



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.007.02.2019

Pan
Krzysztof Chojnacki
Mazowiecki Wojewódzki
Inspektor Transportu Drogowego
Wojewódzki Inspektorat
Transportu Drogowego w Radomiu,
ul. Bolesława Limanowskiego 29 A,
26-610 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu, ul. Bolesława Limanowskiego 29 A, 26-610 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojnacki, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań2. Realizacja zadań przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego
Okres objęty kontrolą	Od 1 marca 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Kamil Moser, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/87/2019 z 8 października 2019 r.2. Agata Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/88/2019 z 8 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego podjął działania w zakresie przygotowania podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi³ (dalej: usmpt), a także działania związane z realizacją zadań wynikających z tej ustawy, jednak nie zapewnił warunków organizacyjnych pozwalających na w pełni skuteczną realizację zadań związanych z kontrolami towarów, o których mowa w usmpt (dalej: towary SENT), a także nie ustanowił mechanizmów pozwalających na weryfikację poprawności realizacji zadań wynikających z wyżej wymienionej ustawy.

Wpływ na powyższą ocenę miały w szczególności następujące fakty. Po pierwsze, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie przystosował wewnętrznego regulaminu organizacyjnego oraz zakresów zadań inspektorów do regulacji wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi. Ponadto, pomimo wystąpienia o nadanie imiennych dostępów do systemu SENT dla wyznaczonej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego liczby pracowników, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu, w późniejszym okresie, nie wystąpił niezwłocznie o nadanie dodatkowych dostępów. Takie działanie mogłoby zapobiec problemowi, który występował w podległym inspektoracie od lipca 2019 r. do czasu zakończenia kontroli, polegającym na niemożności wprowadzania danych do systemu SENT przez pracownika, który od 30 lipca 2019 r. jako jedyny miał do niego dostęp. Dodatkowo Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie zgłosił niezwłocznie tego problemu do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, a ostatecznie do Krajowej Administracji Skarbowej, co spowodowało, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych dane o kontrolach przewozu towarów wskazanych w usmpt, realizowanych w ciągu czterech miesięcy przez Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu nie zostały odnotowane w systemie SENT.

W obszarze realizacji zadań wynikających z usmpt NIK dostrzega, że mała liczba przyznanych imiennych dostępów do systemu SENT powoduje, że w większości przypadków istnieje konieczność wprowadzania kontroli do systemu SENT przez osoby, które nie przeprowadzały poszczególnych kontroli, co generuje dodatkowe problemy organizacyjne. Przeprowadzona przez NIK analiza dokumentów dotyczących kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt wykazała, że pomimo ustalenia procedury działania przy tego typu kontrolach, nie zapewniono jednolitości postępowania przy wprowadzaniu danych do systemu SENT, a także nie zostały zapewnione mechanizmy, które umożliwiłyby weryfikację poprawności tych danych Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego.

III. Opis stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje w przedmiotowej kontroli trójstopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych.

1.1. Działania Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przygotowania podległych inspektorów ITD do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Radomiu (dalej: WITD w Radomiu) nie została wyodrębniona jednostka organizacyjna do przeprowadzania kontroli przewozu towarów w związku z usmpt. Zadania kontrolne z tego zakresu były realizowane przez Wydział Inspekcji WITD w Radomiu. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: I Zastępcę MWITD) wydzielenie dodatkowej komórki organizacyjnej dla celów realizacji zadań w związku z usmpt nie znajduje uzasadnienia praktycznego, ponieważ kontrole w tym zakresie są realizowane w ramach dotychczasowych działań związanych m.in. z kontrolą przewozu osób, kontrolą masy, nacisków i wymiarów pojazdów, kontrolą emisji spalin, kontrolą towarów niebezpiecznych. Do Wydziału Inspekcji nie były przenoszone osoby z innych jednostek organizacyjnych WITD w Radomiu w związku z wejściem w życie usmpt. Obowiązujący od 7 października 2013 r. Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Radomiu również nie został zaktualizowany w związku z wejściem w życie usmpt.

(akta kontroli str. 3, 7-8, 70-96)

W WITD w Radomiu do 30 listopada 2019 r. nie przeprowadzono analizy potrzeb kadrowych w związku z wejściem w życie usmpt. Natomiast w okresie objętym kontrolą Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (dalej: MWITD) trzykrotnie zgłaszał do Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) zapotrzebowania kadrowe w związku z ogólną działalnością WITD w Radomiu. W 2016 r. zostało zgłoszone zapotrzebowanie na dwie osoby, nabór odbył się w 2017 r. natomiast żadna osoba nie została ostatecznie przyjęta. W roku 2018 zgłoszone było zapotrzebowanie na sześć osób, przyjęto cztery osoby na stanowiska aplikantów, natomiast ostatecznie jedna osoba po zdanym egzaminie została przyjęta na stanowisko inspektora transportu drogowego. W 2019 r. MWITD zgłosił do GITD zapotrzebowanie na siedem osób, jednak ostatecznie przyjętych na stanowisko aplikanta zostało pięć osób. Stan zatrudnienia inspektorów transportu drogowego WITD w Radomiu realizujących m.in. zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów w okresie objętym kontrolą przedstawiał się następująco: na 30 kwietnia 2017 r. 46 inspektorów, na 30 września 2017 r. 44 inspektorów, na 31 grudnia 2017 r. 43 inspektorów, na 30 września 2018 r. 40 inspektorów, na 31 grudnia 2018 r. 39 inspektorów, natomiast na 30 października 2019 r. 37 inspektorów. Powyższe dane wskazują na sukcesywne zmniejszanie się ilości inspektorów realizujących zadania wynikające z usmpt w WITD w Radomiu.

(akta kontroli str. 4, 9-10, 16, 63, 65, 162-182)

W WITD w Radomiu nie aktualizowano zakresów obowiązków i uprawnień wskazujących na realizację czynności związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów po wejściu w życie usmpt.

W okresie objętym kontrolą dostęp do rejestru zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 usmpt, prowadzonym w postaci systemu informatycznego o nazwie SENT (dalej: system SENT) otrzymały trzy osoby. Jednak ze względu na przejście od 1 października 2018 r. jednej z osób na inne stanowisko niezwiązane z czynnościami inspektorskimi oraz zwolnienie lekarskie drugiej osoby od 30 lipca

2019 r. w WITD w Radomiu jedyną osobą z imiennym dostępem do systemu SENT, czynnie wykonującą zadania inspektorskie, był I Zastępca MWITD. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD dostęp do systemu dla wszystkich inspektorów wykonujących czynności kontrolne na pewno poprawiłby sposób przeprowadzenia kontroli, zwłaszcza że w pojazdach WITD w Radomiu znajduje się dostęp do Internetu, a inspektorzy wyposażeni są w laptopy.

W dniu 27 kwietnia 2017 r. do WITD w Radomiu została skierowana wiadomość e-mail z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektorat TD)⁵, w której wskazano, że dla WITD w Radomiu przydzielono dwa konta dostępowe do systemu SENT oraz polecono przygotowanie stosownych wniosków zgodnie z załączonym wzorem. Trzy pierwsze wnioski o nadanie uprawnień w systemie SENT dla pracowników WITD w Radomiu zostały skierowane 28 kwietnia 2017 r. przez MWITD do Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS). Dwa z nich dotyczyły nadania jednemu pracownikowi roli w systemie dyspozytora i kontrolera, natomiast trzeci z nich dotyczył nadania I Zastępcy MWITD roli w systemie kontrolera. Kolejne dwa wnioski MWITD przesłał 21 listopada 2017 r. i dotyczyły one odebrania I Zastępcy MWITD uprawnień w systemie SENT⁶ oraz nadania uprawnień i roli w systemie kontrolera innemu pracownikowi WITD w Radomiu. Ponadto 25 października 2019 r., tj. w czasie kontroli prowadzonej przez NIK, MWITD zwrócił się do Dyrektora Biura Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu TD o nadanieostępów do systemu SENT siedmiu pracownikom.

NIK zwraca uwagę na opieszałość w podejmowaniu przez MWITD działań dotyczących odebrania uprawnień do systemu SENT pracownikowi, który od 1 października 2018 r. został przeniesiony na stanowisko administracyjne. MWITD wystąpił do GITD o odebranie imiennego dostępu do systemu SENT dla tego pracownika dopiero 25 listopada 2019 r., czyli po ponad roku od przeniesienia tego pracownika na stanowisko niezwiązane z czynnościami inspektorskimi. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez I Zastępcę MWITD od dnia przeniesienia na inne stanowisko pracy pracownik ten nie miał technicznej możliwości korzystania z uprawnień.

(akta kontroli str. 21, 41-44, 57, 160-161, 225, 228-229)

Żaden z pracowników nie otrzymał oddzielnego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zawartych w systemie SENT, w związku z faktem, że upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w systemie SENT przez inspektorów ITD wynika wprost z art. 12 ust. 1 usmpt.

(akta kontroli str. 4, 8, 50, 54-55, 215-228)

MWITD zorganizował 25 kwietnia 2017 r. wewnętrzne szkolenie dla inspektorów WITD w Radomiu z przepisów usmpt, w którym uczestniczyło 27 inspektorów. Sześciu z nich uczestniczyło w 2018 r. również w szkoleniach, o których mowa w art. 76 ust. 3 ustawy o transporcie drogowym, organizowanych przez GITD, w ramach których m.in. omawiano zagadnienia dotyczące monitorowania przewozów drogowych. Ponadto jeden inspektor WITD w Radomiu 25 kwietnia 2017 r. uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym przez Ministerstwo Finansów dotyczącym egzekwowania przepisów prawa wynikających z usmpt. Dodatkowo na naradzie zorganizowanej 18 kwietnia 2017 r. w oddziale WITD w Radomiu została przedstawiona propozycja procedury kontroli dotyczącej systemu monitorowania drogowego przewozu towarów.

⁵ E-mail z podpisem pracownika Biura Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu TD.

⁶ Pracownikowi formalnie nie odebrano uprawnień do dostępu do systemu SENT, natomiast od lipca 2019 r. pracownik ten nie miał możliwości wprowadzania danych do systemu

NIK zwraca uwagę, że 11 inspektorów WITD w Radomiu realizujących zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów nie zostało przeszkolonych z przepisów usmpt ani nie uczestniczyło we wspomnianej naradzie. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD powodami braku uczestnictwa tych inspektorów w wewnętrznym szkoleniu w dniu 25 kwietnia 2017 r. były m.in. zwolnienia lekarskie lub urlopy wypoczynkowe. W ocenie NIK, brak przeszkolenia wszystkich pracowników może wpływać niekorzystnie na jakość przeprowadzanych przez WITD w Radomiu kontroli.

(akta kontroli str. 9, 11, 50, 55-56, 183-214)

W WITD w Radomiu w okresie objętym kontrolą inspektorzy posiadali upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w następujących ustawach: ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych oraz ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych. Upoważnienia te nie zostały zaktualizowane w zakresie nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 usmpt. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego są wystawiane przez GITD. MWITD nie występował do GITD z wnioskiem o aktualizację upoważnień, ponieważ, jak wyjaśnił I Zastępca MWITD, ostatnie upoważnienie było wystawiano przez GITD w 2018 r. już po wejściu w życie usmpt, w związku z tym w WITD w Radomiu uznano, że delegacja w tym zakresie wynikająca z art. 32 ust. 2 usmpt jest wystarczająca.

(akta kontroli str. 31, 35, 144-150)

MWITD w okresie objętym kontrolą nie był w stanie zapewnić całodobowej kontroli przewozu towarów. Powyższe badanie przeprowadzono na próbie ośmiu tygodni w latach 2017 – 2019, tj.: pierwszego tygodnia maja 2017-2019, pierwszego tygodnia lipca 2017-2019, ostatniego tygodnia grudnia 2017-2018. Stwierdzono, że w żadnym dniu pełna obsada nie została zapewniona. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy obsady kontroli zapewniane są w miarę posiadanych sił i środków do ich realizacji, natomiast dla zapewnienia całodobowej obsady zasoby kadrowe powinny wynosić około 150 inspektorów. Wyjaśniono również, że czas pracy inspektorów WITD w Radomiu do 4 lipca 2018 r. był rozliczany zgodnie z art. 97 ustawy o służbie cywilnej oraz Regulaminem Pracy WITD w Radomiu, natomiast po tej dacie czas pracy był rozliczany zgodnie z art. 77a ustawy o transporcie drogowym oraz Regulaminem pracy WITD w Radomiu.

(akta kontroli str. 31, 33-34, 245-291)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

1. Brak aktualizacji Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Radomiu oraz zakresów obowiązków pracowników realizujących zadania z zakresu usmpt. W zakresach obowiązków inspektorów z Wydziału Inspekcji znajdował się jedynie ogólny zapis o przeprowadzaniu czynności kontrolnych zgodnie z przepisami m.in. ustawy o transporcie drogowym oraz innych ustaw szczególnych. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD taki zapis powoduje, że zakresy obowiązków inspektorów WITD w Radomiu nie wymagają zmiany. W ocenie NIK, niedostosowanie zarówno Regulaminu Organizacyjnego WITD w Radomiu, jak również zakresów obowiązków inspektorów powoduje, że organizacja pracy w WITD w Radomiu

nie jest określona w sposób szczegółowy, co jest niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego⁷, w którym wskazano, że regulamin organizacyjny określa szczegółową organizację wojewódzkiego inspektoratu transportu drogowego.

(akta kontroli str. 31, 35, 70-96, 144-148, 155-159)

2. Niepodjęcie działań w zakresie pozyskiwania dla inspektorów WITD kodów dostępu do systemu SENT, w sytuacji gdy dostęp do systemu posiadał finalnie jeden pracownik, który *de facto* od lipca 2019 r. nie miał możliwości technicznych wprowadzania danych do systemu, co skutkowało niewprowadzaniem danych o przeprowadzonych kontrolach do systemu SENT przez okres od lipca 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK w WITD w Radomiu. MWITD wystąpił w tej sprawie do GITD dopiero 25 października 2019 r., pomimo faktu, że od 1 października 2018 r. w WITD w Radomiu pozostały jedynie dwie osoby posiadające imienny dostęp do systemu SENT, natomiast od 30 lipca 2019 r. tylko jedna. I Zastępca MWITD wyjaśnił, że wystąpił o nadanie dodatkowych dostępuów dopiero w dniu 25 listopada 2019 r., ponieważ informacje, jakie były otrzymywane z Głównego Inspektoratu TD wskazywały, że nie ma możliwości nadawania nowych dostępuów, jak również wymiany już istniejących. Zdaniem NIK, biorąc jednak pod uwagę szczególne okoliczności kadrowe w WITD w Radomiu, wcześniejsze starania o nadanie dodatkowych dostępuów do systemu SENT były jak najbardziej konieczne, zwłaszcza że wiadomość o braku możliwości nadawania dostępuów z Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze została wysłana do Głównego Inspektoratu TD dopiero 2 sierpnia 2019 r., a przekazana do WITD w Radomiu dopiero 8 października 2019 r.

(akta kontroli str. 31, 35, 42-44, 228, 230)

3. Opieszałość w informowaniu Dyrektora Biura Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu TD o niemożności wprowadzania od lipca 2019 r. danych do systemu SENT. MWITD wystąpił do GITD z pismem w tej sprawie dopiero 2 grudnia 2019 r., czyli około czterech miesięcy od momentu zidentyfikowania problemów z wprowadzaniem danych do systemu SENT. Skutkiem tej nieprawidłowości było niewprowadzenie przez okres od lipca 2019 r. do przynajmniej 2 grudnia 2019 r. danych dotyczących kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt, wykonywanych przez WITD w Radomiu. Z zestawień przedstawionych przez jednostkę wynika, że do systemu nie wprowadzono co najmniej 43 kontroli.

W związku z powyższym zaniechaniem naruszono obowiązujące przepisy nakładające na WITD obowiązek niezwłocznego udokumentowania kontroli po jej zakończeniu poprzez zamieszczenie stosownej adnotacji w systemie SENT wynikający z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (dalej rozporządzenie MF w sprawie dokumentowania kontroli).

(akta kontroli str. 51, 57, 66-68, 229)

⁷ Dz.U. Nr 109 poz. 753.

1.2. Działania Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

W dniu 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). Zgodnie z § 6 Porozumienia, szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym miały zostać uzgodnione przez Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej (dalej: 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 Porozumienia, czyli od 22 września 2017 r. MWITD zawarł stosowne porozumienie regionalne z wymienionymi wyżej podmiotami 23 października 2017 r. NIK zwraca uwagę, że porozumienie regionalne zostało podpisane jeden dzień po terminie.

MWITD nie zgłaszał dodatkowych uwag do treści porozumienia regionalnego. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD zapisy tego porozumienia zostały zaproponowane przez DIAS w Warszawie i odpowiadały MWITD. NIK zauważa jednak, że w porozumieniu regionalnym nie zawarto listy osób odpowiedzialnych za jego realizację z podaniem numerów telefonów i adresów e-mail, co ułatwiłoby kontakt z właściwymi osobami w poszczególnych jednostkach.

MWITD nie otrzymał od GITD żadnych wytycznych ani zaleceń w zakresie zawierania przez WITD porozumień.

(akta kontroli str. 5,12, 292-299)

W porozumieniu regionalnym zapisano między innymi, że w przypadku stwierdzenia w toku podjętej kontroli nieprawidłowości inspektorzy WITD w Radomiu dokonują adnotacji o przeprowadzonej kontroli w elektronicznym systemie SENT, sporządzają protokół z kontroli i zawiadamiają o tym fakcie Służbę Dyżurną Koordynatora Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie (dalej: MUCS). Dyżurny koordynator podejmuje wówczas decyzję co do dalszego sposobu postępowania i jeżeli zachodzi konieczność pobrania próbki towaru, kaucji, nałożenia zamknięć urzędowych, zarządzenia konwoju lub zatrzymania środka transportu lub towaru, kieruje na miejsce kontroli zespół interwencyjny, który dokonuje na miejscu stosowne działania. Zgodnie z porozumieniem regionalnym dalsze czynności przewidziane w usmpt wykonuje Naczelnik MUCS.

