządzonym przez Grupę Zadaniową ds. kontroli obrotu wyrobami alkoholowymi Izby Celnej w Rzepinie z 25 maja 2015 r., zidentyfikowano m.in. zagrożenia w obrocie alkoholu całkowicie skażonego, alkoholów nieskażonych i wyrobów na jego bazie,
- w analizie¹²⁴ Grupy Zadaniowej ds. alkoholu Izby Celnej w Rzepinie z 21 września 2016 r. przedstawiono efekty kontroli organów Służby Celnej w latach 2015-2016 ze wskazaniem wyrobów, będących przedmiotem nielegalnego obrotu.

Dyrektor DZP wyjaśnił, że mając na uwadze cel jaki legł 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 system 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 system monitorowania przewozu kodami CN oraz jednocześnie umożliwić wykonywanie kontroli na drodze w sposób pozwalający na ustalenie rodzaju przewożonych i kontrolowanych towarów. Przyjęto również, że przewóz towarów o masie do 500 kg lub objętość 500 l nie będzie podlegał zgłoszeniu do rejestru SENT, jako nieniosący możliwości powstania znacznych uszczupień wpływających na dochody budżetu państwa (niskie ryzyko). Takim przykładowym towarem są beczki do transportu olejów smarowych silnikowych przewożonych w ilości dwóch sztuk na jednej palecie, których łączna waga oscyluje w granicach 480 kg i 500 l. objętości. Według szacunków Ministerstwa Finansów jedna cysterna ok. 30 000 l. oleju napędowego to uszczuplenie podatków i opłat w wysokości ok. 60 tys. zł i takiego rodzaju przewozy były elementem „modus operandi” podmiotów działających w szarej strefie. Niska ocena ryzyk związanych z transakcjami dotyczącymi towarów wrażliwych konfekcjonowanych dała asumpt do wyłączenia niektórych opakowań jednostkowych tych towarów przygotowanych do sprzedaży detalicznej z obowiązku zgłaszania do rejestru zgłoszeń. Potwierdzeniem tego jest ujawnienie koncentratu do odmrażania szyb, który był przewożony w tzw. „mauserach”, nie zaś w opakowaniach 1, 4 i 5 litrowych, ogólnie dostępnych w sklepach i na stacjach paliw. Zatankowanie cysterny lub mauserów towarami wrażliwymi konfekcjonowanymi, wymaga czasu. Pozbycie się olbrzymiej liczby

¹²⁰Nr A/1/ZA/00000/001351/2015.

¹²¹Nr A/1/ZA/00000/001232/2016.

¹²²Sporządzonym za okres 1 styczeń 2015 r. – 30 czerwca 2016 r.

¹²³Nr 410000-IZAR.0104.45.2015.2.MPI.

¹²⁴Nr 410000-IGZR.0104.61.2016.2.MPI/KJĘ.

pozostałych po tej czynności opakowań właściwych dla sprzedaży detalicznej, czy to blaszanych, czy to plastikowych nastrocza wiele kłopotu i niesie ryzyko ujawnienia tego procederu. Nie bez znaczenia jest aspekt ludzki związany z wykonaniem szeregu prostych czynności służących do przelania wyrobów akcyzowych do większych opakowań (najczęściej mauserów), m.in. obniżający „rentowność” takiej operacji, stąd ryzyko powstania uszczupień w tej części obrotu uznane zostało za niskie, a część tych towarów w opakowaniach jednostkowych do pewnej określonej, właściwej dla nich wielkości nie podlega zgłoszeniu do rejestru zgłoszeń i tym samym monitorowaniu przewozu. Ostatnim argumentem, przemawiającym za wyłączeniem pewnej grupy tych towarów z obowiązku zgłaszania do rejestru jest element odnoszący się do infrastruktury informatycznej, tj. liczby zgłoszeń przesyłanych do rejestru. System SENT w związku z przesłaniem jednego zgłoszenia generuje od kilku do kilkunastu komunikatów. Przekładając to na tysiące zgłoszeń dzienne (14-15 tysięcy) Ministerstwo Finansów oszacowało, że liczba komunikatów wysyłanych i odbieranych przez system SENT to ok. 100 000 dziennie. Przesłanie szeregu zgłoszeń odnoszących się do małej ilości przewożonego towaru jest nieefektywne i kosztowne po obu stronach, tj. administracji i przedsiębiorców. Podobne rozwiązania stosują również inne kraje w swych regulacjach.

