



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.007.03.2019

Pan Wojciech Pawlak  
Naczelnik Mazowieckiego Urzędu  
Celno-Skarbowego w Warszawie  
Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie  
ul. Jagiellońska 55 b  
03-301 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 – System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie

Kierownik jednostki kontrolowanej

Wojciech Pawlak, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie od 15 stycznia 2020 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Radosław Borowski, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie od 29 sierpnia 2018 r. do 14 stycznia 2020 r.
- Arkadiusz Łaba, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie w okresie od 28 lutego do 27 sierpnia 2018 r.
- Marcin Kopczyk, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie w okresie od 24 maja 2017 r. do 27 lutego 2018 r.
- Sławomir Żyła, Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie w okresie od 1 marca do 23 maja 2017 r.

(akta kontroli str. 5-11)

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań
2. Realizacja przez Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>1</sup>

Okres objęty kontrolą

Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. W kontroli wykorzystano także dowody sporządzone przed lub po tym okresie, mające wpływ na okres objęty kontrolą.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/90/2019 z 9 października 2019 r.
2. Tomasz Kiercz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/91/2019 z 9 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2332 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489 za zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego (dalej: MUC-S lub Urząd) w Warszawie wykonywał w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. zadania związane z monitorowaniem przewozu towarów akcyzowych określonych w art. 3 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi (dalej też: usmpt). Były one realizowane poprzez wykonywanie kontroli przewozu towarów określonych w art. 3 usmpt (dalej: towarów wskazanych w usmpt, lub towarów SENT) przez podległe Naczelnikowi Urzędu służby w ramach systemu monitorowania ich przewozu.

Jednakże nadzór Naczelnika Urzędu nad prawidłowym przygotowaniem podległych mu służb do wykonywania ustawowych zadań wynikających z usmpt i nad ich realizacją był wykonywany w niewystarczający sposób. Świadczą o tym ustalone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące:

- dokumentowania wyników kontroli;
- nieokreślenia funkcjonariuszom, od 1 maja 2017 r. do 13 czerwca 2018 r., obowiązków dotyczących przeprowadzania kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt;
- braku zabezpieczenia obsady kadrowej, umożliwiającej nieprzerwany monitoring przewozu towarów wskazanych w usmpt;  
oraz stwierdzone:
- dostępny dla ponad 200 osób zatrudnionych w MUC-S, nierealizujących na stałe zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów wykazanych w usmpt do rejestru zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 usmpt, prowadzonego w postaci systemu informatycznego o nazwie SENT;
- brak potwierdzenia o odbytym szkoleniu w zakresie obsługi tego systemu dla dwóch funkcjonariuszy obsługujących ten system.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. Naczelnik MUC-S przeprowadził 81 956 kontroli przewozu towarów, w tym 42 824 stanowiły kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt, tj. 52,3% wszystkich zrealizowanych kontroli. 683 kontrole zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie realizacji ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów.

Zadania związane z kontrolą przewozu towarów SENT, były realizowane przez funkcjonariuszy Działu Realizacji w Drugim Pionie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej<sup>4</sup>. Stwierdzono, że obowiązujące w okresie objętym kontrolą do 13 czerwca 2018 r. regulaminy organizacyjne Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego nie określały zadań związanych z wykonywaniem przedmiotowej kontroli. Skutkiem tego było nieokreślenie tych zadań w zakresach obowiązków dla 18 funkcjonariuszy objętych badaniem.

Naczelnik Urzędu nie zapewnił w wystarczającym zakresie obsady kadrowej, pozwalającej na nieprzerwaną realizację kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt. W zbadanej, dobranej w sposób celowy, próbie dotyczącej obsady

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

<sup>4</sup> Zgodnie z § 10 pkt 5) regulaminu organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie z dnia 10 marca 2017 r. i § 12 ust. 1 pkt 3) regulaminu organizacyjnego MUC-S w Warszawie z dnia 8 maja 2017 r., Dział Realizacji wchodził w skład Pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej. Począwszy od regulaminu organizacyjnego MUC-S w Warszawie z dnia 11 października 2017 r. (ze zmianami), Dział Realizacji wszedł w skład Drugiego pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej - § 14 pkt 1), (regulamin organizacyjny z 30 marca 2018 r. - § 16 pkt 1).

kadrowej dla 56 dób stwierdzono, że tylko w 26 przypadkach była zapewniona możliwość całodobowej realizacji kontroli, a w przypadku pięciu czynności kontrolne w przedmiotowym zakresie nie były w ogóle realizowane.

Według stanu na 30 października 2019 r. 156 funkcjonariuszy i pracowników MUC-S realizowało zadania związane z monitorowaniem przewozu towarów wskazanych w usmpt, w tym 137 funkcjonariuszy w Dziale Realizacji. Wśród tych osób, 92 posiadało dostęp do systemu SENT. Stwierdzono jednakże, że w okresie objętym kontrolą 307 osób zatrudnionych w MUC-S posiadało dostęp do systemu SENT. NIK zwraca uwagę, że tak liczne uprawnienia do systemu, również dla osób nierealizujących na bieżąco zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt, zwiększa ryzyko dla ochrony bezpieczeństwa tych danych i innych informacji przetwarzanych w tym systemie.

Stwierdzono również, że spośród 29 funkcjonariuszy objętych badaniem, posiadających dostęp do rejestru zgłoszeń, dwóch nie posiadało potwierdzenia o odbytym szkoleniu w zakresie jego obsługi.

W wyniku zbadania próby dokumentów, dobranych w sposób celowy, dotyczących<sup>5</sup> 109 kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt, o których informacje powinny zostać bądź zostały zamieszczone w systemie SENT, ustalono, że:

- w dwóch przypadkach nie zamieszczono w systemie adnotacji potwierdzających przeprowadzenie kontroli,
- w pięciu przypadkach, informacje o przeprowadzeniu kontroli, wprowadzono do systemu w okresie od dwóch do 17 dni po ich przeprowadzeniu,
- w trzech przypadkach, nie wprowadzono kompletnych informacji dotyczących przeprowadzenia kontroli,
- w siedmiu przypadkach, do systemu SENT wprowadzono informacje o przeprowadzeniu kontroli, które nie dotyczyły przewozu towarów wskazanych w usmpt.

W wyniku zbadania próby 262 dokumentów (protokołów z kontroli, pokwitowań pobrania kaucji w formie gotówkowej, zatrzymania towaru i środka transportu o którym mowa w usmpt, protokołów z pobrania próbki towaru, mandatów) dobranych w sposób celowy stwierdzono, że nieprawidłowo wskazano jako organ przeprowadzający kontrolę nazwę jednostki:

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

Ustalono również, że w zweryfikowanych dokumentach dotyczących 36 kontroli, w których pobrano próbki towaru, w trzech przypadkach nieprawidłowo udokumentowano przeprowadzenie kontroli, sporządzając notatkę służbową zamiast wymaganego protokołu z kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nad prawidłowym dokumentowaniem kontroli przewozu towarów przeprowadzanych przez funkcjonariuszy MUC-S.

Ustalono również, że jednostka korzystała z systemu SENT GEO przy typowaniu kontroli przewozu towarów wykazanych w usmpt, realizowanych przez zespoły kontroli mobilnej, niemniej jednak nie opracowano reguł typowania do kontroli

---

<sup>5</sup> Protokoły z kontroli, notatki służbowe.

i formalnych zasad dotyczących sposobu informowania zespołów o konieczności przeprowadzenia kontroli.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, wynikają między innymi z niezapewnienia w MUC-S funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Rozwiązania przyjęte w ramach systemu kontroli zarządczej nie zapobiegły bowiem nieprawidłowej realizacji zadań.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Przygotowanie Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów**

##### **1.1 Działania Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie w zakresie przygotowania podległych funkcjonariuszy do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt**

Opis stanu faktycznego

W Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym zadania związane z kontrolą przewozu towarów wskazanych w usmpt, określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu, wykonywane są przez Dział Realizacji, który w zakresie swoich obowiązków ma wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy z dnia 26 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>8</sup> (dalej: ustawa o KAS). Dział ten, zgodnie z regulaminem organizacyjnym od 11 października 2017 r. zlokalizowany jest w Drugim Pionie Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej, a poprzednio wchodził w skład struktury Pionu Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej. Zadania związane z monitorowaniem przewozu towarów wykazanych w usmpt, jak wskazał Naczelnik MUC-S, realizowane są również przez komórki postępowania celnego i komórki dochodzeniowo-śledcze.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż obowiązujące w okresie objętym kontrolą do 13 czerwca 2018 r. regulaminy organizacyjne<sup>9</sup> Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego nie określały zadań związanych z wykonywaniem przedmiotowej kontroli. Art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS przywołany w regulaminach, odnoszący się do przeprowadzania kontroli celno-skarbowych dopiero 14 czerwca 2018 r. został rozszerzony o zapis pkt 1a), tj. o kontrole przewozu towarów, o których mowa

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

<sup>7</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 768.