W przypadku niestwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, zgodnie z porozumieniem regionalnym, kontrolujący dokonują adnotacji o przeprowadzonej kontroli w rejestrze elektronicznym SENT w ramach posiadanego dostępu.

Od października 2017 r. MWITD przekazuje co miesiąc GITD zbiorczą informację dotyczącą kontroli SENT, w której wskazana jest m.in.: liczba kontroli przeprowadzonych przez WITD podlegających przepisom usmpt, liczba kontroli z zatrzymaniem środka transportu, pobraniem próbki towaru, nałożeniem zamknięć urzędowych, pobraniem kaucji.

Osoby wskazane w pierwszych trzech wnioskach o udzielenie dostępu do systemu SENT otrzymały go drogą elektroniczną 10 października 2017 r. poprzez przekazanie haseł startowych do systemu. Otrzymanie dostępu było poprzedzone wiadomością e-mail wysłaną przez Naczelnika Wydziału Kontroli Inspekcyjnej Biura

Nadzoru Inspekcyjnego Głównego Inspektoratu TD do Działu Systemów Centralnych KAS z przypomnieniem o konieczności wysłania hasel startowych. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD w przypadku braku dostępu do systemu SENT istnieje możliwość kontaktu ze służbą dyżurną MUCS przez inspektorów WITD w Radomiu.

(akta kontroli str. 241-243, 293-296, 300-307)

MWITD 20 marca 2019 r. w piśmie do DIAS w Warszawie wystąpił z prośbą o przyznanie dostępu do danych geolokalizacyjnych przekazywanych z lokalizatora oraz zewnętrznych systemów lokalizacji obejmujących współrzędne geograficzne dotyczące położenia środków transportu. W dniu 2 kwietnia 2019 r. pismo zgodnie z właściwością rzeczową zostało przekazane do DIAS we Wrocławiu, który jest administratorem systemu SENT. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD do 26 listopada 2019 r. MWITD nie otrzymał odpowiedzi w tym zakresie z Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

Inspektorzy posiadający imienny dostęp do systemu SENT w WITD w Radomiu mają możliwość realizacji zadania wynikającego z art. 13 ust. 1 pkt 4 usmpt, czyli sprawdzenia przestrzegania obowiązku przekazywania przez kierowców aktualnych danych geolokalizacyjnych poprzez zakładkę SENT-GEO Monitorowanie lokalizacji pojazdów w systemie SENT. Taka możliwość dotyczy pojazdów, które są kontrolowane i mają nadany numer SENT. Wnioskowany przez MWITD 20 marca 2019 r. dostęp do danych geolokalizacyjnych dotyczył narzędzia, które pozwala na przegląd poruszających się pojazdów z nadanym numerem SENT na mapie w pobliżu miejsca kontroli.

(akta kontroli str. 33-36, 62-63, 308-313)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, MWITD nie zapewnił w pełni poprawnej organizacji podległych mu jednostek do realizacji kontroli przewozu towarów, w tym nie zaktualizował wewnętrznego regulaminu organizacyjnego oraz zakresów zadań pracowników WITD w Radomiu. NIK bierze jednak pod uwagę fakt, że działania związane z organizacją zadań z zakresu usmpt były utrudnione z powodu ograniczenia liczby przyznanych imiennych dostępu do systemu SENT. Brak wcześniejszej reakcji w związku z problemem z dostępem do systemu, wynikającym ze zmian w obsadzie pracowników posiadających dostępy do systemu SENT, oraz problemem z wprowadzaniem danych do systemu doprowadził do sytuacji, w której przez okres co najmniej czterech miesięcy nie było możliwości rzetelnej realizacji obowiązków nałożonych na WITD przepisami rozporządzenia MF w sprawie dokumentowania kontroli.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego

2.1. Realizacja przez Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą MWITD opracowywał Kierunki Działania Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Radomiu (dalej: Kierunki Działania) na lata 2017-2019. W Kierunkach Działania na rok 2018 oraz 2019 kontrola

przestrzegania przepisów usmpt została wskazana zarówno w celach poprawy rozwoju ekonomicznego i regulacji sektora transportowego oraz w głównych kierunkach działania jako działania w obszarze zapewnienia uczciwej konkurencji w przewozach drogowych. W ramowych planach kontroli Inspekcji Transportu Drogowego dla WITD w Radomiu, stanowiących załączniki do Kierunków Działania, nie zostały wyszczególnione plany ITD dotyczące kontroli w zakresie przestrzegania przepisów usmpt. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD nie został określony żaden wyznacznik dotyczący liczby wymaganych kontroli tego typu. Zgodnie z wyjaśnieniami MWITD monitorował liczbę kontroli w zakresie usmpt na bieżąco za pomocą programu ITD Support oraz na podstawie zestawień wysyłanych co miesiąc do GITD.

W okresie od maja do grudnia 2017 r. przez inspektorów WITD w Radomiu zostały przeprowadzone łącznie 132 kontrole w zakresie usmpt, a w całym roku 2018 r. łącznie 184, natomiast od stycznia do listopada 2019 r. łącznie 167. W WITD w Radomiu nie są prowadzone szczegółowe statystyki dotyczące typu kontrolowanego towaru w każdym przypadku.

(akta kontroli str. 5-6, 13, 66-68, 97-143)

Zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, z przeprowadzonych czynności kontrolnych inspektorzy ITD sporządzają protokół kontroli (dalej: protokół UTD). NIK zauważa, że protokoły te nie zawierały dedykowanego pola do wprowadzania informacji dotyczących kontroli SENT. W związku z tym 19 listopada 2017 r. inspektorom WITD w Radomiu została przesłana procedura postępowania w przypadku kontroli towarów SENT, zgodnie z którą pracownicy mieli wpisywać w protokołach UTD odpowiednie adnotacje w polu „Uwagi do protokołu”. Jeśli numer SENT⁸ został nadany wpisywano informację „SENT” wraz z numerem SENT, natomiast jeśli kontrola dotyczyła przesunięć międzymagazynowych, o których mowa w art. 3 ust.7 usmpt, lub dotyczyła przewozu towarów, których przewóz i obrót zgodnie z art. 3 ust. 4-6 tej ustawy nie podlegał systemowi monitorowania wpisywano informację „SENT wyłączony”.

Z zestawienia, które zostało wygenerowane z systemu ITD Support poprzez filtrowanie bazy danych przy użyciu słowa kluczowego „SENT”, wylosowano łącznie 100 kontroli do badania poprawności ich udokumentowania w systemie SENT. Wśród wylosowanych kontroli stwierdzono, że w żadnym przypadku inspektorzy WITD w Radomiu nie pobierali próbek towaru, nie zatrzymywali środka transportu lub towaru, nie nakładali zamknięć urzędowych i nie pobierali kaucji. Analiza wylosowanych kontroli wykazała, że 66 spośród 100 kontroli zostało wprowadzonych do systemu SENT. Niemniej jednak nie we wszystkich przypadkach adnotacja o ich wprowadzeniu została dokonana niezwłocznie po zakończeniu kontroli, co zostało opisane szerzej w części wystąpienia *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54, 243, 457-612)

Dane dotyczące pozostałych 34 przeprowadzonych kontroli nie zostały odnotowane w systemie SENT. Wśród nich:

- w ośmiu protokołach kontroli w rubryce „Uwagi do protokołu” naniesiono adnotacje wskazujące, że przeprowadzona kontrola nie była kontrolą prowadzoną na podstawie usmpt;

⁸ Numer referencyjny, o którym mowa w art. 2 ust.4 usmpt.

- w sześciu przypadkach adnotacje w rubryce „Uwagi do protokołu” wskazywały, że kontrola dotyczyła przewozu towarów SENT w związku z tym kontrole te powinny zostać wpisane do systemu SENT;
- w pozostałych 20 przypadkach do protokołów z kontroli wpisano adnotacje „SENT wyłączony”, co zgodnie z przyjętą procedurą sugerowało, że kontrola dotyczyła przesunięć międzymagazynowych lub dotyczyła przewozu towarów, których przewóz i obrót zgodnie z art. 3 ust. 4-6 usmpt, nie podlegał systemowi monitorowania przewozu.

(akta kontroli str. 613-771)

W okresie objętym kontrolą inspektorzy WITD w Radomiu stwierdzili nieprawidłowości w przewozie towarów SENT w trzech kontrolach. W dniu 20 kwietnia 2017 r. w wyniku czynności kontrolnych przewozu towarów dokonywanych przez inspektorów WITD w Radomiu wspólnie ze służbą celno-skarbową stwierdzono m.in. brak wymaganych dokumentów przewozowych oraz brak koncesji na obrót paliwami. W związku z tą kontrolą na podstawie art. 13 ust. 7 usmpt został sporządzony protokół (dalej: protokół SENT) przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego. Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD sprawa ta w zakresie przepisów usmpt była prowadzona przez KAS.

(akta kontroli str. 33, 341-367)

W dniu 22 grudnia 2017 r. w wyniku kontroli przewozu towarów prowadzonej przez inspektorów WITD w Radomiu wspólnie z funkcjonariuszami MUCS stwierdzono, iż w systemie SENT nie uzupełniono danych dotyczących: przewoźnika, środka transportu, miejsca dostarczenia, daty rozpoczęcia przewozu i planowanej daty zakończenia przewozu. W związku z powyższym funkcjonariusze MUCS pobrali kaucję w wysokości 5000 zł. Protokół SENT z tej kontroli został sporządzony przez inspektorów WITD w Radomiu i zawierał wszystkie dane określone we wzorze określonym w rozporządzeniu MF w sprawie dokumentowania kontroli. Inspektorzy poprawnie wpisali organ prowadzący kontrolę oraz datę i miejsce sporządzenia protokołu. Kontrola ta została wprowadzona do systemu SENT z opóźnieniem wynoszącym siedem dni.

(akta kontroli str. 329-340)

W dniu 23 kwietnia 2019 r. w związku z kontrolą przewozu towarów przez inspektora WITD w Radomiu po weryfikacji zgłoszenia w systemie SENT stwierdzono niezgodność w zakresie podmiotu wysyłającego. W związku z tą kontrolą został sporządzony protokół SENT. W protokole zawarto wszystkie dane zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu MF w sprawie dokumentowania kontroli, poprawnie wpisano datę i miejsce sporządzenia protokołu. Ponadto dane dotyczące tej kontroli zostały wprowadzone do systemu SENT z dwudniowym opóźnieniem.

(akta kontroli str. 314-328)

Wszystkie trzy wyżej wymienione kontrole zostały wprowadzone do Centralnej Ewidencji Naruszeń (dalej CEN). Zgodnie z wyjaśnieniami I Zastępcy MWITD w przypadku każdej kontroli inspektorów WITD w Radomiu tworzony jest protokół UTD, który jest zapisywany w CEN.

(akta kontroli str. 36)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W protokole SENT po kontroli z 23 kwietnia 2019 r. błędnie podano nazwę organu przeprowadzającego kontrolę. Zamiast Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego został wpisany Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Radomiu. Zgodnie z art. 51 ust. 6 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym wojewódzki inspektor transportu drogowego jest organem właściwym do wykonywania zadań wynikających z usmpt w tym kontroli z tego zakresu. I Zastępcy MWITD wyjaśnił, że Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego został wpisany jako organ prowadzący kontrolę we wspomnianym protokole omyłkowo.

(akta kontroli str. 31, 35, 314-315)

2. W przypadku 22 kontroli wprowadzonych do systemu SENT z wylosowanej próby 100 kontroli czas liczony od daty rozpoczęcia kontroli do momentu wprowadzenia kontroli do systemu SENT wynosił od dwóch do 20 dni. Dodatkowo w przypadku kontroli z 22 grudnia 2017 r. oraz 23 kwietnia 2019 r. zakończonych sporządzeniem protokołów, opóźnienie w odnotowaniu w systemie SENT wyniosło odpowiednio siedem i dwa dni. Powyższe działanie jest niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF w sprawie dokumentowania kontroli, który wskazuje, że przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się w systemie SENT niezwłocznie po zakończeniu kontroli. Opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu SENT wpływają negatywnie na aktualność danych zawartych w tym systemie. I Zastępca MWITD, ze względu na upływ czasu nie mógł jednoznacznie odpowiedzieć, z czego wynikały opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu i stwierdził, że mogły wynikać z przyczyn technicznych.

(akta kontroli str. 51-52, 57, 469-514)

3. W przypadku sześciu kontroli z wylosowanej próby 100 kontroli, pomimo wpisania w uwagach w protokołach UTD adnotacji „SENT” lub wpisania numeru SENT, kontrole te nie zostały wprowadzone do systemu SENT, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF w sprawie dokumentowania kontroli. Dotyczy to kontroli zakończonych sporządzeniem protokołów UTD nr: WITD.DI.P.A.VII0286/15/17, WITD.DI.P.A.VII1193/21/17, WITD.DI.P.A.VII0268/50/17, WITD.DI.P.A.VII1216/46/17, WITD.DI.P.VII0246/106/18, WITD.DI.P.VII0276/275/19. Powyższe, w ocenie NIK, spowodowało niewiarygodność danych zawartych w systemie SENT. I Zastępca MWITD, ze względu na upływ czasu, nie mógł jednoznacznie odpowiedzieć, jakie były przyczyny opóźnień we wprowadzaniu danych do systemu i uznał, że mogły wynikać z przyczyn technicznych.

(akta kontroli str. 52, 57, 614-633)

4. MWITD nie zapewnił dostatecznego nadzoru nad wprowadzaniem danych do systemu SENT przez podległych pracowników. Wskazują na to wyżej wymienione nieprawidłowości, jak również niejednolite podejście do wprowadzania danych dotyczących kontroli dokumentowanych protokołami UDT, zawierającymi w rubryce „Uwagi” informacje „SENT wyłączony” lub podobną. Niejednolitość podejścia w zakresie wprowadzania do systemu SENT kontroli z adnotacją „SENT wyłączony” dotyczyło 20 kontroli losowanych spośród 100 zawartych w systemie Support, których nie wprowadzono do systemu SENT, w sytuacji gdy na podstawie dodatkowo wylosowanej próby 20

kontroli stwierdzono, że dziewięć z nich z tą samą adnotacją w uwagach „SENT wyłączony” zostało wprowadzonych do systemu SENT.

I Zastępca MWITD wyjaśnił, że kontrole, w przypadku których w protokole UTD znalazła się adnotacja „SENT wyłączony” zostały wprowadzone do systemu SENT omyłkowo.

Adnotacje „SENT wyłączony” w protokołach UTD, zgodnie z procedurą przesłaną inspektorom WITD w Radomiu, sugerują, że były to kontrole dotyczące przesunięć międzymagazynowych lub przewozów w ilościach wyłączonych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 usmpt kontrola przewozu towarów polega m.in. na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie posiadania numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokumentu potwierdzającego przesunięcie międzymagazynowe. W związku z powyższym kontrole te powinny zostać wprowadzone do systemu SENT. Skutkiem tej nieprawidłowości jest obniżenie wiarygodności danych zawartych w tym systemie.

(akta kontroli str. 395-421, 634-739)

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

MWITD rozpoczął gromadzenie danych dotyczących ilości oraz rodzaju kontroli przewozu towarów od 11 października 2017 r. w związku z pismem GITD do Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego w sprawie przesyłania danych statystycznych dotyczących kontroli przewozu towarów SENT. Gromadzone dane obejmują: ilość kontroli podlegających przepisom usmpt, liczbę kontroli pojazdów podlegających przepisom usmpt, podczas których ładunek był transportowany za pomocą cystern, liczbę kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości na podstawie usmpt, liczbę kontroli z zatrzymaniem środka transportu lub towaru, z pobraniem próbki, z nałożeniem zamknięć urzędowych. Pierwszą kontrolą wprowadzoną do systemu SENT przez pracowników WITD w Radomiu była kontrola z 15 listopada 2017 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami MWITD w podległym inspektoracie nie są prowadzone inne rejestry kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt. Inspektorzy WITD w Radomiu, w związku z prowadzonymi kontrolami, wykorzystują systemy CEN oraz ITD Support. W systemie CEN dane dotyczące kontroli SENT są gromadzone w przypadku wpisania stosownych informacji w uwagach do protokołu UTD.

(akta kontroli str. 34, 58-60, 300-307)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, pomimo przekazania inspektorom WITD w Radomiu procedury postępowania przy kontroli towarów SENT, nie zostały wprowadzone mechanizmy weryfikacji poprawności adnotacji wpisywanych przez inspektorów do protokołów UTD, jak również danych wprowadzanych do systemu SENT. NIK zauważa, że znaczna część kontroli z wylosowanej próby została poprawnie odnotowana w protokołach UTD przez inspektorów oraz zakwalifikowana do wprowadzenia do systemu SENT, niemniej jednak nieprawidłowości wykazane w tym obszarze miały negatywny wpływ na wiarygodność gromadzonych danych o kontroli przewozu towarów w WITD w Radomiu.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wprowadzanie do systemu SENT, niezwłocznie po odzyskaniu dostępu do rejestru, wszystkich kontroli przewozu towarów SENT.
2. Wprowadzenie do systemu SENT kontroli, w związku z którymi sporządzono protokoły UTD nr:
WITD.DI.P.A.VII0286/15/17, WITD.DI.P.A.VII1193/21/17,
WITD.DI.P.A.VII0268/50/17, WITD.DI.P.A.VII1216/46/17,
WITD.DI.P.VII0246/106/18, WITD.DI.P. VII0276/275/19.
3. Ustalenie mechanizmów nadzoru nad wprowadzaniem danych do systemu SENT.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. 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
wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, lutego 2020r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontroler
Kamil Moser
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

.....
podpis