(akta kontroli str. 3464-3566, 3959-3974)

Stosownie do treści przepisu art. 3 ust. 9 ustawy o monitorowaniu przewozu Szef KAS 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. Efektem tych analiz były wystąpienia DZP do Ministra Finansów o wszczęcie procesu legislacyjnego, zmierzającego do określenia w drodze rozporządzenia towarów niewymienionych w art. 3 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o monitorowaniu przewozu, które powinny zostać objęte systemem monitorowania, w związku z ustaleniem występowania ryzyka naruszenia przepisów prawa podatkowego. Przykładem takich wystąpień są notatki nr CP6.8800.12.2017 z 19 października 2017 r. i nr DZP10.K0220.10.2018 z 30 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 3464-3469, 3563-3564)

Odnosnie do przyczyn rozszerzenia systemu monitorowania o przewóz kolejowy, Dyrektor DZP wyjaśnił, że wszelkie działania kontrolne podejmowane w ramach operacji kontrolnych w 2016 r. były związane przede wszystkim z kontrolami realizowanymi na drogowych szlakach komunikacyjnych i nie napływały sygnały o ujawnianiu nieprawidłowości w realizowanych przewozach kolejowych, dlatego też w pierwszej kolejności systemem monitorowania objęto przewóz towarów, który był realizowany na drogach publicznych. Nie bez znaczenia dla rozpoczęcia prac legislacyjnych związanych z objęciem systemem monitorowania realizowanych przewozów wskazanej grupy towarów po krajowej sieci kolejowej były: zdobyte doświadczenie w związku z wdrożonym systemem monitorowania przewozu towarów po drogach publicznych (dostrzeżenie różnic) 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, zasadnym stało się wprowadzenie rozwiązań minimalizujących zdefiniowane ryzyko. Stąd potrzeba włączenia do systemu monitorowania także przewozów dokonywanych koleją. Porównując tylko dane w zakresie przewozu wyrobów energetycznych (styczeń/maj) w latach 2016 i 2017 zauważono 100%

wzrost ilości przewiezionych wyrobów z 368 mln litrów do 652 mln litrów, jedynie w części związany z wprowadzeniem systemu SENT „na drogi”. Wprowadzenie systemu monitorowania realizowanych przewozów na krajowej sieci kolejowej było działaniem wyprzedzającym, typowo prewencyjnym, które ograniczyło możliwość wprowadzenia do obrotu na terenie kraju nielegalnego towaru z wykorzystaniem transportu kolejowego.

(akta kontroli str. 3323-3329)

W notatce Departamentu Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier z 28 czerwca 2016 r. dla Pana Mariana Banasia i Pana Wiesława Jasińskiego w sprawie opracowania i wdrożenia „Elektronicznego Systemu Nadzoru Przemieszczania Wyrobów Energetycznych” wraz z „Załoženiami Systemu Monitorowania i Kontroli Przemieszczania Towarów Wrażliwych” (etapy wdrażania SENT) założono, że wdrażany system SENT, pozwoli na:

- a) umożliwienie prowadzenia analizy ryzyka w stosunku do uczestników obrotu paliwami na każdym etapie i typowanie do kontroli tych uczestników, których dane są mało wiarygodne lub niekompletne,
- b) umożliwienie „ostrego” profilowania kontroli skierowanej na podmioty nieuczciwe, bez konieczności angażowania organów podatkowych w kontrole „losowe”,
- c) zmiana filozofii kontroli – przejście od kontroli dokumentacyjnej do kontroli fizycznej przemieszczanych wyrobów/towarów,
- d) zapewnienie stałej kontroli nad wypełnianiem wymogu posiadania koncesji URE i nakładanie kar na uczestników niespełniających wymogów, w tym umożliwienie wykorzystania danych do celów tworzenia zapasów obowiązkowych Agencji Rezerw Materiałowych.

Z wyjaśnień Dyrektora DZP wynika, że przedstawione w notatce oczekiwane rezultaty stanowiły wstępne wyartykułowanie założeń w zakresie efektów wprowadzonych rozwiązań w ramach systemu monitorowania drogowego przewozu towarów. Zdiagnozowane mechanizmy wyłudzeń podatków opierały się, m.in. na przywozie w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw silnikowych przez zarejestrowanych odbiorców, od których akcyza i opłata paliwowa była uiszczana, natomiast nie płacono podatku od towarów i usług od tych paliw. Zapłata akcyzy była wkalkulowana w mechanizm oszustwa, co potwierdzały kontrole ówczesnych organów (Służby Celnej i urzędów kontroli skarbowej). Bardziej rozbudowany mechanizm wykorzystujący swobodę przepływu towarów wykorzystywany był przez czarną strefę, która omijając wszelkie reguły prawne, dostarczała paliwa, m.in. wprost na stacje paliw bez uiszczenia jakichkolwiek należności publicznoprawnych. Mechanizm ten oparto, np. na przewozie w tzw. tranzycie paliw przez terytorium Polski skierowanych do odbiorców w jednym z państw członkowskich, przy czym paliwo to *de facto* trafiało do polskich odbiorców, a cysterny jechały puste dalej. Inny sposób omijania prawa polegał na produkcji preparatów smarowych i ich fikcyjnym wywozie do innego państwa członkowskiego, przy czym wyroby te pozostawały w Polsce i mimo niespełniania wymagań jakościowych były oferowane, jako paliwa silnikowe.