<sup>9</sup> Regulamin organizacyjny Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nadany zarządzeniem Nr 65/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 10 marca 2017 r., regulamin organizacyjny Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nadany zarządzeniem Nr 153/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 8 maja 2017 r., regulamin organizacyjny Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nadany zarządzeniem Nr 262/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 11 października 2017 r., zmieniony zarządzeniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie: nr 266/2017 z dnia 16 października 2017 r. i 1/2018 z 8 stycznia 2018 r., regulamin organizacyjny Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie nadany zarządzeniem Nr 49/2018 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 30 marca 2018 r.

w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 23, 25, 60, 61, 108, 161, 231, 1176-1179, 3653-3654)

W ocenie Naczelnika MUC-S, całość czynności kontrolnych, podejmowanych w ramach monitorowania przewozu towarów, wykonuje się w trybie kontroli celno-skarbowej. Zawarty w zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy zapis „wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS” nakłada na nich obowiązek realizowania m.in. czynności kontrolnych w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 230-231)

Dopiero 29 listopada 2019 r. został opracowany dokument „Czynności kontrolne w ramach monitorowania przewozu towarów – metody i formy realizacji, zakres właściwości rzeczowej dla Działu Realizacji MUC-S w Warszawie”. Zawiera on sformalizowane procedury dotyczące organizacji służby funkcjonariuszy realizujących przedmiotowe kontrole, jej przebieg, metody typowania i zatrzymania transportu do kontroli, przebieg kontroli – rodzaj realizowanych czynności i sposób ich realizacji, zakończenia służby.

(akta kontroli str. 183-213)

Do dyspozycji Działu Realizacji, którego funkcjonariusze wykonują kontrole w ramach monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt, od momentu wejścia przedmiotowej ustawy w życie, tj. 1 maja 2017 r., było 15 oznakowanych radiowozów i 12 nieoznakowanych samochodów uprzywilejowanych. Samochody te były wykorzystywane przemiennie do czynności w ramach SENT i innych działań. W styczniu 2018 r. Dział Realizacji został doposażony w 15 radiowozów oznakowanych, 10 cywilnych radiowozów uprzywilejowanych, natomiast w styczniu 2019 r. w cztery cywilne radiowozy uprzywilejowane, trzy oznakowane radiowozy. Jednocześnie duża część starszych pojazdów została przekazana do innych komórek MUC-S.

W grudniu 2017 r. zakupiono sześć aparatów fotograficznych do wykorzystywania przez patrole drogowe. W okresie marzec-maj 2018 r. zespoły kontrolne zostały wyposażone w 46 komputerów typu laptop z bezprzewodowym dostępem do internetu, co zapewniło możliwość sprawdzania zasobów systemu SENT bezpośrednio w miejscach wykonywania kontroli. W maju 2019 r. zespoły kontrolne wyposażono w krótkofalówki, a w listopadzie 2019 r. przydzielono im 25 wielofunkcyjnych urządzeń laserowych (drukarka, skaner, kopiarka).

(akta kontroli str. 1183-1185)

Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika MUC-S, w sprawie podejmowanych działań w celu niezwłocznego wyposażenia kontrolerów w sprzęt mobilny umożliwiający niezwłoczne zdalne połączenie z systemem SENT w celu weryfikacji danych w rejestrze oraz niezwłoczne dokonanie rejestracji kontroli, zakup sprzętu mobilnego dla potrzeb zespołów kontrolnych SENT był realizowany w przetargu centralnym przez Ministerstwo Finansów. Naczelnik MUC-S, oprócz określenia ilości niezbędnego sprzętu, nie był zobligowany do podejmowania indywidualnych działań w zakresie potrzeb przyspieszenia dostawy sprzętu. Czas procedury przetargowej określają przepisy prawa. Z uwagi zaś na centralny charakter zakupu sprzętu realizowanego przez Ministerstwo Finansów potrzeby takiej nie było.

(akta kontroli str. 1306)

---

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

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień, gdyż jak wskazuje zapis w regulaminach organizacyjnych MUC-S, Naczelnik sprawuje ogólny nadzór nad prawidłowością funkcjonowania Urzędu i realizacji jego zadań. Tym samym NIK zwraca uwagę, iż działania Naczelnika jako kierownika Urzędu winny również polegać na takim podejmowaniu przez niego działań w celu zorganizowania zaplecza logistycznego, aby realizacja zadań przez podległe mu służby przebiegała sprawnie i terminowo.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika MUC-S<sup>11</sup>, w Urzędzie na bieżąco była prowadzona analiza potrzeb kadrowych celem zabezpieczenia odpowiedniej ilości osób dla prawidłowej i terminowej realizacji zadań w związku z planowanym wejściem w życie usmpt. W pierwszej fazie polegała ona na przeglądzie posiadanych już zasobów kadrowych w Dziale Realizacji, tj. w podległych Referatach - Grup Kontrolnych, a w drugiej na przeglądzie kadr w innych komórkach organizacyjnych MUC-S, w których pełnili służbę funkcjonariusze posiadający doświadczenie w obszarze zwalczania przestępczości oraz pracy w terenie. Efekty analizy na bieżąco były przedstawiane Kierownictwu MUC-S i do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (dalej też: IAS) i dostosowywane do bieżących potrzeb funkcjonowania kontroli w obszarze SENT.

(akta kontroli str. 1135-1136)

W odpowiedzi na pismo Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 4 maja 2017 r.<sup>12</sup>, Naczelnik MUC-S poinformował Dyrektora IAS w Warszawie o zapewnieniu stanu osobowego 44 funkcjonariuszy dla patroli interwencyjnych i 137 funkcjonariuszy dla mobilnych grup kontrolnych.

W związku z kolejnym pismem Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 9 marca 2017 r.<sup>13</sup>, w sprawie obowiązku bezwzględnego konsultowania z kierownictwem Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów wszelkich decyzji w zakresie obsady (w tym stanowisk kierowniczych), zmian personalnych oraz innych zmian dotyczących pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w urzędzie celno-skarbowym w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej, Naczelnik MUC-S w pismach z 4 maja 2017 r., 15, 18, 31 stycznia i 26 lutego 2018 r. przekazał do Dyrektora IAS w Warszawie informacje o funkcjonariuszach stale bądź czasowo realizujących zadania kontrolne w Dziale Realizacji.

(akta kontroli str. 1140-1174, 1732)

Jak wynika z informacji przekazanych przez Naczelnika MUC-S, w Dziale Realizacji Urzędu według stanu na 1 marca 2017 r. w Referatach Grup Kontrolnych służbę pełniło 54 funkcjonariuszy. W okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 21 listopada 2019 r. do referatów tych zostało przeniesionych 102 funkcjonariuszy z komórek organizacyjnych nierealizujących zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt, z czego na 21 listopada 2019 r. zadania te realizowane są przez 74 funkcjonariuszy, pozostałych 25 funkcjonariuszy zostało przeniesionych do innych komórek organizacyjnych Urzędu i innych jednostek Krajowej Administracji Skarbowej, trzy osoby zostały zwolnione ze służby.

(akta kontroli str. 1132-1134)

30 kwietnia 2017 r. zadania związane z monitorowaniem przewozu towarów wskazanych w usmpt realizowały 174 osoby (w tym 122 funkcjonariuszy w Dziale

<sup>11</sup>Wszystkie wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego składane są w imieniu Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego.

<sup>12</sup> Pismo nr DZP.1404493.2017.

<sup>13</sup> Pismo nr WSZ7.S112.19.2017.9110.1.

Realizacji wykonujących kontrolę przewozu tych towarów), 30 września 2017 r. – 164 osoby (w tym 97 funkcjonariuszy w Dziale Realizacji), 31 grudnia 2017 r. – 199 osób (w tym 178 funkcjonariuszy w Dziale Realizacji), 30 września 2018 r. – 126 osób (w tym 107 funkcjonariuszy w Dziale Realizacji), w dniach 31 grudnia 2018 r. i 30 października 2019 r. – 156 osób (w tym 137 funkcjonariuszy).

Według stanu na dzień 30 października 2019 r. spośród osób realizujących zadania w wyżej wskazanym zakresie 92 osoby posiadały dostęp do bazy systemu SENT.

(akta kontroli str. 1660-1662, 1693)

Naczelnik MUC-S nie podał ilu funkcjonariuszy/pracowników realizujących zadania w MUC-S w zakresie monitorowania przewozu towarów posiadało dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu wg stanu na 30 kwietnia, 30 września, 31 grudnia 2017 r. oraz 30 września i 31 grudnia 2018 r. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika, Urząd nie dysponuje danymi archiwalnymi w zakresie liczby funkcjonariuszy/pracowników realizujących zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt, posiadających dostęp do bazy systemu SENT. MUC-S nie otrzymywał zwrotnej informacji zbiorczej na temat ilości zatwierdzonych i odrzuconych wniosków o przyznanie uprawnień dostępu do bazy SENT, które kierował do administratorów ww. bazy.

(akta kontroli str. 1653-1654)

Według imiennego wykazu osób dostęp do bazy SENT na dzień 20 listopada 2019 r. posiadało 307 funkcjonariuszy i pracowników zatrudnionych w MUC-S, świadczy to o tym, że dostęp do systemu posiada ponad 200 osób zatrudnionych w MUC-S, które nie realizują przedmiotowego zadania.

(akta kontroli str. 941-955)

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnika MUC-S, dostęp do systemu SENT posiadają zarówno osoby odbywające służbę w Dziale Realizacji, jak i w komórkach kontroli celno-skarbowej rynku, dochodzeniowo-śledczych oraz postępowania celnego; wszyscy oni – w zakresie wykonywanych przez siebie zadań – mają faktyczną potrzebę dostępu do bazy SENT zarówno w trakcie fizycznych kontroli, jak i prowadzonych postępowań. Zgodnie z zakresami obowiązków funkcjonariuszy MUC-S w Warszawie, ich przełożeni mają swobodę kierowania podległych ludzi do realizacji zadań zgodnych z przepisami prawa, niewymienionych w tych zakresach, w tym do czasowej lub stałej realizacji zadań związanych z kontrolą przewozu towarów wskazanych w usmpt.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zbyt obszerny dostęp do bazy danych SENT dla osób nierealizujących stale zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt zwiększa ryzyko dla ochrony bezpieczeństwa tych danych i innych informacji przetwarzanych w tym systemie. NIK nie podziela argumentacji Naczelnika MUC-S, iż tak liczny dostęp do systemu spowodowany jest możliwością oddelegowania funkcjonariusza lub pracownika do realizacji zadań w tym zakresie, gdyż jak wynika z danych przedstawionych przez Urząd, tylko 2/3 osób realizujących obecnie przedmiotowe zadania posiada ten dostęp.

(akta kontroli str.1694-1695)

W MUC-S przeszkolono 194 funkcjonariuszy i pracowników w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

W celu sprawdzenia, czy pracownicy obsługujący system SENT posiadają przeszkolenie w tym zakresie, z raportów dobowych dobrano w sposób celowy próbę 109 kontroli, które powinny być wprowadzone do systemu SENT i stwierdzono, że adnotacje o przeprowadzeniu kontroli były dokonywane

w systemie przez 29 funkcjonariuszy, z których dwóch nie posiadało udokumentowanego przeszkolenia w zakresie obsługi systemu SENT.

(akta kontroli str. 244-542, 978-983, 1356-1403)

Naczelnik MUCS wystąpił 18 października 2017 r. do Dyrektora IAS o przeprowadzenie szkoleń dla funkcjonariuszy Zespołów Kontroli Interwencyjnej w zakresie poboru próbek paliw. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika MUC-S osoby dokonujące rejestracji kontroli w module Kontrola systemu SENT uczestniczyły w szkoleniach wewnętrznych, kaskadowych oraz szkoliły się samodzielnie, mając do dyspozycji moduł testowy Kontrola. Ponadto funkcjonariuszom udostępniono materiały szkoleniowe w formie elektronicznej celem samokształcenia.

NIK zwraca uwagę, iż każde zdobyte kwalifikacje przez pracownika powinny być udokumentowane w celu potwierdzenia nabytej przez niego wiedzy i posiadania kompetencji w danym zakresie.

(akta kontroli str. 556)

Analiza zakresów obowiązków dla wybranych w sposób celowy 18 funkcjonariuszy, przeprowadzających kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt<sup>14</sup>, wykazała, że w 2017 r. i 2018 r. została im powierzona realizacja celów i zadań określonych w regulaminie organizacyjnym MUC-S w Warszawie, między innymi poprzez wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS. W zaktualizowanych w grudniu 2018 r. zakresach obowiązków jako jedno z głównych zadań wskazano bezpośrednio wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS.

(akta kontroli str. 25, 61, 64, 108, 110, 161, 163, 805-810, 814-816, 820-822, 826-828, 832-837, 841-846, 850-852, 856-858, 862-864, 868-870, 874-876, 880-885, 889-891, 895-897, 901-906, 910-915, 919-921, 925-927, 993-996, 1004, 1006, 1008, 1439)

Wszyscy funkcjonariusze z Działu Realizacji, którzy według stanu na dzień 22 października 2019 r. wykonywali zadania z zakresu monitorowania przewozu towarów, mający dostęp do systemu SENT, posiadali upoważnienie wydane przez Dyrektora IAS w Warszawie do przetwarzania danych osobowych znajdujących się w zbiorach Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

(akta kontroli str. 215, 221, 1022, 1238-1242, 1440-1440b, 1736-1942, 2163-2181)

Jak stwierdzono, pracownicy/funkcjonariusze wydający decyzje o nałożeniu kar, w objętych badaniem 22 sprawach, do których złożono odwołania do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, posiadali upoważnienia do orzekania w zakresie kar pieniężnych i do wydawania decyzji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1036-1131, 1339-1344, 1439)

Oceny podjętych przez Naczelnika MUC-S działań w celu zapewnienia całodobowej kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt dokonano na podstawie weryfikacji danych ujętych w raportach dobowych z realizacji kontroli, a także potwierdzeń w listach obecności przez funkcjonariuszy realizujących kontrole przewozu towarów<sup>15</sup>. Do analizy wyznaczono pierwszy tydzień maja i lipca 2017-2019 i ostatni

<sup>14</sup> W ramach badania dotyczącego dokumentowania w rejestrze SENT kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt, opisanego w części 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, spośród funkcjonariuszy przeprowadzających kontrole, wybrano tych, którzy wykonywali je w 2017 r. i według stanu na 22 października 2019 r. nadal realizowali zadania w tym zakresie.

<sup>15</sup> Funkcjonariuszy pełniących służbę w z Dziale Realizacji.

tydzień grudnia 2017 i 2018 r. i stwierdzono, że w 26 przypadkach na 56 zbadanych, była zapewniona całodobowa obsada etatowa, pozwalająca na przeprowadzenie kontroli.

(akta kontroli str. 559-795)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W skontrolowanych zakresach obowiązków 18 funkcjonariuszy realizujących kontrole przewozu towarów wyszczególnionych w usmpt nie określono obowiązków dotyczących wykonywania kontroli przewozu tych towarów. W zakresach tych wskazano, że funkcjonariusze realizują zadania określone w regulaminie organizacyjnym MUC-S w Warszawie w zakresie działania Referatu – Grupa Kontrolna, odpowiednio I, II, III.

(akta kontroli, str. 805-810, 814-816, 820-822, 826-828, 832-837, 841-846, 850-852, 856-858, 862-864, 868-870, 874-876, 880-885, 889-891, 895-897, 901-906, 910-915, 919-921, 925-927)

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi MUC-S w Warszawie, począwszy od regulaminu organizacyjnego z 8 maja 2017 r., Referatom – Grupa Kontrolna I, II i III, wchodzącym w skład Działu Realizacji, przypisano do realizacji między innymi wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS.

(akta kontroli, str. 52, 61, 64, 93, 108, 110, 144, 161, 163)

Przywołany w regulaminach art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS, dopiero z dniem 14 czerwca 2018 r. został rozszerzony o zapis pkt 1a), tj. o kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi<sup>16</sup>. Zmiany 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<sup>17</sup>.

Zdaniem NIK, w związku z niewskazaniem w regulaminach organizacyjnych Urzędu zadań dotyczących wykonywania kontroli przewozu towarów wyszczególnionych w usmpt, na które to powołano się w skontrolowanych zakresach obowiązków, funkcjonariusze nie mieli pisemnie powierzonych zadań w tym zakresie do 13 czerwca 2018 r.

W ocenie NIK powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonych przez Ministra Finansów<sup>18</sup> gdzie wskazano, że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

2. Niezapewnienie całodobowej kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt. Jak wynika z weryfikacji danych ujętych w raportach dobowych z realizacji kontroli, a także z potwierdzeń na listach obecności przez funkcjonariuszy realizujących kontrole przewozu towarów<sup>19</sup>, wybranych w sposób celowy przez kontrolera: pierwszy tydzień maja i lipca 2017-2019 i ostatni tydzień grudnia 2017

<sup>16</sup> Zmiany w ustawie o KAS dokonano na podstawie art. 9 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1039).

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 1039.

<sup>18</sup> Część II Standardy kontroli zarządczej Dział A Środowisko wewnętrzne ust. 3. Struktura organizacyjna, Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, pos. 84).

<sup>19</sup> Funkcjonariuszy pełniących służbę w z Dziale Realizacji.

i 2018 r. i stwierdzono, że na 56 zbadanych, w 25 przypadkach obsada etatowa nie pozwalała na realizację zadań całodobowo, a w pięciu przypadkach czynności kontrolne w zakresie kontroli przewozu towarów SENT, nie były w ogóle realizowane<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 559-795)

Zastępca Naczelnika MUC-S wyjaśnił m.in., że funkcjonariusze Działu Realizacji wykonujący czynności kontrolne przewozu towarów wskazanych w usmpt pełnią służbę w systemie całodobowym. W tygodniu do wypracowania jest maksymalnie 48 godzin. Miesięczna ilość godzin do przepracowania uzależniona jest od ilości dni roboczych w danym miesiącu. Podczas realizacji innych zaplanowanych działań funkcjonariusze delegowani są do wykonywania innych obowiązków, a co za tym idzie ulega zmianie grafik dni oraz godziny pełnienia służby. Przy takim natężeniu pracy w terenie, w różnych warunkach atmosferycznych oraz różnych porach doby funkcjonariusze muszą mieć możliwość dłuższej przerwy. Wykorzystuje się w tym celu długie weekendy i święta, kiedy wprowadzany jest zakaz poruszania się samochodów ciężarowych. Ponadto, jak wskazał Naczelnik MUC-S, w dniach 25-31 grudnia 2017 r. była organizowana operacja dotycząca przeciwdziałania przemieszczaniu i wprowadzaniu do obrotu przemyconych towarów, która wymagała zaangażowania również kontrolerów realizujących kontrole przewozu towarów SENT. Naczelnik MUC-S wskazał również, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego i procedury wewnętrzne nie nakładają obowiązku realizowania kontroli przewozu towarów SENT w systemie ciągłym przez cały rok.

(akta kontroli str. 801, 1179-1180, 1315)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela zdania Z-cy Naczelnika MUCS, gdyż z samej definicji systemu monitorowania, określonego w art. 3 ust. 1 usmpt, wynika iż system monitorowania przewozu i obrotu towarów wyszczególnionych w ustawie obejmuje gromadzenie i przetwarzanie danych o ich przewozie i obrocie, ale również kontrolę realizacji obowiązków wynikających z ustawy. Należy zatem przyjąć, iż monitorowanie tych czynności powinno odbywać się w trybie ciągłym.

Ponadto w uzasadnieniu do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, iż „projekt ustawy stanowi kolejne narzędzie do walki z nieuczciwymi podmiotami dokonującymi nielegalnego obrotu paliwami płynnymi, alkoholem całkowicie skażonym oraz suszem tytoniowym, bez odprowadzania do budżetu państwa należnych podatków, dokonujących wyłudzeń niezapłaconych podatków, jak również dokonujących obrotu bez stosowania warunków przewidzianych w przepisach prawa (działania jako skład podatkowy, zarejestrowany odbiorca, pośredniczący podmiot tytoniowy itp.). Proponowana ustawa stanowi w części regulację komplementarną dla tzw. pakietu paliwowego przyjętego ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>21</sup>. Dodatkowo stanowi regulację subsydiarną dla całego systemu podatkowego. Projektowane przepisy mają na celu wprowadzenie zmian prawnych w obszarach, w których stwierdza się najczęściej nieprawidłowości podatkowych, dotyczących w szczególności wyłudzenia i niepłacenia podatku od towarów i usług czy uszczupień w podatku akcyzowym. Nowe rozwiązania prawne mają wspomóc podjęte już działania związane z efektywnym

<sup>20</sup> W dniach 25, 26, 30, 31 grudnia 2017 r. – w raporcie dobowym z kontroli w zakresie funkcjonariuszy wykazano stan 0, a w dniu 6 maja 2017 r., na liście obecności w Dziale Realizacji stwierdzono podpis jednej osoby.

<sup>21</sup> Dz.U. poz. 1052.

gromadzeniem podatków i innych opłat w celu ich późniejszej redystrybucji. Niezapłacone podatki powodują uszczuplenie wpływów do budżetu państwa i pośrednio nadmiernie obciążają uczciwych podatników”. W ocenie NIK, jeżeli założony cel ma zostać osiągnięty, nie można wybiórczo traktować czasu przeprowadzenia kontroli, powinna być ona prowadzona systematycznie, w sposób ciągły. Odnosząc się natomiast do kwestii zakazu poruszania się samochodów ciężarowych w określonym czasie, NIK zwraca uwagę, że od określonych ograniczeń w poruszaniu się samochodów ciężarowych Minister Transportu wprowadził odstępstwa. Zatem możliwy jest w zasadzie całonocny i całodobowy przejazd samochodów ciężarowych. Dlatego też, zdaniem NIK, niezbędnym działaniem jest zapewnienie całodobowej kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt – chociażby w celu zapewnienia wsparcia innych służb, realizujących w tym czasie zadania wynikające z usmpt.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego przygotował podległych funkcjonariuszy do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów. Stwierdzono jednakże, że regulaminy organizacyjne Urzędu, a w konsekwencji tego zbadane zakresy obowiązków dla 18 funkcjonariuszy prowadzących kontrole przewozu towarów wykazanych w usmpt, nie zostały dostosowane do aktualnych zadań realizowanych przez jednostkę i funkcjonariuszy wynikających z przepisów tej ustawy w okresie od wejścia ustawy w życie 18 kwietnia 2017 r. do 13 czerwca 2018 r.

Ustalono również, że podjęte przez Naczelnika działania w zakresie zabezpieczenia całodobowej obsady kadrowej funkcjonariuszy realizujących kontrole w przedmiotowym zakresie nie były wystarczające. Zadania, o których mowa w ustawie, nie były realizowane w sposób ciągły. Stwierdzono, iż dostęp do systemu SENT posiadały osoby niewykonyjące zadań wynikających z usmpt na bieżąco, co może stanowić zwiększone ryzyko dla bezpieczeństwa danych zgromadzonych w tym systemie. Ponadto nie wszyscy funkcjonariusze realizujący kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt i obsługujący system SENT posiadają potwierdzenia o odbytym szkoleniu w tym zakresie, co świadczy o nierzetelnym podejściu do kwestii formalizowania zainicjowanych procesów, w tym przypadku w zakresie przeprowadzonych szkoleń.

#### OBSZAR

## **2. Realizacja zadań przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie**

### **2.1 Realizacja przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów wskazanych w usmpt**

#### Opis stanu faktycznego

Zdaniem Naczelnika MUC-S, nadzór nad realizacją zadań wynikających z usmp był sprawowany poprzez uczestnictwo w naradach służbowych Działu Realizacji, na których omawiano kwestie szeroko rozumianej efektywności kontroli wykonywanej przez funkcjonariuszy ww. komórki oraz poprzez formułowanie wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1315)

Naczelnik MUC-S, w sprawie prowadzenia analiz efektów pracy pracowników i funkcjonariuszy MUC-S w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów, wyjaśnił między innymi, że na podstawie zwiększonych dochodów państwa można mówić o efektywności bądź braku efektywności prowadzonych kontroli. (...) W MUC-S w Warszawie kwestia ilości stwierdzonych nieprawidłowości nigdy nie stanowiła

kryterium do prowadzenia odrębnych analiz lub tworzenia w tym zakresie programów naprawczych. Podejście takie przez analogię można bowiem porównać do kontroli na przejściu granicznym, gdzie należałoby dążyć do rewizji osobistych 100% podróżnych, aby zmaksymalizować liczbę mandatów, zamiast usprawniać przepływ ludzi, aby zachęcić ich do ponownego przyjazdu. Również w zakresie tak rozumianej skuteczności nie były prowadzone analizy służb poszczególnych funkcjonariuszy, uznając za istotniejsze manifestowanie obecności Służby Celno-Skarbowej na drodze poprzez szerokie spektrum prowadzonych kontroli oraz dywersyfikację ich miejsc.

(akta kontroli str. 1313-1315)

Służby kontrolne MUC-S przeprowadziły w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. 81 956 kontroli przewozu towarów, w tym 42 824 kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt (drogowego i kolejowego), tj. 52,3% wszystkich zrealizowanych kontroli. Kontrole przewozów towarów wskazanych w usmpt dotyczyły w 22 950 przypadkach transportu towarów energetycznych, w 582 oleju roślinnego, w 405 przewozu alkoholu, w 51 przewozu suszu tytoniowego, w 57 produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych objętych obowiązkiem zgłoszenia zamiaru wywozu produktów leczniczych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zbycia ich podmiotowi prowadzącemu działalność poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne<sup>22</sup>. Ponadto 18 780 kontroli określono, jako kontrole pustego przewozu, tj. kontrole środka transportu bez ładunku. Przeprowadzone w wyżej wymienionym okresie kontrole przewozu towarów SENT w 683 przypadkach zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości związanych z realizowanym przewozem. Oznacza to, że jedna na 62 przeprowadzone kontrole przewozu towarów wskazanych w usmpt wykazała nieprawidłowości. W okresie maj–grudzień 2017 r. na 7956 kontroli prowadzonych na podstawie usmpt w 119 kontrolach stwierdzono nieprawidłowości usmpt, co oznacza, że jedna na 66 kontroli zakończyła się stwierdzeniem nieprawidłowości. W 2018 r. jedna na 34 kontrole wykazała nieprawidłowości (410 kontroli z nieprawidłowościami na 14 344 przeprowadzone), w okresie styczeń–listopad 2019 r. jedna na 133 kontrole wykazała nieprawidłowości (154 kontrole z nieprawidłowościami na 20 524 przeprowadzone).

(akta kontroli str. 1711)

Informacje o ilości zrealizowanych kontroli prowadzonych na podstawie usmpt gromadzone są w cyklach dobowych w formie raportów. Zawierają one dane ilościowe o rodzaju skontrolowanego towaru oraz liczbie: wydanych decyzji w zakresie zarządzenia konwoju, liczbie zrealizowanych konwojów, ilości pobranych próbek towaru i nałożonych zamknięć urzędowych, liczbie kar grzywny, liczbie przekazanych spraw w zakresie kar pieniężnych i o innych ujawnieniach (tj. nieprawidłowościach, które nie są związane z ujawnieniem nieprzestrzegania obowiązków wynikających z usmpt).

(akta kontroli str. 1566-1592, 1706-1707)

W celu stwierdzenia, czy dane o przeprowadzonych kontrolach są odnotowywane w rejestrze zgłoszeń określonym w art. 4 ust. 4 pkt 2 usmpt, to jest systemie SENT, szczegółowym badaniem objęto dokumentację<sup>23</sup>, dobraną w sposób celowy, dotyczącą 109 kontroli przewozu towarów wskazanych w usmpt, zrealizowanych w okresie od 1 maja 2017 r. do 8 października 2019 r., wybranych na podstawie

<sup>22</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 399 ze zm.

<sup>23</sup> Protokoły z kontroli, notatki służbowe.

danych ilościowych wykazanych w raportach dobowych z kontroli. W wyniku analizy przekazanych materiałów dotyczących wybranych kontroli ustalono, że w 107 przypadkach przeprowadzone kontrole zostały odnotowane w module Kontrola I Kontrola II systemu SENT.

(akta kontroli str. 244-542)

W Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym w okresie od maja 2017 r. do września 2019 r. sporządzono 1863 protokoły z kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt, w tym: w okresie od maja do grudnia 2017 r. – 475, w roku 2018 – 972, w okresie od stycznia do września 2019 r. – 416. Liczba sporządzonych protokołów z kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości wyniosła 666, w tym: w 2017 r. – 119, 2018 r. – 410, 2019 r. – 137.

(akta kontroli str. 3611, 3612-3651)

W celu stwierdzenia, czy dokumentowanie czynności podejmowanych w trakcie kontroli towarów określonych w usmpt jest zgodne z przepisami prawa, w sposób celowy dobrano próbę obejmującą:

- - 100 protokołów z kontroli przewozu towarów określonych w usmpt,
- - dokumenty dotyczące 46 kontroli, w których sporządzono pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej<sup>24</sup>,
- - dokumenty dotyczące 36 kontroli, do których sporządzono protokoły pobrania próbki towaru<sup>25</sup>,
- - trzy komplety dokumentacji, sporządzonej na okoliczność zatrzymania towaru lub środka transportu<sup>26</sup>,
- - siedem kompletów dokumentacji dotyczących nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa 32 ust. 1 usmpt.

(akta kontroli str. 3690-3698)

Badanie 100 protokołów z kontroli towarów wykazało, że umieszczone w nich zostały wszystkie dane określone we wzorze protokołu z kontroli, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów<sup>27</sup> (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r. – dalej: rozporządzenie z dnia 13 kwietnia 2017 r.) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów<sup>28</sup> (dalej: rozporządzenie z dnia 13 sierpnia 2018 r.). W pięciu zbadanych protokołach<sup>29</sup> kontrolowany odmówił podpisania protokołu kontroli, a w dwóch<sup>30</sup> kontrolowany odmówił przyjęcia protokołu z kontroli – fakt ten został odnotowany w protokołach przez funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 4055-4059)

---

<sup>24</sup>Załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz dokumentów (Dz. U. poz. 1624).

<sup>25</sup> Art. 13 ust. 7 pkt 2 usmpt.

<sup>26</sup> Art. 16 ust. 1 usmpt: Jeżeli w trakcie kontroli przewozu towarów:

1) ujawniono niedokonanie zgłoszenia,

2) nie zostanie przedstawiony przez kierującego numer referencyjny dla dokonywanego przewozu towaru, dokument zastępujący zgłoszenie i potwierdzenie przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo dokument, o którym mowa w art. 3 ust. 7

- towar albo środek transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a, wraz z towarem może zostać zatrzymany.

<sup>27</sup> Dz.U. 2017 r., poz. 789.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1624.

<sup>29</sup>Nr 448000-CZR1-3.5063.15.2019, 448000-CZR1-3.5063.15.2018, 48000-CZR1-3.5063.80.2018, 448000-CZR1-3.5063.101.2019, 448000-CZR1-3.5063.102.2019.

<sup>30</sup> 448000-CZR1-3.5063.229.2018, 448000-CZR1-3.5063.230.2018.

W Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. udokumentowano pobranie próbek do badania poprzez sporządzenie 36 protokołów dokumentujących ten fakt. W trzech przypadkach na 36 zbadanych spraw z zakresu dokumentowania pobrania próbki towaru nie sporządzono protokołów z kontroli, a jedynie notatki służbowe, co opisano w części wystąpienia dotyczącej nieprawidłowości. Stwierdzono, że w pozostałych sprawach, które zostały udokumentowane również protokołem z kontroli, protokoły te zawierały datę i miejsce ich sporządzenia. We wszystkich dokumentach dotyczących zbadanych spraw nieprawidłowo wskazano nazwę organu.

(akta kontroli str. 3910-3911)

W MUC-S w Warszawie w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. pobrano kaucję w formie gotówkowej w 378 przypadkach, w trzech przypadkach zatrzymano towar i środek transportu. Do analizy pobrano trzy dokumenty, którymi potwierdzono zatrzymanie towaru lub środka transportu oraz 46 inne wybrane w sposób celowy sprawy (protokoły z kontroli wraz z pokwitowaniem pobrania kaucji w formie gotówkowej).

Analiza trzech rodzajów dokumentów (protokołów z kontroli przewozu towarów, pokwitowań zatrzymania środka transportu, pokwitowań zatrzymania towaru), wykazała, że w ww. protokołach sporządzonych do 23 sierpnia 2018 r., umieszczono wszystkie dane określone we wzorze protokołu do rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r., a od 24 sierpnia 2018 r. określone we wzorze protokołu do rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2018 r. Do protokołu wpisana została nazwa jednostki kontrolującej zamiast nazwa organu prowadzącego kontrolę. W protokołach wpisano datę i miejsce sporządzenia protokołu.

Analiza 46 spraw, dla których sporządzono protokół z kontroli oraz pokwitowanie pobrania kaucji, wykazała, że w protokołach wskazano dane określone we wzorze protokołu z kontroli. W protokołach wpisywano datę i miejsce sporządzenia protokołu z kontroli, przy czym daty sporządzonego protokołu z kontroli były tożsame z datą sporządzonych pokwitowań pobrania kaucji w formie gotówkowej. Badanie wykazało, że kaucje zostały pobrane w wysokości określonej w art. 15 ust. 4 usmpt. We wszystkich przypadkach, gdy pobierano kaucje, nałożono również zamknięcia urzędowe na środki transportu.

Dokumentacja wszystkich ww. spraw (poza nazwą organu) została sporządzona prawidłowo.

(akta kontroli str. 1705, 4453-4455, 4371-4372)

W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. wymierzono 55 mandatów, nakładanych na podstawie art. 32 ust. 1 usmpt, z czego w 48 przypadkach kontrolowani odmówili ich przyjęcia<sup>31</sup>. W przypadku siedmiu wystawionych i przyjętych przez kontrolowanych mandatów ich łączna wysokość wyniosła 37 500 zł (sześć mandatów na kwotę 5000 zł oraz jeden mandat na kwotę 7500 zł). Wszystkie wystawione mandaty były prawidłowo sporządzone, zawierały dane ukaranego, wskazanie podstawy prawnej wykroczenia, podpisy funkcjonariusza oraz ukaranego.

(akta kontroli str. 4020-4054)

We wszystkich zbadanych sprawach (poza jedną sprawą) w dokumentacji zawierającej miejsce, gdzie powinna znajdować się nazwa organu przeprowadzającego kontrolę, została nieprawidłowo umieszczona nazwa jednostki kontrolującej. Wymóg umieszczenia nazwy organu w protokole z kontroli wynikał ze wzorów stanowiących załączniki do rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r. oraz

<sup>31</sup> Sprawy te były przekazywane do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, na którego obszarze działania grzywna została nałożona

rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2018 r., wydanych na podstawie art. 13 ust. 8 usmpt, co opisano w części wystąpienia dotyczącej nieprawidłowości. W jednej tylko badanej sprawie<sup>32</sup> prawidłowo został wskazany organ przeprowadzający kontrolę, tj. Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie.

(akta kontroli str. 3910-4059, 4371-4372)

W okresie od 18 kwietnia 2017 do 4 listopada 2019 wydano 432 decyzje w sprawie nałożenia kary pieniężnej, z których 124 zostało zaskarżonych (28,7% wszystkich wydanych decyzji). Organ II instancji - Dyrektor Izby Administracji Skarbowej utrzymał w mocy 71 decyzji Naczelnika MUC-S (69,6% wszystkich rozstrzygnięć wydanych przez IAS), 28 decyzji zostało uchylonych, co stanowi 27,4% wszystkich (102) rozstrzygnięć. W trzech zakończonych sprawach postępowanie odwoławcze nie zakończyło się wydaniem decyzji, o której mowa w art. 26 ust. 1 usmpt, tylko postanowieniem z uwagi na uchybienia formalne. W pozostałych 22 przypadkach toczyło się postępowanie odwoławcze.

(akta kontroli str. 3669-3677, 3701)

Analiza spraw wykazała, że w trzech przypadkach<sup>33</sup> w II instancji decyzje wydawały inne organy niż organ właściwy ze względu na siedzibę Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie.

(akta kontroli str. 3844-3859, 3862-3881, 3897-3906)

Powyższe wynikało ze zmian interpretacji przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów II instancji. W tym okresie Naczelnik MUC-S w Warszawie otrzymał cztery pisma z Ministerstwa Finansów<sup>34</sup> w kwestii właściwości miejscowej organu odwoławczego od decyzji o nałożeniu kar pieniężnych. W dwóch pismach z 8 stycznia i 21 września 2018 r. wskazano, że właściwym organem uprawnionym do rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym będzie dyrektor izby administracji skarbowej, nadrzędny instancyjnie nad naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, pozostającym w jego zasięgu terytorialnym. Naczelnik MUC-S zmienił tę praktykę na skutek pisma Ministerstwa Finansów z 27 listopada 2018 r. W piśmie tym uwzględniono stanowiska sądów administracyjnych w rozpoznawanych sprawach, zgodnie z którymi organem odwoławczym miał być dyrektor izby administracji skarbowej właściwy dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania w tych sprawach. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lutego 2019 r. sygn. akt II GSK 2050/18 stwierdził, że odwołanie służy do dyrektora izby administracji skarbowej właściwego ze względu na siedzibę organu (naczelnika urzędu celnego lub celno-skarbowego), który wydał decyzję w I instancji. Ministerstwo Finansów w piśmie z 30 lipca 2019 r. skierowanym do Dyrektorów Izby Administracji Skarbowej potwierdziło ww. stanowisko sądu. Od 4 września 2019 r. organem odwoławczym od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego nakładającej karę pieniężną jest dyrektor izby administracji skarbowej właściwy ze względu na siedzibę naczelnika urzędu celno-skarbowego, który wydał decyzję w I instancji<sup>35</sup>.

W badanym okresie od 1 maja 2017 r. do 3 września 2019 r. interpretacja przepisów dotyczących właściwości wydawania w II instancji decyzji w zakresie nałożenia kar pieniężnych nie była jednolita. Wynikało to ze zmian interpretacji przepisów dotyczących właściwości miejscowej organów II instancji. W tym okresie Naczelnik

<sup>32</sup> Nr 44800-CKR2.5063.27.2019.1.Nr.2718 z 23.09.2019 r.

<sup>33</sup>Decyzja DIAS w Bydgoszczy z dnia 24 maja 2019 r. nr 0401-IOA.48.6.2019.3, decyzja DIAS w Poznaniu z dnia 12 lutego 2019 r. nr 3001-IOC.48.2.2019 oraz decyzja DIAS w Łodzi z dnia 12 marca 2019 r. nr 1001-IOC.48.12.2019.4.KT.

<sup>34</sup>Pismo z 8.01.2018 r. nr P10.K077.37.2017, pismo z 21.09.2018 r. nr DZP10.K077.37.2017, pismo z 27.11.2018 r. nr DZP10.K077.37.2017 oraz pismo z 30.07.2019 r. nr DZP10.K077.37.2017.

<sup>35</sup> Art.26 ust. 4a usmpt.

MUC-S w Warszawie otrzymał cztery pisma z Ministerstwa Finansów<sup>36</sup>. Z jednej strony wskazywano, że organem odwoławczym ma być dyrektor izby administracji skarbowej właściwy dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania w tych sprawach, a z drugiej strony, że właściwym organem uprawnionym do rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym będzie dyrektor izby administracji skarbowej, nadrzędny instancyjnie nad naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, pozostającym w jego zasięgu terytorialnym. Na skutek zmian legislacyjnych ww. stanowisko zostało wprowadzone w art. 26 ust. 4a usmpt i zakończyło niejednolity stan w tym zakresie.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż w jednej decyzji w pouczeniu o prawie do wniesienia odwołania wskazano organ odwoławczy - Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Lublinie, natomiast odwołanie przekazano do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. W wyjaśnieniach wskazano, że wydając decyzję w dniu 22 stycznia 2018 r. organ I instancji, pomimo iż dysponował wyjaśnieniami z Ministerstwa Finansów z dnia 8 stycznia 2018 r., przez pomyłkę zastosował art. 221a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>37</sup>, w związku z art. 26 ust. 5 usmpt, zgodnie z którym odwołanie służy do dyrektora izby administracji skarbowej właściwego dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania podatkowego. Przekazując odwołanie, organ I instancji zastosował się do ww. wyjaśnień Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów i przekazał odwołanie do dyrektora izby administracji skarbowej właściwego ze względu na siedzibę naczelnika urzędu celno-skarbowego, który wydał decyzję w I instancji, tj. do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

(akta kontroli str.3739-3744)

W wyniku zbadania 30 spraw dobranych w sposób celowy, dotyczących nałożenia kar pieniężnych stwierdzono, że 15 decyzji zostało utrzymanych w mocy przez organ II instancji, a 15 decyzji zostało uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, głównie z powodu błędów procesowych w przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Organ II instancji, uchylając decyzje Naczelnika MUC-S, zwrócił uwagę w wydanych przez siebie decyzjach na potrzebę ponownego przeprowadzenia postępowań dowodowych przez organ I instancji. Osoby wydające decyzje posiadały upoważnienia do ich wydania.

(akta kontroli str. 7136-7139)

Zgodnie z art. 10a ust. 1 usmpt przewoźnik w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego zgłoszeniem. W myśl art. 13 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy kontrola przewozu towarów polega na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie m.in. przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu.

Do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń służy moduł systemu SENT-SENT GEO<sup>38</sup>.

W następstwie oględzin Systemu SENT GEO stwierdzono, że system ten udostępnia w szczególności dane identyfikacyjne pojazdu, dane dotyczące trasy przewozu i miejsca rozładunku, nr zgłoszenia przewozu, listę zgłoszeń przewozu, usmpt, dane identyfikacyjne przewożonych towarów. Umożliwia on również

<sup>36</sup>Pismo z 8.01.2018 r. nr P10.K077.37.2017, pismo z 21.09.2018 r. nr DZP10.K077.37.2017, pismo z 27.11.2018 r. nr DZP10.K077.37.2017 oraz pismo z 30.07.2019 r. nr DZP10.K077.37.2017

<sup>37</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

<sup>38</sup> Definicja NIK opracowana w oparciu o dokumenty MF.

śledzenie trasy przejazdu, a także inne istotne dane niezbędne do przeprowadzenia analiz przez kontrolujących, realizujących zadania wynikające z usmpt.

(akta kontroli str. 1416-1438)

W MUC-S nie opracowano zasad typowania do kontroli przewozu towarów przy pomocy systemu SENT GEO oraz formalnych zasad dotyczących sposobu informowania Zespołów Kontroli Mobilnej o konieczności dokonywania kontroli przewozu towarów wykazanych w usmpt.

(akta kontroli str. 1527-1531)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika wytyczne dot. typowania pojazdów do kontroli z uwagi na ich ciągłą ewolucję w efekcie nabywania nowych doświadczeń i zmiennych ryzyk nie mają formy pisemnej. Niemniej jednak na podstawie standardowego schematu działania w odniesieniu do kontroli drogowych oraz bieżące wskazówki i wytyczne funkcjonariusze posiadają wiedzę i przygotowanie do prowadzenia tego typów kontroli. Co prawda, formalne reguły typowania do kontroli nie zostały określone odgórnie, jednakże w trakcie wszelkich szkoleń o charakterze ponadregionalnym przekazywane są wytyczne odnośnie sposobów reakcji na zdarzenia w trakcie kontroli, z zaleceniem stałego dostosowywania ich do lokalnej specyfiki działań.

Z uwagi na ogromną liczbę zmiennych i niewiadomych, z jakimi Zespoły Kontroli Mobilnej mają do czynienia w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych (natężenie ruchu w miejscu kontroli, rodzaj drogi: ekspresowa, krajowa, autostrada, warunki pogodowe prowadzonej kontroli, narodowość kierowcy, która z uwagi na utrudnienia w komunikacji może determinować próbę ucieczki), sporządzanie zamkniętego katalogu reakcji na zdarzenia związane z kontrolą nie znajduje uzasadnienia w kontekście ww. czynników. Funkcjonariusze Drugiego Pionu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej realizują zadania i czynności w obszarze kontroli SENT wg bieżących procedur działania.

Od strony praktycznej, jednym z najprostszych sposobów jest korzystanie z aplikacji „SENT Monitoring GPS”, która w czasie rzeczywistym pozwala pozyskać informację o jadących na wskazanym obszarze zgłoszonych przewozach, wyposażonych w działający lokalizator lub zewnętrzny system lokalizacji (ZSL). Pozwala to na wytypowanie do kontroli przewozów, które faktycznie wykonują przewozy w ramach SENT (choć wielokrotnie okazuje się, iż pojazdy te zakończyły już taki przewóz, a jedynie zgłoszenie nie zostało zamknięte przez podmiot odbierający), w tym pojazdy poruszające się drogami alternatywnymi do głównych szlaków komunikacyjnych. Z drugiej strony korzystanie jedynie z tej metody całkowicie eliminuje możliwość ujawnienia niezgłoszonych przewozów, a nie to przyświecało, jak się wydaje, ustawodawcy przy wprowadzaniu systemu SENT. Następnie Zastępca Naczelnika opisał stosowaną praktykę przy typowaniu do kontroli. Jednocześnie podkreślił, iż przy typowaniu towarów do kontroli w ramach monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów SENT zasadnicze znaczenie ma wieloletnie doświadczenie funkcjonariuszy w zakresie prowadzenia wszelkich kontroli drogowych(...)

W kwestii czasu przekazywania informacji o konieczności dokonywania kontroli fizycznej przez grupy mobilne Zastępca Naczelnika MUC-S poinformował, że kontrole fizyczne w warunkach drogowych wiążą się ze specyfiką działania i wieloma utrudnieniami, które mają charakter jednostkowy i indywidualny dla każdej kontroli. Jeżeli w grę wchodzi konieczność przeprowadzenia fizycznej kontroli konkretnego pojazdu, informacje takie przekazywane są niezwłocznie po ich dotarciu do Drugiego Pionu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej - Kierownikowi Referatu, jego zastępcom lub osobom kierującym zmianą, z komórki,

której patroli aktualnie odbywają służbę. W skrajnych przypadkach informacja trafia bezpośrednio do patrolu znajdującego się najbliższej trasy przejazdu wskazywanego przewoźnika, w celu jej natychmiastowego wykorzystania. Informacje te na ogół przekazywane są za pośrednictwem Działu Służby Dyżurnej, której funkcjonariusze zapewniają możliwość przepływu informacji w systemie ciągłym - 24-godzinnym.

(akta kontroli str. 1527-1530)

Na pytanie, w jakim czasie od momentu wysłania samochodu w trasę przeprowadzana jest analiza, Zastępca Naczelnika MUC-S wyjaśnił, że w przypadku systemu SENT dane o trasie pojazdu wizualizowane są od momentu włączenia lokalizatora, a dla ZSL<sup>39</sup> od zadeklarowanej w zgłoszeniu daty rozpoczęcia przewożenia. Funkcjonariusze dokonują analizy trasy przejazdu środka przewożonego w trakcie doraźnej kontroli, do której dysponują zatrzymanym środkiem przewożonym, w celu ustalenia, czy w trakcie przewożenia kontrolowany przewoźnik dostarczał dane geolokalizacyjne na całej trasie do miejsca kontroli. Ocenie z punktu widzenia ewentualnych nieprawidłowości mogą podlegać inne przesłanki, które wynikają również z doświadczenia kontrolujących, np. porównanie dokumentów i dotychczasowego przebiegu trasy dla oceny, czy przewóz był realizowany z pewną logiczną całością, np. z punktu widzenia ekonomicznego.

(akta kontroli str. 1530-1531)

Wiedza na temat ruchu przewoźników podlegających monitorowaniu w konkretnym obszarze działania, generowana w czasie rzeczywistym, dostępna jest dla użytkowników z Drugiego Pionu Zwalczania Przemysłowości Ekonomicznej za pośrednictwem systemu „SENT Monitoring GPS”. Informacje takie (oprócz części opisowych) wizualizują kolorystycznie różne dane na temat widocznych przewoźników. Dotyczy to analizy realizowanej przez sam system w oparciu o znajdujące się w systemie zastrzeżenia i informacje – np. czerwoną obwódką oznaczane są zastrzeżenia SENT, czarną – zastrzeżenia ZISAR. Z systemu tego można pozyskać także inne informacje, np. czy lokalizator jest włączony oraz czy pojazd porusza się, czy stoi, w przypadku włączonego lokalizatora.

Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika MUC-S wynika, że funkcjonariusze Drugiego Pionu Zwalczania Przemysłowości Ekonomicznej, tj. w komórce Działu Służby Dyżurnej (CZD) i w Referatach - Grup kontrolnych realizujących całodobowo czynności, m.in. w ramach monitorowania drogowego i kolejowego przewożenia towarów, posiadają dostęp do narzędzi informatycznych wraz z udostępnionymi mapami (Rejestr SENT, SENT GEO), o których mowa w art. 4 usmpt. Posiadany dostęp do ww. systemów i systemu LIMUR umożliwia wskazanym komórkom organizacyjnym na bieżąco i w czasie rzeczywistym monitorowanie przemieszczania się pojazdów. Dodatkowo funkcjonariusze Działu Służby Dyżurnej:

- udzielają wsparcia grupom kontrolnym realizującym czynności kontrolne w ramach usmpt w przypadku nieprawidłowego działania systemów SENT spowodowanego problemami technicznymi z dostępem do bezprzewodowego Internetu, tj. w sytuacji braku możliwości samodzielnego monitorowania przemieszczania się pojazdów;
- koordynują działania grup kontrolnych na terenie woj. mazowieckiego w przypadku otrzymania komunikatów o nałożeniu zastrzeżeń centralnych i dyrektyw w systemie SENT;
- koordynują czynności w zakresie zakładania/zdejmowania plomb elektronicznych (System LIMUR);

<sup>39</sup> Zewnętrzny system lokalizacji, który przekazuje do rejestru dane geolokalizacyjne środka transportu.

- monitorują przejazd pojazdów z nałożonymi plombami elektronicznymi przemieszczającymi się po drogach woj. mazowieckiego oraz w uzasadnionych przypadkach wskazujących na nieprawidłowości polegające na np. zmianie trasy przejazdu lub nieuprawnionym otwarciu plomby elektronicznej, zlecają grupom kontrolnym przeprowadzenie kontroli w miejscu, w którym znajduje się pojazd w danym momencie.

(akta kontroli str. 1531-1532)

Według Zastępcy Naczelnika, informacje oraz dane pozyskiwane systemowo, jak również poza systemami, dotyczące wystąpienia lub podejrzenia wystąpienia ryzyka, wpływające do Działu Analizy Ryzyka MUC-S podlegają ocenie ryzyka zgodnie z procesem analitycznym za pośrednictwem Systemu ZISAR i Systemu ZISAR2. Dział Analizy Ryzyka MUC-S w Warszawie sygnały dotyczące wystąpienia ryzyka dotyczące przewozu towarów wrażliwych w zakresie modułu SENT GEO przesyła do Izby Administracji Skarbowej w Katowicach celem wprowadzenia zastrzeżenia systemowego. Z wykorzystaniem modułu SENT GEO dokonano analizy informacji dotyczącej przewoźnika, z ukierunkowaniem na weryfikację rodzaju przewożonego towaru. Zastrzeżenie wprowadzono w związku z tym, iż kierowca oddalił się z miejsca rozładunku towaru, po zdjęciu zamknięć urzędowych, ale bez wyładunku towaru. Przeanalizowano informacje dotyczące dwóch podmiotów - jako dla przewoźnika lub nadawcy towaru, z ukierunkowaniem na weryfikację przewożonego towaru i towarzyszących transportowi dokumentów dla podmiotów, w wyniku których wprowadzono zastrzeżenie.

(akta kontroli str. 1531-1534, 1536-1565)

W MUC-S nie jest prowadzona ewidencja danych w zakresie kontroli przewozu towarów wytypowanych przy pomocy systemu SENT GEO.

(akta kontroli str. 1535)

Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika, Drugi Pion Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej nie prowadzi ewidencji dotyczącej rodzaju stosowanych metod typowania pojazdów do zatrzymania. Kontrole w zakresie geolokalizacji są stałym i bieżącym elementem w każdej kontroli przewozu towarów podlegających monitorowaniu.

(akta kontroli str. 1535)

Przy pomocy systemu SENT GEO przeprowadzono analizę podmiotów, których działalność gospodarcza związana jest z realizacją przewozów towarów wymienionych w usmpt. W obu przypadkach wprowadzono zastrzeżenie systemowe. W pierwszym przypadku, w wyniku oddalenia się kierowcy z miejsca rozładunku towarów, po zdjęciu zamknięć urzędowych, bez wyładunku towaru. W drugim, w wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających na wniosek Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego dwóch podmiotów jako przewoźnika lub nadawcy towaru. W trakcie kontroli NIK była prowadzona analiza dotycząca dwóch podmiotów, na wniosek Departamentu Analiz Ministerstwa Finansów, jednego jako nadawcy towaru wymienionego w usmpt, niefigurującego w bazie JPK i drugiego jako odbiorcy zakwalifikowanego wcześniej jako podmiot o wysokim poziomie ryzyka. Jak wskazał Zastępca Naczelnika, w zależności od wyników analizy będzie wystosowany wniosek o wprowadzenie zastrzeżenia.

(akta kontroli str. 1533-1534, 1536-1565)

Jak poinformował Zastępca Naczelnika, informacje oraz dane pozyskiwane systemowo jak również poza systemami, dotyczące wystąpienia lub podejrzenia

wystąpienia ryzyka, wpływające do Działu Analizy Ryzyka MUC-S, podlegają ocenie ryzyka zgodnie z procesem analitycznym za pośrednictwem Systemu ZISAR i Systemu ZISAR2. Dział Analizy Ryzyka MUCS w Warszawie przesyła sygnały dotyczące wystąpienia ryzyka przewozu towarów wrażliwych w zakresie modułu SENT GEO do Izby Administracji Skarbowej w Katowicach celem wprowadzenia zastrzeżenia systemowego.

(akta kontroli str. 1533)

W MUC-S nie wprowadzane są dane do Bazy Podmiotów Szczególnych (BSP), dotyczące podmiotów, co do których stwierdzono w toku kontroli przewozu towarów, że działały z naruszeniem przepisów usmpt.

(akta kontroli str. 1190)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika, wprowadzanie, modyfikowanie, usuwanie i analiza danych bazy BPS znajduje się w kompetencjach Wydziału Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Zarządzania Ryzykiem Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Jak wskazała Zastępcza Naczelnika, dane z kontroli były wprowadzane do systemu ZISAR, który realizuje autonomiczną analizę ryzyka, służącą między innymi do analizowania zgłoszeń przewozu towarów usmpt. Kolejne wpisywanie tych samych danych jest kontrproduktywne.

(akta kontroli str. 1190)

## **2.2 Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów**

Opis stanu faktycznego

Jednym z obowiązków, jakie zostały nałożone na funkcjonariuszy realizujących zadania w zakresie kontroli SENT, jest sporządzanie oraz przesyłanie dobowych raportów z realizacji zadań. Sprawozdawczość przekazywana jest z Działu Służby Dyżurnej w MUC-S do Działu Centrum Kompetencji ds. Wyrobów Energetycznych w Śląskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Katowicach. Raporty dobowe były sporządzane na podstawie raportów cząstkowych sporządzanych przez poszczególne komórki organizacyjne Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego, a następnie przesyłane w formie elektronicznej do wyżej wymienionego Centrum Kompetencji ds. Wyrobów Energetycznych. Analizowane raporty dobowe zawierały informacje o liczbie wydanych decyzji – zarządzeniu konwoju, liczbie zrealizowanych konwojów, liczbie pobranych próbek towaru, liczbie nałożonych zamknięć urzędowych oraz o ilości przeprowadzonych kontroli towarów, takich jak: wyroby energetyczne, alkohole, tytoń, susz, olej roślinny, farmaceutyki, inne towary. W raportach dobowych znajdowała się również kolumna informująca o tzw. pustych przewozach. Raport dobowy zawiera informacje o łącznej liczbie kontroli, liczbie nałożonych kar grzywny, liczbie przekazanych spraw – kar pieniężnych.

(akta kontroli str. 3798)

Naczelnik MUC-S wskazał, że w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym zbierane dobowo dane są gromadzone w MUC-S i zawierają informacje dotyczące ilości kontroli zrealizowanych przez funkcjonariuszy w danym okresie. Naczelnik MUC-S wskazał, że pozycje wyszczególnione w tabeli, będącej podstawą do raportowania zestawień dobowych z kontroli towarów, podlegających usmpt, stanowią także bazę danych zaangażowania Referatów Działu Realizacji w ujawnienia nieprawidłowości w obszarze kontroli towarów podlegających usmpt.

Analiza wyników z kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy dokonywana jest przez kierownictwo Działu Realizacji, koordynatora ds. SENT oraz Centrum Kompetencyjne Dział ds. Wyrobów Energetycznych w Śląskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Katowicach. Na podstawie prowadzonych analiz wydawane są

polecenia służbowe dotyczące np. minimalnej liczby przeprowadzenia kontroli przewozu towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego i kolejowego na patrol, objęcia szczególnym nadzorem rodzaju przewożonych towarów, monitorowania przewożenia gazu LPG.

Komunikacja pomiędzy Mazowieckim Urzędem Celno-Skarbowym a Centrum Kompetencyjnym Działu ds. Wyrobów Energetycznych w Śląskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Katowicach odbywa się drogą elektroniczną. Z wyjaśnień Naczelnika MUC-S wynika, że przez ww. Dział Centrum Kompetencyjne generowane są wytyczne do przeprowadzania szczegółowych kontroli przez MUC-S. Jak wynika z przedłożonych do kontroli dokumentów, dotyczyły one np. pobrania próbki towaru do badania laboratoryjnego na rodzaj przewożonej substancji. Koordynatorzy dyżurni przekazywali otrzymane informacje z Działu Centrum Kompetencyjnego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach i wydawali polecenia poszczególnym grupom kontrolnym za pośrednictwem poczty elektronicznej lub łączności telefonicznej. Podejmowane działania dotyczyły zdarzeń, które działy się w czasie rzeczywistym.

(akta kontroli str. 1705, 3607-3608, 3757-3760, 3795-3811)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W wyniku badania próby dokumentów dotyczących 109 kontroli stwierdzono, że:
  - nie wprowadzono do systemu SENT informacji dotyczących przeprowadzenia dwóch kontroli przewozów towarów objętych systemem monitorowania<sup>40</sup>. Było to niezgodne z art. 4 ust 4 pkt 2 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami płynnymi;

(akta kontroli str. 339-348)

Jak wyjaśnił w Zastępca Naczelnika MUC-S, niezarejestrowanie kontroli zostało spowodowane oczywistą omyłką funkcjonariusza.

(akta kontroli str. 552)

- nie wprowadzono do systemu SENT kompletnych danych dotyczących przeprowadzonych kontroli, tj. w przypadku jednej kontroli<sup>41</sup> brak było informacji o pobraniu próbki towaru, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r., a w przypadku trzech kontroli<sup>42</sup> stwierdzono brak w tym systemie informacji o nałożeniu zamknięcia urzędowego i pobraniu kaucji, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz f rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2018 r.;

(akta kontroli str. 393, 396, 427-432, 523-542)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika MUC-S, w systemie SENT nie ma dedykowanych pól do wprowadzenia informacji, m.in. o nałożeniu zamknięcia urzędowego, pobraniu kaucji, pobraniu próbki towaru.

(akta kontroli str. 553)

NIK nie podziela wyjaśnień w tym względzie, bowiem w wyniku analizy protokołów i notatek przedkładanych przez jednostkę kontrolowaną stwierdzono, że np. do protokołu z kontroli nr MKR2018317583 z 21 czerwca 2018 r., w którym nie wskazano na wykonanie czynności wymienionych powyżej, załączono wydruk formularza kontroli o tym samym numerze

<sup>40</sup> Dotyczy dwóch kontroli przeprowadzonych 31 stycznia 2018 r., znak sprawy: 48000-CZR1-3.5063.9.2018 oraz 448000-CZR 1-2.5063.111.2018/4.

<sup>41</sup> Kontrola nr MKR2018379738 z 15 sierpnia 2018 r.

<sup>42</sup> Nr sprawy 448000-CZR1-3.5063.9.2018 i 448000-CZR1-2.5063.111.2018/4.

zawierającym rubrykę *Informacja o dodatkowych działaniach*, w której była możliwość podania informacji o: numerze i kwocie mandatu, numerach zamknięć urzędowych, zatrzymaniu środka transportu – nr pokwitowania, zatrzymaniu towaru – nr pokwitowania, protokołu z pobrania próbki towaru, numeru pokwitowania z pobrania w formie gotówkowej, kodu autoryzacji transakcji, z pobrania kaucji za pomocą instrumentu płatniczego. Wydruku formularza kontroli dokonano z systemu SENT.

(akta kontroli str.369-372a)

- informacje o pięciu kontrolach zostały wprowadzone do systemu SENT w terminie od dwóch do 17 dni po ich przeprowadzeniu<sup>43</sup>, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń z dnia 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r., który nakłada obowiązek zamieszczenia w toku kontroli albo niezwłocznie po jej zakończeniu, adnotacji potwierdzających ich przeprowadzenie;

(akta kontroli str. 286-291, 329-338, 356-360, 533-542)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika MUC-S w latach 2017-2018, dane nie były wprowadzane w trakcie kontroli tylko, że w terminie późniejszym. W ocenie Zastępcy Naczelnika nie miało wpływu na wynik kontroli. Jak wskazał Zastępca Naczelnika prace modernizacyjne systemu PUESC niejednokrotnie powodowały brak dostępu do systemu, co też miało bezpośredni wpływ na możliwość bieżącego wprowadzania danych.

(akta kontroli str. 553)

W ocenie NIK brak niezwłocznego wprowadzenia do rejestru zgłoszeń informacji o przeprowadzonej kontroli mogą świadczyć o nierzetelności danych zawartych w systemie.

- do rejestru wprowadzono informacje o przeprowadzeniu siedmiu<sup>44</sup> kontroli przewozu towarów lub innych ładunków niepodlegających kontroli przewozu towarów wykazanych w usmpt. Dotyczyło to np. przewozu: profili plastikowych, artykułów spożywczych, przewozów kurierskich, cementu w workach, zwrotu towarów ze sklepu, szkła, nabiału.

(akta kontroli str. 447-450, 453-462)

NIK zwraca uwagę, że w systemie SENT istnieje możliwość wprowadzenia informacji, że kontrola jest inną kontrolą aniżeli kontrola SENT.

2. Badanie dokumentacji dotyczącej kontroli towarów objętych usmpt wykazało, że w 261 dokumentach na 262 nieprawidłowo podano nazwę organu, w tym:
  - a) w 176 protokołach z kontroli przewozu towarów środkiem transportu określonym w usmpt, na 177 zbadanych,
  - b) w 46 pokwitowaniach pobrania kaucji w formie gotówkowej,
  - c) w 36 protokołach pobrania próbki towaru przewożonego środkiem transportu określonym w usmpt,
  - d) w trzech pokwitowaniach zatrzymania środka transportu oraz towaru.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>45</sup> organem Krajowej Administracji Skarbowej jest

<sup>43</sup> Dotyczy kontroli nr: MKR2017057047, MKR2017096046, MKR2017098112, MKR2018154463, MKR2019863416.

<sup>44</sup> Dotyczy kontroli nr MKR2019576921, MKR2019576925, MKR2019576954, MKR2019576963, MKR2019576973, MKR2019576979, MKR2019576983.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 768.

naczelnik urzędu celno-skarbowego. W ww. dokumentacji wskazano nazwę jednostki - Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy lub Delegatura UCS II w Warszawie. Sporządzona dokumentacja z kontroli powinna być zgodna z § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2, § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. oraz § 3 ust. 2, § 4 ust. 2, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. obowiązującego do dnia 23 sierpnia 2018 r. W wyjaśnieniach Zastępca Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego wskazał, że nieprawidłowego stempla nagłówkowego funkcjonariusze używali omyłkowo i praktyka ta została zakończona.

(akta kontroli str. 3743-3744,3814,3699,4055-4059,4371-4372,4373-449, 4453-4486)

3. Stwierdzono, że w trzech<sup>46</sup> na 36 zbadanych spraw z zakresu pobrania próbki towaru przewożonego środkiem transportu określonym w usmpt sporządzono notatki służbowe zamiast protokołu z kontroli, co było niezgodne z § 2 ust.1 pkt 2 lit. b rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r. Zgodnie z ww. przepisem przeprowadzenie kontroli drogowego przewozu towarów dokumentuje się przez sporządzenie protokołu z kontroli oraz protokołu pobrania próbki towaru – w przypadku pobrania próbki towaru (odpowiednio § 2 ust.1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r.).

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że brak protokołu z kontroli w tych przypadkach był spowodowany tym, że kontrolujący nie stwierdzili w trakcie kontroli nieprawidłowości oraz kierujący nie żądał takiego protokołu. Próbki towaru zostały pobrane celem potwierdzenia tożsamości towaru i przekazane do laboratorium. Czynności z przeprowadzonych kontroli zostały udokumentowane poprzez sporządzenie notatek służbowych.

(akta kontroli str. 3910-3916)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego prowadził kontrolę przewozu towarów wskazanych w usmpt przy pomocy podległych mu służb MUC-S. Efekty kontroli przewozu towarów, były odnotowywane w rejestrze zgłoszeń prowadzonym w formie systemu informatycznego SENT. Stwierdzono jednakże, że nie wszystkie informacje o ich przeprowadzeniu zostały wprowadzone do systemu zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu z dnia 13 kwietnia 2017 r. i rozporządzeniu z dnia 13 sierpnia 2018 r. Dokumentacja z przeprowadzonych kontroli zawierała dane określone we wzorach, datę i miejsce jej sporządzenia, za wyjątkiem prawidłowego określenia organu przeprowadzającego kontrolę, co stwierdzono w 261 przypadkach (na 262 zbadanych).

Stwierdzono również, że w zbadanej dokumentacji dotyczącej 36 kontroli, w których pobrano próbki towaru, w trzech przypadkach nieprawidłowo udokumentowano przeprowadzenie kontroli, sporządzając notatkę służbową zamiast wymaganego protokołu z kontroli.

Powyższe nieprawidłowości świadczą o niewystarczającym nadzorze Naczelnika MUC-S nad podległymi funkcjonariuszami w zakresie realizacji zadań, o których mowa w usmpt.

<sup>46</sup>448000-CZR1-2.5063.598.2018/1/2, 448000-CZR1-2.5063.598.2018/7, 448000-CZR1-2.5063.71.2019/2.

## IV. Wnioski

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

- Wnioski
1. Zapewnienie możliwości nieprzerwanej całodobowej kontroli przewozu towarów.
  2. Zwiększenie nadzoru w zakresie zapewnienia prawidłowego dokumentowania czynności kontrolnych i zachowania jednolitości sporządzanej dokumentacji zgodnie z przepisami rozporządzenia z Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.
  3. Rzetelne dokumentowanie przeprowadzonych szkoleń.

## 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 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 2020 r.

Kontrolerzy  
Edyta Prędką  
główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Tomasz Kiercz  
specjalista kp.

.....  
*podpis*