Aktualnie przewozy i dostawy paliw ciekłych na terytorium kraju są monitorowane przez całą dobę. Proces elektronicznego monitorowania wspierają funkcjonariusze służby celno-skarbowej wykonując średnio dziennie w I półroczu 2019 r. ok. 1500 kontroli środków transportu. Wcześniej, zgodnie z danymi z systemu EMCS do Polski w 2015 roku wjeżdżało ponad 600 cystern (dokładna liczba cystern wjeżdżających do kraju poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy nie była możliwa do ustalenia). Aktualnie czynności kontrolne mogą być wspierane przez

dane zawarte w rejestrze zgłoszeń, co pozwala na prowadzenie czynności analitycznych zmierzających do typowania konkretnych, realizowanych przewozów do kontroli poprzez budowanie zastrzeżeń, a tym samym wskazywanie rodzaju czynności kontrolnych do zrealizowania w trakcie kontroli. Natomiast wizualizacja trasy przewozu (SENT GEO) pozwala na prawidłowe zarządzanie zespołem kontrolnym. Realizacja działań prewencyjnych, zmierzających do objęcia kontrolą jak największej liczby środków transportu to jeden z elementów systemu monitorowania, natomiast uruchomienie zdefiniowanych kontroli w stosunku do konkretnych operacji przewozowych (np. art. 12a ustawy o monitorowaniu przewozu) to element, który przed wprowadzeniem systemu SENT nie mógł być realizowany – brak danych o przewozie, brak możliwości lokalizacji środka przewozowego.

Zakres danych w zgłoszeniu pozwala również na ocenę ryzyka w momencie dokonywania zgłoszenia. Już na tym etapie jest realizowany proces związany z automatyczną analizą ryzyka (AAR) z wykorzystaniem systemu ZISAR. Również po zakończeniu przewozu towarów jest realizowany proces analityczny zmierzający do identyfikacji podmiotów, przewozów, które charakteryzują się podwyższonym poziomem ryzyka. Jako przykład przedmiotowych działań departament przedstawia dwa przykładowe raporty analityczne związane z oceną działalności podmiotów gospodarczych na podstawie zrealizowanych przewozów towarów podlegających systemowi monitorowania przewozu.

Kwestia związana z koncesjami Prezesa URE została rozstrzygnięta poprzez założenie w systemie ZISAR tzw. zastrzeżeń centralnych.

(akta kontroli str. 3323-3329, 3413-3415)

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 podstawie umowy zawartej przez DG TAXUD¹²⁵ z Center for Social and Economic Research (CASE)¹²⁶ przygotowany został w 2019 roku raport na temat luki w podatku od towarów i usług. Jest to kolejny siódmy raport w tej sprawie. Zgodnie z tym raportem¹²⁷ luka w podatku VAT dla Polski w 2017 roku szacowana była na poziomie 14%, zaś w 2018 roku 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. Zastępca Szefa KAS wyjaśnił, że aktualnie Ministerstwo Finansów prowadzi początkowe prace, przy współpracy z Bankiem Światowym, dotyczące metod szacowania szarej strefy w obszarze wyrobów akcyzowych. Kolejnym krokiem 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.

(akta kontroli str. 3973)

Towary objęte systemem monitorowania przewozu na zasadach określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu należą do towarów wrażliwych, głównie

¹²⁵Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej.

¹²⁶Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

¹²⁷Por. CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, nr 500 (2019), s. 47.

z branży: paliwowej, tytoniowej i spirytusowej, które z uwagi na wysoki poziom danin publicznych były i są narażone na działalność podmiotów uchylających się od uiszczania zobowiązań podatkowych. 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 Almares. Przykładem takich opracowań są:

- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2015/2016)*¹²⁸,
- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2017)*¹²⁹,
- raport Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce (2018/2019)*¹³⁰,
- raport Global Compact Network Poland, *Walka z szarą strefą. Wpływ regulacji na branżę paliw płynnych*¹³¹,
- raporty roczne *Przemysł i handel naftowy* Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (2015, 2016, 2017, 2018)¹³²,
- raport *Szara strefa rynku wyrobów tytoniowych. Diagnoza, propozycje rozwiązań* (grudzień 2018)¹³³,
- opracowanie BCC „*Kolejne kroki w walce z szarą strefą w branży tytoniowej, Jak utrzymać dobry trend?*”(wrzesień 2018)¹³⁴.

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 wyludzeń została oszacowana na kwotę ok. 10 mld zł¹³⁵. Podstawowym problemem są wyludzenia podatku od towarów i usług na rynku paliw silnikowych. W 2012 roku 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

¹²⁸https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/GCNP_raport_szara_strefa_www_poj_030416.pdf

¹²⁹https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2017/12/SzS2017_web.pdf

¹³⁰<https://ungc.org.pl/strefa-wiedzy/raport-przeciwdzialanie-szarej-strefie-polsce-201819/>

¹³¹<https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2018/06/raport-paliwo-final-pojed.pdf>.

¹³²<http://www.popihn.pl/raporty2.php>.

¹³³<https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2018/12/Szara-strefa-wyrob%C3%B3w-tytoniowych-wersja-elektroniczna.pdf>.

¹³⁴<https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/2018-09-25-kolejne-kroki-w-walce-z-szara-strefa-w-branzy-tytoniowej-ra.pdf>.

¹³⁵Global Compact Network Poland, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16)*, s. 11.

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 roku w obrocie paliwami wyniosła 10 mld zł¹³⁶;

- 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 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 roku 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 usług¹³⁷. 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 roku 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 roku szara strefa w konsumpcji papierosów wynosiła 16,8%, zaś w 2017 spadła do 12,1%. Badanie Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares szacowało szarą strefę na rynku papierosów w IV kwartale 2015 roku na poziomie 18,2%¹³⁸. Wspólne działania organów KAS i pozostałych służb mające na celu likwidację szarej strefy pozwoliły w 2016 roku 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 roku 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 usług¹³⁹. Według innych danych (PARPA) w 2014 roku szara strefa mogła wynosić 5,4 mld zł¹⁴⁰. 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 alkoholu etylowych (w tym skażonych) były podstawą uznania tych towarów za towary wrażliwe. Dane te zostały wykorzystane

¹³⁶POPIHN, Raport roczny 2016, s. 6.

¹³⁷POPIHN, Raport roczny 2016, s. 6.

¹³⁸Poland Market Survey Report Empty Discarded Pack Collection August/September 2016, s. 10.

¹³⁹Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16), s. 109.

¹⁴⁰Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2015/16), s. 109.

do przygotowania OSR dla projektu ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. Wielkość szacowanych wpływów przyjętych w OSR dla tej ustawy została wykorzystana przy aktualizacji Programu Konwergencji w 2017 roku.

Minister Finansów, dokonując oceny wpływu wdrożenia ustawy o monitorowaniu przewozu na uszczelnienie systemu podatkowego oraz walkę z szarą strefą opiera się na analizie wpływów podatkowych, głównie z tytułu podatku akcyzowego i korzysta z raportów analitycznych sporządzanych przez niezależne instytucje, z którymi współpracuje.

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 podatkowych”*¹⁴¹. 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 obciążenia”*¹⁴²,
- *„Wprowadzenie pakietu transportowego oraz opisanych poniżej dedykowanych branżowo pakietów paliwowego oraz energetycznego w istotny sposób przyczyniło się do redukcji nielegalnego obrotu paliwami w Polsce”*¹⁴³,
- *„(...) 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 celem”*¹⁴⁴.

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 przewozowego”*¹⁴⁵. 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.¹⁴⁶ konsumpcja benzyn wzrosła o 6%, a oleju napędowego o 15%. W 2018 r.¹⁴⁷ wzrost konsumpcji wyniósł odpowiednio

¹⁴¹Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2018/19), s. 9.

¹⁴²Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 57-58.

¹⁴³Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 101.

¹⁴⁴Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2017), s. 101.

¹⁴⁵Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Raport roczny 2017, s. 20.

¹⁴⁶Przemysł i handel naftowy 2017, raport roczny, str. 20.

¹⁴⁷Przemysł i handel naftowy 2018, raport roczny, str. 20.

5% i 3%. W I półroczu 2019 r.¹⁴⁸ 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.

Wskaźniki te przekładają się na wyższe wpływy do budżetu z tytułu akcyzy. Na podstawie sprawozdawczości budżetowej wykazano, że wpływy z akcyzy od paliw silnikowych w 2018 r. wyniosły 33 557,4 mln zł. Odnosząc je do 2015 roku, są one wyższe o 5658,8 mln zł, tj. o 20,3% (w porównaniu do roku 2016 wyższe o 4 182,5 mln zł, a do roku 2017 – wyższe o 2 149,5 mln zł).

Skutkiem wdrożenia działań w zakresie monitorowania przewozu towarów były wpływy budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w 2018 roku osiągnęły poziom ponad 19 813 mln zł. Wpływy te, odnosząc je do 2015 roku, są wyższe o 2 023 mln zł, tj. o 11,4%. W przypadku suszu tytoniowego wpływy wyniosły 1,3 mln zł. Wpływy te, odnosząc je do 2015 roku, są wyższe o 1,0 mln zł, tj. o prawie 483,0%

W raporcie Global Compact¹⁴⁹, stwierdzono m.in., że przed wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie było możliwości skutecznego ograniczenia nielegalnego handlu ukrytego pod pozorami sprzedaży wewnątrzwspólnotowej. 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 BCC¹⁵⁰ ideę pakietu przewozowego należy ocenić pozytywnie i w wymiarze długoterminowym może on przyczynić się do ograniczenia szarej strefy wyrobów tytoniowych.

W raporcie Global Compact¹⁵¹ 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), które wyniosły w 2018 r. 7 843,6 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 szerokorozumianego wywozu, np. oleju rzepakowego, z 255 914 ton w 2016 roku do 82 120,4 ton w roku 2017 (spadek o 68%). Szczególnie widoczny jest spadek w dostawie wewnątrzwspólnotowej do Republiki Czeskiej i Słowacji, gdzie w 2016 roku wywieziono odpowiednio 148 639,2 tony i 67 670,3 ton, zaś w 2017 roku tylko odpowiednio 47 953,5 tony i 991,5 tony.

Zastępca Szefa KAS wskazał, że wprowadzenie takich rozwiązań jak: monitoring poprzez właśnie pakiet przewozowy, utrudnienia w obszarze wyludzeń poprzez

¹⁴⁸Rynek naftowy. Raport okresowy nr 37/2/2019, str. 9.

¹⁴⁹Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Raport roczny 2017, s. 20.

¹⁵⁰BCC, Kolejne kroki w walce z szarą strefą w branży tytoniowej. Jak utrzymać dobry trend?, s. 6.

¹⁵¹Global Compact Network Poland, Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce (2018/19), s. 31.

wprowadzenia pakietu paliwowego i pakietu energetycznego i prewencyjny system działania spowodowały odstraszenie, wylapywanie i identyfikowanie podmiotów działających w sposób nielegalny. Dzięki tym działaniom uzyskano efekt w postaci zmniejszenia szarej strefy a najwięcej na walce KAS z szarą strefą zyskały branże: paliwowa, tytoniowa i spirytusowa. Budżet państwa z tytułu tych wszystkich działań i zwiększonej konsumpcji, w tym legalnej zyskał w latach 2016-2018 w stosunku do 2015 roku – 16 426 900 tys. zł.

(akta kontroli str. 1566-1571, 1586-1665, 3959-4676)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów analizował przydatność systemu SENT pod kątem dochodów budżetowych, w szczególności z tytułu podatku akcyzowego oraz wpływu na funkcjonowanie rynku towarów objętych systemem. Szef KAS zapewnił bieżące monitorowane działania rejestru zgłoszeń i prawidłowo zorganizował tryb zastępczy, uruchamiany w przypadku jego niedostępności. NIK pozytywnie ocenia również realizację przez Szefa KAS obowiązku weryfikowania i usuwania danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatorów oraz zewnętrznych systemów lokalizacji. Ponadto Szef KAS zapewnił raportowanie informacji o przeprowadzonych kontrolach przez służbę celno-skarbową oraz zaangażowania w te kontrole funkcjonariuszy tej służby. Okresowo Departament Zwalczania Przestępczości 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.

Negatywnie natomiast, zdaniem NIK, ocenić należy niezapewnienie przez Szefa KAS mechanizmów, umożliwiających weryfikację wiarygodności danych, odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń, dotyczących kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym poprzez brak określenia jasno sprecyzowanych kryteriów klasyfikowania wyżej wymienionych kontroli jako podlegających odnotowaniu w module KONTROLA, będącym elementem rejestru zgłoszeń.

III. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. 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.
2. Wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wiarygodności danych, odnotowywanych w rejestrze zgłoszeń.
3. Zapewnienie właściwego nadzoru w zakresie dostosowywania regulacji wewnętrznych dotyczących KAS i regulaminów organizacyjnych podległych jednostek KAS do nowych zadań powierzanych tym jednostkom.
4. 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.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 17 marca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorza Motylow
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis