



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.007.04.2019

Pan Alvin Gajadur
Główny Inspektor Transportu Drogowego
Generalna Inspekcja Transportu Drogowego
Al. Jerozolimskie 94
00-807 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 – System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej: GITD), Al. Jerozolimskie 94, 00-807 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alvin Gajadhur, Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektor TD) od 7 kwietnia 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań2. Realizacja zadań przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 22 listopada 2019 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą.
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	Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/92/2019 z 9 października 2019 r. Agata Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/108/2019 z 25 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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

O powyższym zdecydowała przede wszystkim ocena przygotowania Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD) przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektor TD) do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi³ (dalej: ustawy o monitorowaniu przewozu). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wpływ na zakres i prawidłowość podejmowanych przez Głównego Inspektora TD działań w zakresie realizacji zadań określonych ustawą mogło mieć uznanie przez Głównego Inspektora TD tych zadań, jako dodatkowych, niebędących „zadaniami statutowymi” Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: ITD), pomimo tego, że zostały one nałożone na ITD przepisami ustawowymi, poprzez zmianę ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴ (dalej: utd). Zgodnie z art. 50 pkt 4⁵ utd do obowiązków ITD należy wykonywanie zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

Powyższą ocenę uzasadnia fakt, że pomimo podjęcia działań mających na celu przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu, Główny Inspektor TD:

- nie zapewnił warunków organizacyjnych pozwalających na prawidłową realizację zadań związanych z kontrolą drogowego przewozu towarów oraz w niewystarczającym stopniu monitorował ich wykonywanie przez ITD;
- nie zapewnił w kontrolowanym okresie ciągłego, całodobowego prowadzenia kontroli przewozu towarów, przez siedem dni w tygodniu;
- nie dołożył należytej staranności w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, konsekwencją czego było rozpoczęcie wykonywania w GITD kontroli, o której mowa w art. 13 tej ustawy, dopiero od 25 listopada 2017 r., tj. po siedmiu miesiącach od wejścia w życie tej ustawy;
- nie zagwarantował wszystkim inspektorom Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (dalej: WITD)⁶ szkoleń w zakresie obsługi Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (dalej: SENT)⁷ oraz znajomości przepisów dotyczących zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu;
- nie uwzględnił zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w art. 13 ust. 1-2a w związku z ust. 4 pkt 3 ustawy o monitorowaniu przewozu, w szczegółowym zakresie zadań komórek organizacyjnych GITD – komórki organizacyjne GITD, tj. Biuro Elektronicznego Poboru Opłat (dalej: BEPO), i Biuro Kontroli Opłaty Elektronicznej (dalej: BKOE) realizowały zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu bez przypisania im obszaru z zakresu tej ustawy w ich wewnętrznych regulaminach organizacyjnych;
- nie zapewnił uwzględnienia w stosowanym w GITD wzorze dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” zadań realizowanych w zakresie monitorowania przewozu towarów;

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 2332, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 2140, ze zm.

⁵ Dodanym ustawą o systemie monitorowania przewozu.

⁶ Dalej skrót WITD używany na określenie odpowiednio Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego albo Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.

⁷ System informatyczny Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) zapewniający gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów.

- pomimo zawartego 22 września 2017 r. Porozumienia Szefa KAS z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów (dalej: Porozumienia):
 - nie zabezpieczył w wystarczającym stopniu gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów;
 - w niewystarczającym stopniu monitorował realizację przez jednostki podległe postanowień Porozumienia, co skutkowało naruszeniem przez czterech WITD terminu wynikającego z § 6 tego Porozumienia na podpisanie porozumień lokalnych (opóźnienie w zawarciu czterech wyniosło od niemal dwóch do 22 miesięcy);
 - nie wydał w okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. aktów wewnętrznych regulujących politykę ochrony danych osobowych wymaganych przez/ określonych w § 4 ust. 2 Porozumienia.

Główny Inspektor TD nie analizował danych o liczbie kontroli drogowego przewozu towarów realizowanych zgodnie z ustawą o monitorowaniu przewozu, np. w celu planowania i określania celów jednostki.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieprawidłowości w realizacji zadań nałożonych ustawą o monitorowaniu przewozu świadczą o niezapewnieniu w GITD funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej⁸ w celu zagwarantowania, w szczególności, zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

Na sformułowaną przez NIK ocenę wpływ ma również niewystarczający nadzór Głównego Inspektora TD nad przygotowaniem i realizacją zadań przez WITD, które nie dysponowały odpowiednią liczbą kodów dostępu do danych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu, prowadzonym w systemie SENT. Było to jedną z przyczyn niezamieszczania w tym rejestrze adnotacji dotyczących przeprowadzonych kontroli. Brak należytego nadzoru ze strony Głównego Inspektora TD wpłynął także na niejednorodny sposób kwalifikowania części kontroli, o której mowa w art. 13 ustawy, co do zamieszczania danych o tych kontrolach w rejestrze zgłoszeń. Powyższe w konsekwencji podważa wiarygodność danych zawartych w tym rejestrze.

Ogólnej oceny nie zmieniają:

- pozytywna ocena realizowania przez inspektorów ITD kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów, z uwagą dotyczącą znacznego zmniejszenia liczby kontroli w okresie od rozpoczęcia wykonywania kontroli w 2017 r. do 2019 r.;
- pozytywna ocena zawarcia przez Głównego Inspektora TD oraz Szefa KAS, Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej Porozumienia o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów.

⁸ Art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

1.1 Działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przygotowania podległych jednostek i inspektorów ITD do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej GITD zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów realizował:

- do 5 lutego 2018 r. – Wydział Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych (dalej: WIMJK), funkcjonujący w Biurze Elektronicznego Poboru Opłat; w ramach WIMJK funkcjonowało 10 Zespołów Zamiejscowych BEPO;
- od 6 lutego 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK – Wydział Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych w Biurze Kontroli Opłaty Elektronicznej; w ramach WIMJK funkcjonowało 10 Sekcji BKOE WIMJK: Centralna, Południowa, Południowo-Wschodnia, Południowo-Zachodnia, Północna, Północno-Wschodnia, Północno-Zachodnia, Śląska, Wielkopolska, Wschodnia¹⁰.

W ramach Wydziału Inspekcji Mobilnych Jednostek Kontrolnych w BKOE funkcjonowało, obsługiwane przez sześciu pracowników, stanowisko z dostępem do Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych w systemie 24h/ dobę, siedem dni w tygodniu. Stanowisko zapewniało obsługę inspektorów GITD i WITD.

W Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, zgodnie z § 6 Statutu nadanego Zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r.¹¹, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny nadany przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego na wniosek dyrektora generalnego GITD¹².

W Regulaminach organizacyjnych GITD oraz w wydanych na ich podstawie regulaminach wewnętrznych BKOE¹³ i BEPO¹⁴ nie wymieniono zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Wśród zadań ujętych w regulaminach wewnętrznych wskazano przede wszystkim opracowanie strategii, planów oraz procedur kontroli elektronicznego poboru opłat, a także analizę danych pochodzących z systemu elektronicznego poboru opłat w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych oraz wykrywania i ujawniania naruszeń prawa, a także niekorzystnych dla Skarbu Państwa zjawisk i zachowań użytkowników dróg

⁹Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰W dalszej części wystąpienia na oznaczenie 10 Sekcji zamiejscowych BEPO funkcjonujących do 5 lutego 2018 r. oraz 10 Sekcji BKOE WIMJK funkcjonujących od 6 lutego 2018 r. stosowane jest określenie: Sekcje WIMJK.

¹¹M.P. poz. 820.

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

¹³Regulaminy wewnętrzne Biura Kontroli Opłaty Elektronicznej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w dniu 10 maja 2017 r. i w dniu 7 lipca 2017 r.

¹⁴Regulaminy wewnętrzne Biura Elektronicznego Poboru Opłat Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w dniu 5 kwietnia 2018 r., w dniu 29 stycznia 2019 r. oraz w dniu 10 czerwca 2019 r.

krajowych, prowadzenie kontroli obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych (...).

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Głównego Inspektora TD i Dyrektora Generalnego GITD organizacja wewnętrzna, zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych nie wymagały istotnych zmian, które byłyby konieczne w związku z wejściem w życie ustawy o monitorowaniu przewozu. Niezbędnym dla sprawnej realizacji zadań w tym zakresie było zapewnienie inspektorom ITD, prowadzącym kontrole na drodze, możliwości pozyskania informacji z Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu przez całą dobę, siedem dni w tygodniu. W tym celu przystosowano stanowisko funkcjonujące w ramach Sekcji Nadzoru Mobilnych Jednostek Kontrolnych w BKOE GITD, realizującej zadania związane z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej w systemie 24-godzinnym przez siedem dni w tygodniu. Zastępca Głównego Inspektora TD wyjaśnił, że kontrola, o której mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, nie jest zadaniem statutowym ITD i w związku z tym nie została wymieniona w zakresie zadań realizowanych przez wskazaną Sekcję.

Najwyższa Izba Kontroli nie przychyliła się do wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora TD, gdyż w ustawie o monitorowaniu przewozu ustawodawca w art. 13 ust. 3 i 4 enumeratywnie wskazał organy, które przeprowadzają kontrolę przewozu towarów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań. NIK zwraca uwagę, że zadania te zostały również ustawowo nałożone na Inspekcję Transportu Drogowego poprzez wprowadzenie w utd art. 50 pkt 4, zgodnie z którym do zadań Inspekcji należy wykonywanie zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu. Zadanie to stanowi więc ustawowe zadanie GITD. Stanowisko NIK potwierdza, wprowadzony w Zarządzeniu nr 37/2019 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, obowiązek przeprowadzania przez inspektorów ITD kontroli, o której mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, w każdym przypadku, gdy na podstawie okazanych dokumentów związanych z kontrolowanym przewozem i po sprawdzeniu ładowni kontrolowanego środka transportu inspektor ujawni przewóz towarów objętych systemem monitorowania drogowego przewozu towarów.

(akta kontroli str. 6-12, 44-45, 752-753 plik 4, 754-756, 760-777, 1043-1116)

Główny Inspektor TD w ramach przygotowania organizacji wewnętrznej do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów:

- zapewnił uczestnictwo pracowników ITD¹⁵ w pracach legislacyjnych nad projektem ustawy o monitorowaniu drogowego przewozu towarów, a także udział pracowników GITD w spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa Finansów (KAS) nt. przygotowywanych przepisów;
- po otrzymaniu wytycznych z KAS, wystąpił o utworzenie indywidualnych kont użytkowników dla wyznaczonych inspektorów WITD i GITD, umożliwiających dostęp do danych zgromadzonych na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC)¹⁶, pozwalających na przetwarzanie danych w rejestrze zgłoszeń, prowadzonym w systemie SENT;

¹⁵Reprezentujących GITD i jego delegatury oraz WITD.

¹⁶Portal usługowy puec.gov.pl (Portal PUESC), zapewniający dostęp do e-usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w szczególności w takich obszarach jak: import, eksport i tranzyt towarów, obrót wyrobami podlegającymi akcyzie, przewóz towarów objętych systemem monitorowania oraz statystyka obrotu handlowego towarami pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

- powołał 12 maja 2017 r. Zespół Konsultacyjno-Doradczy przy Głównym Inspektorze Transportu Drogowego do spraw udziału ITD w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów¹⁷, którego celem było m.in. opracowanie wewnętrznych przepisów w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli podejmowanej przez ITD w ramach systemu monitorowania drogowego przewozu towarów, przeprowadzenia analizy przepisów w tym zakresie w celu identyfikacji wszelkich obowiązków ciążących na jednostkach ITD, w zakresie stosowania tych przepisów;
- zorganizował spotkanie 26 października 2017 r. Zespołu Konsultacyjnego-Doradczego, na którym podjęto szereg ustaleń w zakresie współpracy WITD i GITD dotyczącej realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym rejestracji kontroli w PUESC (...);
- uczestniczył w uzgodnieniach i podpisał 22 września 2017 r. Porozumienie z Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej w sprawie współpracy (na szczeblu centralnym) przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów wraz z wytycznymi¹⁸ o charakterze instruktażowym dla funkcjonariuszy między innymi ITD w zakresie postępowania podczas kontroli przeprowadzanej na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu.

(akta kontroli str. 4-12, 44-48, 284-285)

Do lipca 2019 r. inspektorzy ITD do przeprowadzania kontroli SENT stosowali ogólne wytyczne dla funkcjonariuszy między innymi ITD w zakresie postępowania podczas kontroli przeprowadzanej na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu (stanowiące załącznik do Porozumienia). Zasady prowadzenia i dokumentowania kontroli przez inspektorów ITD regulowało Zarządzenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. nr 28/2014 w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego¹⁹. Dopiero w lipcu 2019 r. Główny Inspektor TD określił w akcie wewnętrznym²⁰ dodatkowe metody i formy wykonywania (prowadzenia i dokumentowania kontroli) przez ITD zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Zmiany dotyczyły między innymi zobowiązania inspektorów do:

- dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w systemie SENT w przypadku, gdy na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów związanych z kontrolowanym przewozem i po sprawdzeniu ładowni kontrolowanego środka transportu, inspektor ujawni przewóz towarów objętych systemem monitorowania drogowego przewozu towarów (§ 31b ust. 2 zarządzenia);
- sporządzenia dokumentacji kontrolnej, zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²¹ w przypadku stwierdzenia naruszeń określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu (§ 31d zarządzenia).

¹⁷Zarządzenie Nr 19/2017 GITD z dnia 12 maja 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Konsultacyjno-Doradczego przy Głównym Inspektorze Transportu Drogowego w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz. Urz. GITD, poz. 19).

¹⁸Załącznik nr 1 „Ogólne wytyczne dla funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie postępowania podczas kontroli realizowanych na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (Dz.U. poz. 708)”, dalej: ogólne wytyczne dla funkcjonariuszy.

¹⁹Dz. Urz. GITD poz. 14 oraz z 2019 r. poz. 7 i poz. 37.

²⁰§1 ust.1 Zarządzenia nr 16/2014 GITD z dnia 16 czerwca 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów ITD.

²¹Dz.U. poz. 1624 ze zm.

Zastępca Głównego Inspektora TD wyjaśnił, że sama ustawa oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze definiowały procedury i sposób działania kontrolerów. Zmiana zarządzenia w sprawie planowania prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów ITD w lipcu 2019 r. była wynikiem wykonania zaleceń pokontrolnych Ministerstwa Infrastruktury.

NIK ustaliła, że w GITD w sposób niejednorodnie kwalifikowano zrealizowane kontrole jako kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, podlegające odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń systemu SENT²². GITD nie podjęła w tym zakresie odpowiednich działań zapobiegawczych (np. poprzez określenie szczegółowych uregulowań).

NIK zwraca uwagę na konieczność uszczegółowienia zasad dotyczących dokumentowania przeprowadzenia kontroli w systemie SENT w przypadkach, gdy:

- na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów przewozowych (zgłoszenia) oraz sprawdzenia ładowni kontrolowanego środka transportu, inspektor nie stwierdzi, że były to towary objęte systemem monitorowania przewozu;
- nie stwierdzono naruszeń w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

Zdaniem NIK, brak określenia przez Głównego Inspektora TD zasad precyzujących, które z kontroli przeprowadzanych przez inspektorów ITD we wskazanym powyżej zakresie, podlegają odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń – mogło mieć wpływ na niejednorodność dokumentowania przeprowadzanych kontroli w systemie SENT przez poszczególne Sekcje WIMJK GITD.

(akta kontroli str. 4-12, 512-518, 1453-1461)

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

(akta kontroli str. 4-12)

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

W BKOE (wcześniej BEPO) GITD w kontrolowanym okresie zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów były wykonywane średnio przez 138 inspektorów, tj.: na 30 kwietnia 2017 r. – 143 inspektorów, 30 września 2017 r. – 143 inspektorów, 31 grudnia 2017 r. – 132 inspektorów, 30 września 2018 r. – 134 inspektorów, 31 grudnia 2018 r. – 133 inspektorów, 30 października 2019 r. – 141 inspektorów.

Wzrost stanu zatrudnienia inspektorów transportu drogowego w GITD realizujących zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu w okresie od 1 stycznia do 30 października 2019 r. był związany z przeniesieniem do BKOE GITD siedmiu

²² Opis szczegółowych ustaleń zamieszczono na str. 10-12 i 25-26 Wystąpienia pokontrolnego.

inspektorów z WITD (w Radomiu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Katowicach i Białymstoku) oraz jednego inspektora z Biura Nadzoru Inspekcyjnego z dniem 13 maja 2019 r.

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

Od września 2018 r. liczba indywidualnych kont dostępu do systemu SENT przyznanych dla inspektorów GITD została ograniczona do 17, po weryfikacji przeprowadzonej przez BKOE²³ i nie uległa zmianie do 30 października 2019 r.

W konsekwencji w okresie 13 miesięcy (od 30 września 2018 r. do 30 października 2019 r.) dostęp do systemu SENT, poprzez imienne konta dostępu, posiadało niespełna 13% inspektorów GITD realizujących zadania wynikające z przedmiotowej ustawy.

Zastępca Głównego Inspektora TD, odpowiadając na pytanie: „Czy Główny Inspektor TD dostrzega problemy związane z małą ilością imiennych kont dostępu do systemu SENT w GITD i Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego oraz czy podejmował działania w celu zwiększenia imiennych kont dostępu do systemu SENT dla inspektorów?” wyjaśnił, że imienne konta dostępu do systemu SENT są przydzielane przez administratora systemu, tj. KAS. Biuro Nadzoru Inspekcyjnego w kontrolowanym okresie koordynowało współpracę na linii GITD/WITD-KAS w celu tworzenia nowych imiennych kont. Na bieżąco wysyłano zapotrzebowanie na nowe konta, a także wnioski o usuwanie kont nieaktywnych. W odpowiedzi uzyskiwano informację, iż konta zostają przydzielone lub w obecnej chwili nie ma możliwości tworzenia nowych kont dostępu do systemu SENT. Przykładowo 27 czerwca 2018 r. GITD otrzymało z Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze informację elektroniczną, że „Początkowe limity ilości Użytkowników dla Służb powiązanych już dawno zostały przekroczone. Ustalenia były takie, że Użytkownicy mogą być jedynie wymieniani, czyli nowy mógłby być założony w zamian za usunięcie któregoś z dotychczasowych”. Z informacji przekazanej 8 sierpnia 2018 r. wynika, że z powodu przekroczenia zakładanej pierwotnie liczby użytkowników dla Służb powiązanych prośba o decyzje w sprawie dodania nowych uprawnień w systemie SENT dla pracowników WITD w Lublinie została skierowana do MF. Według informacji z 2 sierpnia 2019 r. nowe konta dostępu do systemu SENT nie są nadawane ani nawet nie są wymieniane istniejące.

W ocenie Z-cy Głównego Inspektora TD, ilość kont dostępowych do systemu SENT w poszczególnych jednostkach nie miała wpływu na ilość i jakość przeprowadzonych kontroli, ponieważ inspektorzy mieli możliwość kontaktu w sprawie kontroli SENT zarówno z pracownikiem posiadającym konto w danej jednostce, jak i pracownikiem WIMJK GITD całodobowo przez siedem dni

²³ W związku ze sporadycznym korzystaniem z przyznanych uprawnień w systemie SENT, także rozwiązaniem stosunku pracy z inspektorem posiadającym dostęp do SENT.

w tygodniu, a w sytuacjach awaryjnych z dyżurnym Krajowej Administracji Skarbowej.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jednak, że m.in. brak kodów dostępów był przyczyną powstania nieprawidłowości w podległej jednostce. W WITD w Radomiu w okresie objętym kontrolą dostęp do systemu SENT otrzymały trzy osoby. Jednak ze względu na przejście od 1 października 2018 r. jednej z osób na inne stanowisko niezwiązane z wykonywaniem czynności inspektorskich oraz zwolnienie lekarskie drugiej osoby, od 30 lipca 2019 r. w WITD w Radomiu jedyną osobą z imiennym dostępem do systemu SENT, czynnie wykonującą zadania inspektorskie, był I Zastępca Mazowieckiego WITD. Finalnie dostęp do systemu SENT posiadał jeden pracownik, który *de facto* od lipca 2019 r. nie miał możliwości technicznych wprowadzania danych do systemu, co skutkowało niewprowadzaniem danych o przeprowadzonych kontrolach do systemu SENT przez okres od lipca 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK w WITD w Radomiu. I Zastępca Mazowieckiego WITD wyjaśnił, że wystąpił o nadanie dodatkowych dostępów dopiero 25 listopada 2019 r., ponieważ informacje, jakie były otrzymywane z GITD, wskazywały, że nie ma możliwości nadawania nowych dostępów, jak również wymiany już istniejących. Ponadto dodał, że 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.

NIK zwraca uwagę również, że zgodnie z Porozumieniem, przy wykonywaniu kontroli w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozyskiwanie danych będzie się odbywać przez służbę dyżurną poszczególnych sygnatariuszy umowy, niemniej jednak nie wskazano, że miały to być stały tryb dostępu do systemu. Jak wykazały wyniki kontroli, współpraca na szczeblu lokalnym pomiędzy służbami została poszerzona również o wykonywanie czynności związanych z odnotowywaniem danych o przeprowadzonych kontrolach w rejestrze SENT przez inne służby aniżeli te, które kontroli dokonały.

Niewystarczający nadzór GITD nad przygotowaniem i realizacją zadań przez Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego mógł przyczynić się do stwierdzonego również niejednolitego podejścia do wprowadzania danych dotyczących kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o systemie monitorowania przewozu do rejestru zgłoszeń. W przypadku kontroli dokumentowanych protokołami UDT²⁴, zawierającymi w rubryce „Uwagi” informacje „SENT wyłączony” lub podobną. Niejednolitość podejścia w zakresie wprowadzania do systemu SENT kontroli z adnotacją „SENT wyłączony” dotyczyło 20 kontroli wylosowanych spośród 100 zawartych w systemie Support, 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 Mazowieckiego WITD wyjaśnił, że kontrole, w przypadku których w protokole UTD znalazła się adnotacja „SENT wyłączony”, zostały wprowadzone do systemu SENT omyłkowo.

Adnotacje „SENT wyłączony” w protokołach UTD sugerują, że były to kontrole dotyczące przesunięć międzymagazynowych lub przewozów w ilościach wyłączonych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu kontrola przewozu towarów polega m.in. na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków w zakresie posiadania numeru referencyjnego, dokumentu zastępującego zgłoszenie i potwierdzenia przyjęcia dokumentu zastępującego zgłoszenie albo

²⁴ Protokoły sporządzone na podstawie art. 74 ust. 1 utd.

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.

Przykładem braku nadzoru nad realizacją zadań przez podległe jednostki jest sytuacja w WITD w Olsztynie, gdzie do szczegółowych badań w zakresie zamieszczania danych w rejestrze zgłoszeń SENT wytypowano 97 z 816 kontroli przewozu towarów prowadzonych na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu. W związku z brakiem możliwości uzyskania przez jednostkę kontrolowaną w trakcie kontroli dostępu do rejestru SENT zwrócono się do Warmińsko-Mazurskiego UCS o przekazanie wydruków z wytypowanych kontroli. Zastępca Naczelnika Warmińsko-Mazurskiego UCS przekazał wydruki 19 kart kontroli²⁵ odnalezionych w systemie elektronicznym SENT – Kontrola II. W przypadku 78 kontroli nie odnaleziono zapisów w ww. systemie potwierdzających ich dokonanie. W rejestrze zgłoszeń w toku kontroli albo po zakończeniu kontroli dokonano adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie czterech kontroli wykonywanych przez inspektorów transportu drogowego. W przypadku trzech zapisów stwierdzono w polu „nazwa jednostki kontrolującej” Warmińsko-Mazurski Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie, jednakże w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” wskazano dane inspektora transportu drogowego – pracownika WITD w Olsztynie. W jednym przypadku w polu „nazwa jednostki kontrolującej” wskazano GITD. W polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” stwierdzono dane funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej oraz inspektora transportu drogowego. W pozostałych formularzach brak było danych pozwalających na ustalenie, że inspektor transportu drogowego prowadził kontrolę samodzielnie lub z innymi służbami. Żaden z analizowanych zapisów w systemie SENT nie został dokonany przez inspektorów transportu drogowego. Osobami dokonującymi adnotacji ww. kontroli w rejestrze zgłoszeń systemu SENT w każdym przypadku byli funkcjonariusze Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Warmińsko-Mazurskiego UCS.

W WITD w Olsztynie w okresie od 28 sierpnia 2017 r. (dzień pozyskania uprawnień) do 16 stycznia 2018 r. oraz od czerwca 2019 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy transportu drogowego – użytkownicy systemu SENT nie mieli możliwości zalogowania się i pozyskania informacji z tego rejestru. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą inspektorzy nie zamieszczali w rejestrze SENT adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli, co było niezgodne z przepisem § 2 ust. 1 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. oraz z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów²⁶.

Również w WITD w Krakowie stwierdzono niezarejestrowanie w systemie SENT faktu przeprowadzenia 502 kontroli (w tym sześciu, w toku których stwierdzono nieprawidłowości) przez inspektorów WITD.

Natomiast w WITD w Rzeszowie stwierdzono, że:

- w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD wprowadzili do rejestru zgłoszeń 369 adnotacji mających potwierdzić fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Na podstawie analizy wpisów do rejestru zgłoszeń ustalono, że do rejestru poprawnie wprowadzono 294 adnotacje, a pozostałe 75 adnotacji w rejestrze zgłoszeń to adnotacje powielające wcześniejsze adnotacje;

²⁵W przypadku pięciu formularzy kontroli ustalono, że kontroli dokonano na terenie innego województwa, w związku z powyższym nie dotyczyły one kontrolowanej jednostki.

²⁶Dz.U. poz. 789 i Dz. U. poz. 1624.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o systemie monitorowania oraz § 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, przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się przez zamieszczenie, niezwłocznie po zakończeniu kontroli, w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o systemie monitorowania, adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli.

Od 19 lipca 2019 r. obowiązek dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w systemie SENT przez inspektorów WITD wynika także wprost z § 31b pkt 2 Zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego²⁷. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenie kontroli towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów, o których mowa w § 31a zarządzenia, inspektor dokumentuje w systemie SENT.

W stosowanym w GITD wzorze dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” wśród głównych zadań realizowanych na stanowisku pracy wskazano między innymi:

- czynności kontrolne w zakresie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd płatnymi odcinkami dróg krajowych w celu wykonania obowiązku wynikającego z art. 51 ust. 6 pkt 1 lit b utd,
- realizację kontroli ruchu drogowego w celu wykonania obowiązków wynikających z art. 129a ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ustawy prawo o ruchu drogowym²⁸.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora TD, w związku z tym, że prowadzenie działań Inspektorów BKOE na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu to zadania dodatkowe wykonywane przy okazji realizowania zadań statutowych BKOE, inspektorzy nie otrzymywali zaktualizowanych zakresów obowiązków, w których byłyby wpisane zadania związane z kontrolą SENT. Wszyscy Inspektorzy mają ujednocnione zakresy obowiązków.

(akta kontroli str. 61-167, 270-272, 295-297, 691-695, 717-718, 744, 770, 773-775, 1462-1525)

Zdaniem NIK, powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonych przez Ministra Finansów²⁹, gdzie wskazano, że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

²⁷Przepis wprowadzony Zarządzeniem nr 37/2019 Głównego Inspektora z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2019 r., poz. 37).

²⁸Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 110).

²⁹Część II Standardy kontroli zarządczej Dział A Środowisko wewnętrzne ust. 3. Struktura organizacyjna, Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

Inspektorom GITD (oraz dwóm pracownikom Biura Nadzoru Inspekcyjnego i jednemu pracownikowi Biura Informatyki i Łączności), którzy otrzymali 16 sierpnia, 25 sierpnia, 11 grudnia 2017 r. imienne konta dostępu do systemu SENT, nie wydawano odrębnych upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych osobowych gromadzonych przez Szefa KAS (system SENT).

Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Głównego Inspektora TD upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w systemie SENT wynika wprost z ustawy (art. 12 ust. 1 pkt 1 lit d).

(akta kontroli str. 4-12, 112, 731-743)

Szkolenia w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu były organizowane i prowadzone lokalnie na terenie poszczególnych Sekcji BKOE WIMJK³⁰ GITD. W okresie od 14 czerwca 2017 r. do 29 października 2018 r. przeszkolono łącznie 127 inspektorów, co stanowiło 90% z 141 inspektorów zatrudnionych na 30 października 2019 r. w 10 Sekcjach BKOE WIMJK GITD i Sekcji Nadzoru Mobilnych Jednostek Kontrolnych. Pozostałym inspektorom (10%) zapewniono szkolenia kaskadowe, przeprowadzone przez osoby uczestniczące w szkoleniach z zakresu SENT we wcześniejszych terminach (przeprowadzenie szkoleń nie zostało udokumentowane). Zakres szkoleń obejmował podstawy i metody prowadzenia kontroli w oparciu o przepisy ustawy o monitorowaniu przewozu. Odpowiedzialni za ich organizację byli Kierownicy Sekcji.

Jak wskazał Dyrektor Generalny GITD, ani w BKOE, ani wcześniej w BEPO GITD nie opracowano ujednoczonego harmonogramu i zakresu szkoleń z kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, co mogło być przyczyną powstania nieprawidłowości w sposobie dokumentowania kontroli prowadzonych przez GITD³¹.

Jak wyjaśniał Zastępca Głównego Inspektora TD, z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu wynikały nowe zadania dla Inspektorów GITD, posiadających w większości uprawnienia specjalistyczne I stopnia przewidziane dla służby nadzoru nad ruchem drogowym, które pozwalały na prowadzenie czynności kontrolnych w zakresie obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej w myśl ustawy o drogach publicznych. Podjęcie czynności służbowych z zakresu ustawy o monitorowaniu przewozu, zmierzających *de facto* do kontroli ładunków w ramach transportu drogowego, wymagało przeprowadzenia wewnętrznych szkoleń i praktyk na drodze.

Szkolenia w zakresie obsługi systemu SENT, w szczególności z dokumentowania kontroli oraz zmian w ustawie o monitorowaniu przewozu, technik korzystania z platformy PUESC, zostały przeprowadzone w większości przez pracowników Krajowej Administracji Skarbowej (Ministerstwa Finansów, właściwych urzędów celno-skarbowych) oraz Naczelników/Kierowników Wydziałów Inspekcji (szkolenia wewnętrzne). W jednym przypadku szkolenie przeprowadzili pracownicy Komendy Wojewódzkiej Policji. Dodatkowo zrealizowano praktyczne szkolenia w ramach wspólnych działań kontrolnych inspektorów WITD z funkcjonariuszami KAS, ukierunkowane na kontrolę pojazdów przewożących towary podlegające zgłoszeniu w rejestrze. Szkolenia dla WITD na poziomie regionalnym zostały przeprowadzone w 2017 r. (w okresie od kwietnia do listopada 2017 r.), w 2018 r. (od marca do grudnia 2018 r.) oraz w 2019 r. (od stycznia do października 2019 r.).

³⁰Centralna, Południowa, Południowo-Wschodnia, Południowo-Zachodnia, Północna, Północno-Wschodnia, Północno-Zachodnia, Śląska, Wielkopolska, Wschodnia.

³¹Nieprawidłowości zostały opisane w obszarze 2 Realizacja zadań (...)

Niezależnie od tego cztery WITD (Kraków, Białystok, Katowice i Szczecin) zgłosiły do GITD zapotrzebowanie na przeprowadzenie w 2018 r. szkoleń w zakresie SENT dla 46 pracowników. GITD przeszkolił w 2018 r. w zakresie SENT 92 inspektorów WITD ze wszystkich WITD (oraz trzech inspektorów z Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD), w ramach szkoleń „doszkalających” organizowanych dla inspektorów ITD co najmniej raz w roku kalendarzowym na podstawie art. 76 ust. 3 utd.

Z przedłożonych przez GITD informacji, uzyskanych od WITD, wynika, że w Wojewódzkich Inspektoratach Transportu Drogowego wszyscy inspektorzy zostali przeszkoleni z obsługi systemu SENT, w tym z dokumentowania kontroli towarów, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania (zwanymi też dalej: „towarami SENT”) poprzez PUESC. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w ustaleniach poczynionych w niektórych kontrolowanych WITD.

W WITD w Olsztynie w okresie objętym kontrolą nie odbyło się żadne szkolenie z zakresu obsługi rejestru SENT, w którym przeszkoleni zostaliby pracownicy Wydziału Inspekcji posiadający dostęp do tego rejestru. Wprawdzie w dniu 9 maja 2017 r. zostało przeprowadzone szkolenie „Monitorowanie przesyłek drogowych – SENT”, ale nie objęło ono swoją tematyką obsługi rejestru SENT. Wojewódzki Inspektor w złożonym wyjaśnieniu wskazał, iż nie potrafi podać przyczyn, dla których szkolenie z tego zakresu nie odbyło się.

28 sierpnia 2017 r. z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego wraz z informacją o nadaniu kont imiennych przesłano pracownikom ITD instrukcję obsługi systemu „e-Przewóz dostęp do systemu SENT dla użytkowników mobilnych”.

Zdaniem Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego, wszyscy inspektorzy ITD realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów zostali odpowiednio przeszkoleni zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, dzięki współpracy z funkcjonariuszami KAS. Szkolenia zapewniono wszystkim inspektorom. Terminy szkoleń dobierano zarówno pod kątem wejścia w życie nowych przepisów (kwiecień 2017 r.), jak i systematyzowania wiedzy w związku z wprowadzaniem w nich zmianami (sierpień-wrzesień 2018 r.). Istotne znaczenie miało samokształcenie oraz bieżąca wymiana informacji pomiędzy funkcjonariuszami KAS a inspektorami ITD oraz pomiędzy inspektorami ITD.

Powyższe nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym ustalonym podczas kontroli w WITD w Radomiu, ponieważ, jak stwierdzono, 11 inspektorów realizujących zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów nie zostało przeszkolonych z przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu.

Również w WITD w Rzeszowie ustalono, że dwaj inspektorzy Wydziału Inspekcji, którzy przeprowadzili łącznie 12 kontroli z zakresu monitorowania towarów, nie zostali przeszkoleni z zakresu monitorowania towarów, w tym stosowania przepisów ustawy o monitorowaniu przewozu.

(akta kontroli str. 168-269, 1462-1513)

Główny Inspektor TD w kontrolowanym okresie nie zapewnił prowadzenia przez ITD kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez siedem dni w tygodniu. W zbadanym okresie ośmiu tygodni, w latach 2017 – 2019 (pierwszy tydzień maja 2017-2019, pierwszy tydzień lipca 2017-2019 i ostatni tydzień grudnia 2017-2018), stwierdzono dwa przypadki zapewnienia całodobowego dyżuru, tj. pełnej obsady w systemie trzymianowym w GITD BKOE WIMJK Sekcja Północno-Wschodnia w dniach 3 i 4 lipca 2019 r.

Z wyjaśnienia Zastępcy Głównego Inspektora TD wynika, że stan zatrudnienia 448 inspektorów w WITD³² oraz 141 inspektorów w BKOE GITD, których podstawowym zadaniem jest kontrola regulacji związanych z opłatą elektroniczną za przejazd płatnymi odcinkami dróg, uniemożliwia obsadzenie wszystkich zmian w systemie 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu. Czas pracy inspektorów ITD był rozliczany zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³³, tj. osiem godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż osiem tygodni, pomimo zmian zasad rozliczania czasu pracy inspektorów ITD od 4 lipca 2018 r. w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym trzech miesięcy³⁴.

(akta kontroli str. 4-12, 273-274)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, GITD powinien podjąć wszystkie niezbędne działania zmierzające do zapewnienia możliwości przeprowadzania przez ITD kontroli drogowego przewozu towarów w trybie całodobowym we wszystkie dni tygodnia. Sposób organizacji i skala przeprowadzania takiej kontroli w różnych porach dnia i tygodnia powinna być dostosowana do uzasadnionej oceny ryzyka związanego z tym transportem. Nieuprawnione jest jednak uznanie, że przez część czasu, w którym transport taki może być faktycznie wykonywany, możliwość przeprowadzenia kontroli jest wyłączona ze względu na uwarunkowania związane z pragmatyką służbową pracowników ITD. Główny Inspektor TD, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, powinien podjąć wszelkie niezbędne działania, aby tryb pracy ITD zapewniał możliwość wykonywania zadań w pełnym zakresie czasu, adekwatnie do istoty i znaczenia zadania przypisanego ITD przez ustawodawcę. W uzasadnieniu do projektu ustawy o monitorowaniu przewozu 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 ustaw³⁵. Dodatkowo stanowi regulację subsydiarną dla całego systemu podatkowego. Projektowane przepisy mają na celu wprowadzenie zmian prawnych w obszarach, w których stwierdza się najwięcej 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 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.

³²W tym niewykonyjących kontroli drogowych, przebywających na długotrwałych zwolnieniach, Naczelników Wydziałów Inspekcji, ich Zastępców, części inspektorów wykonujących swoje obowiązki w ramach kontroli przedsiębiorców zgodnie z ustawą o transporcie drogowym.

³³Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.

³⁴Data wejście w życie art. 4 pkt 8-9 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 12), wprowadzającego zmianowy system pracy dla pracowników ITD, w tym inspektorów.

³⁵Dz.U. poz. 1052.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niepodjęcie wystarczających działań przez Głównego Inspektora TD w celu prowadzenia przez ITD kontroli przewozu towarów w sposób ciągły, całodobowo, przez siedem dni w tygodniu.

(akta kontroli str. 4-12, 273-274)

2. Niedostosowanie szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w art. 13 ust. 1-2a w związku z art. 13 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu. W regulaminach organizacyjnych GITD oraz w regulaminach wewnętrznych Biur realizujących zadania wynikające z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów nie wskazano zadań wynikających z tej ustawy.

Zdaniem NIK, niedostosowanie regulaminów organizacyjnych UCS do zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu świadczy o naruszeniu Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶, pkt A Środowisko wewnętrzne.

(akta kontroli str. 6-12, 44-45, 752- 753, plik 4, 754-756, 760-777, 1043-1116)

3. Niezaktualizowanie stosowanego w GITD wzoru dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” oraz niezaktualizowanie zakresu obowiązków inspektorów GITD poprzez wskazanie zadań realizowanych w zakresie monitorowania przewozu towarów (o których mowa w art. 50 pkt 4 utd).

(akta kontroli str. 4-12, 691-695, 717-718, 754-756, 760-777)

4. Nieokreślenie przez Głównego Inspektora TD zasad precyzujących, które z kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, przeprowadzanych przez inspektorów ITD, podlegają odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń, w tym, w przypadkach kontroli, w których na podstawie analizy okazanych dokumentów przewozowych oraz sprawdzenia ładowni środka transportu, inspektor nie stwierdzi, że były to towary objęte systemem monitorowania przewozu lub przypadkach, w których nie stwierdzono naruszeń w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z ww. ustawy.

Zdaniem NIK mogło to mieć wpływ na niejednorodność dokumentowania przeprowadzanych kontroli w rejestrze zgłoszeń systemu SENT przez inspektorów ITD oraz niezamieszczanie w tym rejestrze adnotacji potwierdzających przeprowadzenie kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu. W konsekwencji podważa to wiarygodność adnotacji o przeprowadzonych przez GITD kontrolach, umieszczanych w rejestrze zgłoszeń systemu SENT.

(akta kontroli str. 4-12, 512-518, 1453-1461)

³⁶Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.U. MF nr 15, poz. 84).

1.2 Działania Głównego 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 celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu monitorowania przewozu towarów Szef KAS, działając na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o monitorowaniu przewozu, 22 września 2017 r. zawarł z Komendantem Głównymi Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem TD Porozumienie o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów, która była realizowana na szczeblu centralnym – pomiędzy uczestnikami Porozumienia oraz na szczeblu regionalnym – pomiędzy DIAS, komendantami wojewódzkimi Policji lub Komendantem Stołecznym Policji, komendantami oddziałów SG i WITD.

Porozumienie przewidywało zawarcie porozumień regionalnych, do których ze strony ITD przystąpić mieli Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego. Główny Inspektor TD nie określił dla Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego zakresu szczegółowych zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym w zawieranych przez WITD porozumieniach z DIAS – w zakresie istotnym z punktu widzenia realizowanego przez Głównego Inspektora TD nadzoru i dążenia do zapewnienia jednolitości działań ITD.

Jak poinformował Zastępca Głównego Inspektora TD, zadania z zakresu organizacji wspólnych kontroli, typowania podmiotów do kontroli (które w przypadku kontroli SENT jest zdecydowanie ograniczone bez względu na służbę dokonującą czynności kontrolnych), ich planowania mogą być realizowane jedynie bezpośrednio na szczeblu regionalnym przez poszczególnych inspektorów transportu drogowego i należą do ich podstawowych obowiązków.

Zastępca Głównego Inspektora TD wyjaśnił, że jednolitość współpracy na szczeblu regionalnym zapewniało porozumienie na szczeblu centralnym, które zawierało ramowe zapisy określające współpracę w tym zakresie, oraz monitorowanie i zbieranie informacji o podpisywaniu porozumień przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego.

Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu monitorował terminowość zawierania porozumień przez WITD z DIAS na szczeblu regionalnym. Dotyczyło to czterech przypadków zawarcia porozumień w terminie niezgodnym z § 6 Porozumienia o współpracy, tj. po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie porozumienia.

Z opóźnieniem zostały zawarte porozumienia pomiędzy WITD a DIAS:

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

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że WITD w Poznaniu od października 2017 r. był gotowy do zawarcia porozumienia, przekazując DIAS dwukrotnie ten sam projekt porozumienia z naniesionymi poprawkami (w październiku 2017 r. i marcu 2018 r.). Porozumienie zostało podpisane dopiero w sierpniu 2019 r., po interwencji 29 lipca 2019 r. Głównego Inspektora TD u Szefa KAS³⁷.

Z wyjaśnień WITD wynika, że prowadzono działania mające na celu zatwierdzenie porozumień przy równoczesnym prowadzeniu kontroli objętych monitorowaniem

³⁷Pismo BNI.WKI.070233.2019.0311 z 29 lipca 2019 r.

(WITD w Bydgoszczy), treść porozumienia poprzedzały wieloetapowe uzgodnienia (WITD w Opolu), porozumienie podpisano niezwłocznie po jego uzgodnieniu i przygotowaniu (Dolnośląski WITD).

NIK zwraca uwagę, że Porozumienie o współpracy, zawarte na szczeblu centralnym 22 września 2017 r., GITD przesłało do inspektoratów wojewódzkich dopiero w dniu 11 października 2017 r., co miało znaczenie w kontekście wyznaczonego 30-dniowego terminu do zawarcia porozumień na szczeblu regionalnym. Podjęcie przez Głównego Inspektora TD interwencji w sprawie braku porozumienia pomiędzy WITD a DIAS w Poznaniu, choć skutecznie, w ocenie NIK, nastąpiło z bardzo dużą zwłoką, co wskazuje na brak bieżącego nadzoru GITD nad zawieraniem porozumień regionalnych.

W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu monitorowania przewozu, wszystkie WITD zawarły z właściwymi miejscowo DIAS porozumienia o współpracy na poziomie województwa, w tym cztery³⁸ z nich (25%) – przed podpisaniem Porozumienia z dnia 22 września 2017 r., jedenaście³⁹ (69%) – po jego podpisaniu i jeden⁴⁰ (6%) – zawarł trzy porozumienia (w tym jedno po podpisaniu Porozumienia o współpracy). Nie kwestionując celowości zawartych porozumień lokalnych przed podpisaniem Porozumienia na szczeblu centralnym przez Szefa KAS z pozostałymi Szefami służb, realizującymi zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu, NIK zwraca uwagę, że nie są one porozumieniami zawartymi na podstawie Porozumienia zawartego 22 września 2017 r., wobec powyższego, z uwagi na to, że służby podległe zarówno Szefowi KAS, jak i GITD, realizują tożsame zadania, należałoby, zdaniem NIK, rozważyć podjęcie działań w celu ujednoczenia zawartych w nich treści (postanowień).

(akta kontroli str. 275- 282, 286-291, 752-753 plik 9-24)

WITD nie raportują Głównemu Inspektorowi TD spraw z zakresu realizacji porozumień z poszczególnymi DIAS. Zastępca Głównego Inspektora TD wyjaśnił, że wszystkie WITD mają obowiązek przekazywania do GITD raz w miesiącu statystyk, przedstawiających wyniki kontroli ukierunkowanych na weryfikację przepisów ustawy o systemie monitorowania. Otrzymane dane były analizowane cyklicznie, celem weryfikacji stopnia wykonywania zadania przy okazji realizacji podstawowych obowiązków ITD.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rzetelne informowanie przez jednostki podległe GITD o współpracy podjętej z innymi organami w ramach zawartych porozumień umożliwiłoby GITD zdiagnozowanie różnych problemów występujących w jednostkach podległych, w tym w szczególności dotyczących nierealizowania zadań przez WITD spowodowanych m.in. brakiem dostępu do systemu SENT, a w efekcie o nieodnotowywaniu w systemie informacji o przeprowadzonych kontrolach.

W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor TD nie uruchomił aplikacji, za pośrednictwem których będą odbierane i przesyłane komunikaty od/do systemu SENT za pośrednictwem plików xml zgodnych ze Specyfikacją Techniczną systemu SENT, o której mowa w § 3 pkt 3 Porozumienia o współpracy. W GITD od lipca 2018 r. prowadzono prace związane z integracją systemów SENT i Systemu

³⁸Porozumienia zawarte w okresie od 24 maja do 17 sierpnia 2017 r. pomiędzy WITD a DIAS w Białymstoku, Lublinie, Gdańsku i Kielcach.

³⁹Porozumienia zawarte w okresie od 20 października 2017 r. do 6 sierpnia 2018 r. pomiędzy WITD a DIAS w Szczecinie, Olsztynie, Rzeszowie, Łodzi, Katowicach, Radomiu, Krakowie, Bydgoszczy, Wrocławiu, Opolu i Poznaniu.

⁴⁰Porozumienia zawarte w okresie od 24 kwietnia do 30 października 2017 r. pomiędzy WITD a DIAS w Gorzowie Wielkopolskim.

Teleinformatycznego Centralnej Ewidencji Naruszeń (ST CEN), który będzie pełnił funkcję wymienionej aplikacji.

KAS przekazała również GITD instrukcję korzystania z systemu SENT, ze wskazaniem między innymi sposobu dostępu do systemu SENT z sieci publicznej internet przez użytkowników wewnętrznych Administracji Skarbowej, Policji, Straży Granicznej oraz Inspekcji Transportu Drogowego⁴¹.

W przypadku braku dostępu do systemu SENT, GITD przekazywało informacje o tym fakcie do administratora systemu (MF). Przykładowo 31 października 2019 r. GITD wystąpiła do KAS z prośbą o interwencję w sprawie możliwości skutecznego logowania do systemu SENT, w związku informacją otrzymaną z WITD w Białymstoku o pojawieniu się przy próbie logowania komunikatu: „W dniu 4 listopada 2019 r. portal Chmura@MF zostanie zamknięty”. 5 listopada 2019 r. GITD ponownie wystąpił do KAS z prośbą o interwencję w sprawie skutecznego logowania do systemu SENT, w związku informacją otrzymaną dzień wcześniej z BKOE GITD. Utrudnienia w dostępie do systemu SENT wystąpiły również w lipcu 2019 r., w związku ze zmianą rejestrowania kontroli w ramach nowej wersji systemu SENT. Awaria została usunięta w dniu zgłoszenia.

Dalsze działania GITD polegały na przekazaniu 7 listopada 2019 r. wszystkim Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego uzyskanej (6 listopada 2019 r.) informacji o możliwości alternatywnego logowania do systemu SENT poprzez połączenie VPN. Niezależnie od powyższego, 5 listopada 2019 r. Biuro Teleinformatyki w GITD, w związku z wyłączeniem dostępu przez MF, skonfigurowało dostęp do usług udostępnianych przez ministerstwo za pośrednictwem sieci GovNet, co skutkowało uzyskaniem przez inspektorów GITD możliwości dostępu do PUESC tego samego dnia. GITD nie zarządza siecią teleinformatyczną poszczególnych WITD, dlatego nie było możliwe zastosowanie tego rozwiązania w stosunku do inspektorów WITD.

(akta kontroli str. 275-280, 295-330, 691-716)

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

Jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora TD, dostęp do danych znajdujących się w systemie SENT odbywał się zgodnie z ogólnymi przepisami wewnętrznymi GITD, dotyczącymi bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych, tj.: Polityką Bezpieczeństwa Informacji⁴², Polityką Bezpieczeństwa Teleinformatycznego⁴³ oraz Polityką Ochrony Danych Osobowych⁴⁴ z 12 lutego 2015 r., które utraciły moc z dniem 6 lutego 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Nowe przepisy wewnętrzne, tj. Politykę

⁴¹ e-Przewóz Dostęp do systemu SENT dla użytkowników mobilnych. Wersja: 1.1. 2017-03-09.

⁴²Instrukcja z 22 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia systemu zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

⁴³Zarządzenie Nr 8/2015 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Systemów Informatycznych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 8).

⁴⁴Zarządzenie Nr 9/2015 z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 9).

Bezpieczeństwa Informacji wprowadzono dopiero 19 września 2019 r.⁴⁵, a Politykę Bezpieczeństwa Teleinformatycznego i Politykę Ochrony Danych Osobowych⁴⁶ Główny Inspektor TD podpisał 10 października 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. w GITD nie obowiązywały żadne akty wewnętrzne regulujące politykę ochrony danych osobowych.

Inspektor Ochrony Danych wyjaśniła, że prace nad aktualizacją dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w GITD mogły rozpocząć się po zakończeniu audytu, co miało miejsce w grudniu 2018 r. Opracowanie nowej dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w GITD zakończyło się 26 lipca 2019 r. przekazaniem projektów zarządzeń, w tym w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji do wewnętrznego procedowania.

(akta kontroli str. 746-748, 752-753 pliki 1, 2, 5)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu monitorował realizację przez jednostki podległe postanowień Porozumienia o współpracy przy wykonywaniu kontroli. Skutkiem tego było naruszenie przez czterech Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego terminu wynikającego z § 6 tego Porozumienia na podpisanie porozumień lokalnych⁴⁷. Główny Inspektor TD nie określił dla Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego zakresu szczegółowych zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym w zawieranych przez WITD porozumieniach z DIAS – w zakresie istotnym z punktu widzenia realizowanego przez Głównego Inspektora TD nadzoru i dążenia do zapewnienia jednolitości działań ITD.

(akta kontroli str. 275-280, 752-753 pliki 14, 16, 18, 21)

2. W okresie od 6 lutego 2019 r. do 18 września 2019 r. w GITD nie obowiązywały żadne akty wewnętrzne regulujące politykę ochrony danych osobowych, określające zasady dostępu do danych znajdujących się w systemie SENT z uwzględnieniem warunków technicznych systemu SENT, co naruszało § 4 ust. 2 Porozumienia o współpracy.

(akta kontroli str. 746-748, 752-753 pliki 1, 2, 5)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia niezapewnienie przez Główny Inspektor TD prowadzenia przez ITD kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez siedem dni w tygodniu oraz niewprowadzenie przez Głównego Inspektora TD, po wejściu w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, odpowiednich zmian w organizacji wewnętrznej i trybie pracy GITD. Główny Inspektor TD w niewystarczającym stopniu monitorował realizację przez podległych mu WITD zadań określonych w ustawie o monitorowaniu, w szczególności w zakresie zapewnienia jednolitości sposobu wprowadzenia danych do kontroli towarów SENT do rejestru SENT.

⁴⁵Zarządzenie Nr 43/2019 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 19 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 44).

⁴⁶Polityka Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zatwierdzona 8 października 2019 r. przez Głównego Inspektora TD, Polityka Ochrony Danych Osobowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego zatwierdzona 8 października 2019 r. przez Głównego Inspektora TD.

⁴⁷Opóźnienia w zawarciu czterech z 16 porozumień (25%) wyniosło od dwóch do 22 miesięcy.

NIK ocenia także negatywnie brak nadzoru nad terminowością zawierania porozumień na szczeblu lokalnym pomiędzy WITD a DIAS, a także w okresie od 6 lutego 2019 r. do 9 października 2019 r. nie wprowadził przepisów określających zasady dostępu do danych znajdujących się w systemie SENT z uwzględnieniem warunków technicznych tego systemu. Negatywnie należy ocenić także niezaktualizowanie stosowanego w GITD wzoru dokumentu „Zakres obowiązków na stanowisku pracy” poprzez wskazanie zadań realizowanych w zakresie monitorowania przewozu towarów (o których mowa w art. 50 pkt 4 utd).

Najwyższa Izba Kontroli natomiast pozytywnie ocenia zawarcie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego Porozumienia o współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 4 ustawy o monitorowaniu przewozu z Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego

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

Opis stanu faktycznego

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

Zdaniem Dyrektora Generalnego GITD, realizacja zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu nie wymagała od ITD ponadstandardowego zaopatrzenia w specjalną infrastrukturę sprzętową. Podstawowym narzędziem służącym do monitorowania drogowego przewozu towarów, wykorzystywanym przez inspektorów, był system SENT, do którego dostęp był uzyskiwany za pośrednictwem komputera (z dostępem do internetu), będącego standardowym wyposażeniem inspektora ITD.

W związku z monitorowaniem drogowego przewozu towarów ITD poniosła w latach 2017-2019 wydatki w wysokości 582,1 tys. zł, które dotyczyły prawie w całości 98,6% (574,0 tys. zł) dodatków zadaniowych za wykonywanie dodatkowych czynności związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów, wypłaconych w okresie:

- od sierpnia do grudnia 2017 r. dla 616 osób (w tym 610 inspektorów GITD i WITD)⁴⁸ w wysokości 567,1 tys. zł (98,8%),
- od stycznia do grudnia 2018 r. dla 35 inspektorów WITD⁴⁹ w wysokości 1,5 tys. zł (0,3%),

⁴⁸ Dodatki zadaniowe w wysokości 564,4 tys. zł sfinansowane środkami z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 poz. 19 Rezerwa płacowa na zmiany organizacyjne i nowe zadania (w tym na skutki przechodzące z 2016 r.) oraz na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE oraz środkami z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA (w tym niektóre skutki przechodzące z 2016 r.) oraz w wysokości 2,7 tys. zł środkami własnymi WITD w Rzeszowie i we Wrocławiu.

⁴⁹ Dodatki zadaniowe w wysokości 1,1 tys. zł w okresie od lipca do grudnia 2018 r. sfinansowane środkami z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 83 poz. 73 Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa oraz w wysokości 0,4 tys. zł, w okresie od stycznia do czerwca 2018 r. środkami własnymi WITD w Rzeszowie.

- od stycznia do września 2019 r. dla inspektorów WITD⁵⁰ w wysokości 5,4 tys. zł (0,9%).

(akta kontroli str. 331-392, 935-1017)

W ramach sprawowanego nadzoru nad WITD w zakresie monitorowania kontroli przewozu towarów GITD analizował dane statystyczne przekazywane miesięcznie drogą elektroniczną do Biura Nadzoru Inspekcyjnego. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora TD, administrator systemu PUESC nie udostępnił pracownikom GITD uprawnień umożliwiających generowanie raportów w formie pozwalającej na edycję przekazanych danych. Dane wprowadzane do systemu przez poszczególnych uprawnionych pracowników WITD mogły być jedynie oceniane na podstawie ręcznych analiz działań kontrolnych poszczególnych inspektoratów. Jednocześnie Zastępca Głównego Inspektora TD wskazał, że obowiązujące przepisy nie nakładają na WITD oraz GITD obowiązku przekazywania raportów do innych organów oraz planu określonej liczby kontroli, dlatego dane gromadzone przez GITD na podstawie miesięcznych raportów mają na celu wyłącznie informację statystyczną dla pracowników Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD i Kierownictwa.

Jak ustalono, Ramowe Plany Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na lata 2017-2019, zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury (w 2017 r. Ministra Infrastruktury i Budownictwa), nie określają udziału kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o systemie monitorowania przewozu w przeprowadzonych kontrolach.

Działania kontrolne wszystkich WITD omawiano w trakcie cyklicznie organizowanych narad przedstawicieli GITD z Wojewódzkimi Inspektorami Transportu Drogowego oraz Naczelnikami Wydziałów Inspekcji WITD między innymi w zakresie realizacji planów kontroli Inspekcji Transportu Drogowego w poszczególnych okresach 2018 r. i 2019 r.⁵¹

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

(akta kontroli str. 331-345, 1459)

Zakres i zasady przeprowadzania kontroli Wojewódzkich Inspektorów Transportu Drogowego oraz inspektorów ITD zatrudnionych w komórkach organizacyjnych GITD określono w Zarządzeniu nr 44/2018 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia

⁵⁰ Dodatki zadaniowe finansowane środkami własnymi WITD we Wrocławiu i WITD w Rzeszowie.

⁵¹ Prezentacje w aplikacji PowerPoint: Realizacja Ramowego Planu Kontroli przez WITD w okresie styczeń-marzec 2018 r., Realizacja Ramowego Planu Kontroli przez WITD w okresie styczeń-grudzień 2018 r., Realizacja Ramowego Planu Kontroli przez WITD w okresie styczeń-wrzesień 2019 r.

i dokumentowania kontroli wykonywanych przez pracowników Biura Nadzoru Inspekcyjnego⁵².

Roczny plan kontroli wewnętrznych opracowywał Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego w GITD (BNI) na podstawie dokonanych analiz, propozycji zgłoszonych przez dyrektorów innych komórek organizacyjnych GITD oraz zagadnień wskazanych przez Głównego Inspektora. BNI prowadzi w formie elektronicznej rejestr kontroli oddzielnie dla kontroli wewnętrznej oraz kontroli inspekcyjnej.

Główny Inspektor TD przeprowadzał kontrolę działalności WITD w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. W okresie objętym kontrolą pracownicy Biura Nadzoru Inspekcyjnego Wydziału Kontroli Inspekcyjnej GITD przeprowadzili pięć kontroli działalności WITD związanych z kontrolą SENT, w tym dwie kontrole wewnętrzne – problemowe w siedzibach Zachodniopomorskiego WITD i Warmińsko-Mazurskiego WITD oraz trzy kontrole inspekcyjne (drogowe) inspektorów ze Śląskiego WITD, Mazowieckiego WITD oraz Wielkopolskiego WITD.

W trakcie kontroli wewnętrznych-problemowych sprawdzono prawidłowość sporządzania i dokumentowania kontroli SENT⁵³, a także współpracę pomiędzy WITD a KAS. W celu usprawnienia weryfikacji konkretnych przewozów podjęto działania zmierzające do zwiększenia liczby osób uprawnionych do korzystania z bazy systemu SENT. W trakcie kontroli inspekcyjnych sprawdzono prawidłowość postępowania inspektorów transportu drogowego podczas czynności kontrolnych, tj. sporządzenie dokumentacji pokontrolnej, ewentualne dalsze postępowanie.

Główny Inspektor TD nie określił dla podległych służb kryteriów typowania pojazdów do kontroli w zakresie określonym w ustawie o monitorowaniu przewozu.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że typowanie pojazdów do kontroli przez inspektorów ITD, zgodnie z art. 89 ust. 3 utd, przeprowadza się bez dyskryminacji ze względu na kraj rejestracji pojazdu, kraj zamieszkania kierowcy, kraj siedziby przedsiębiorstwa, początkowy i docelowy punkt podróży i rodzaj tachografu. Zwrócił uwagę, że przeprowadzanie kontroli „SENT” jest jednym z bardzo wielu zadań wykonywanych codziennie przez inspektorów WITD. Wskazał, że planowanie działań kontrolnych spoczywa na poszczególnych WITD i Sekcjach BKOE. Główny Inspektor TD nie określa kryteriów typowania pojazdów do kontroli w zakresie określonym w ustawie o monitorowaniu przewozu z uwagi na fakt, że byłoby to możliwe w bardzo ograniczonym zakresie, a zadania te mogą być wykonywane przez inspektorów ITD podczas wykonywania swoich ustawowych zadań.

W dniach 27-31 sierpnia 2018 r. inspektorzy ITD przeprowadzili zintensyfikowane działania kontrolne na drogach całego kraju w zakresie kontroli „SENT”, na polecenie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. W wyniku przeprowadzenia 986 kontroli drogowych jedynie w dwóch przypadkach ujawniono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania ustawy o monitorowaniu przewozu.

Dyrektor Generalny wskazał, że z uwagi na konieczność realizacji zadań określonych w Ramowym Planie Kontroli ITD, zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw transportu, działania takie mogą mieć jedynie charakter akcyjny.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Ramowy Plan Kontroli Inspekcji Transportu nie uwzględnia zadań ustawowych realizowanych przez WITD, jakimi są zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu.

⁵² Dz.Urz. GITD poz. 44.

⁵³ Nie stwierdzając nieprawidłowości.

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

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

NIK zwraca uwagę, że w GITD wykonywanie kontroli SENT rozpoczęto dopiero po siedmiu miesiącach od wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu, tj. po przyznaniu przez KAS loginów i haseł do systemu „SENT” dla wyznaczonych pracowników, co miało miejsce 10 października 2017 r.

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

Liczba przeprowadzanych kontroli towarów SENT zmalała z 1992 kontroli przeprowadzonych w czasie dwóch miesięcy 2017 r. (przeciętnie 996 na miesiąc) do 3495 kontroli SENT w 2018 r. (przeciętnie 291 na miesiąc) i 1248 kontroli w czasie dziewięciu miesięcy 2019 r. (przeciętnie 138 na miesiąc) oraz w ujęciu miesięcznym w okresie od stycznia 2018 r. do września 2019 r. z 609 do 80 kontroli towarów SENT.

Zdaniem Zastępcy Głównego Inspektora TD, spadek liczby kontroli SENT był spowodowany zwiększeniem nacisku na prowadzenie kontroli z zakresu prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, a także nadmiernie rozbudowanym systemem sprawdzania i wprowadzania przeprowadzonych kontroli do systemu SENT.

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

Nie nakładano zamknięć urzędowych, będących następstwem kontroli, nie pobierano próbek przewożonego towaru oraz nie dokonywano zatrzymań towarów lub środków transportu. Dokumenty z przeprowadzonych kontroli przekazano

naczelnikom urzędów celno-skarbowych właściwych ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów do nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 21 ust. 1-2a ustawy o monitorowaniu przewozu (dwa przypadki) i art. 22 ust. 1-2a tej ustawy (osiem przypadków). 18 maja 2018 r. nałożono jedną grzywnę w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ustawy o monitorowaniu przewozu.

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

(akta kontroli str. 725, 727-730, 754-756, 758-777, 1018-1042)

W wyniku badania prawidłowości dokumentowania 100 kontroli ujętych we własnej ewidencji i zakwalifikowanych przez GITD jako kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o monitorowaniu przewozu, przeprowadzonych przez Inspektorów BKOE GITD w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r.:

- w 66 przypadkach stwierdzano, że zatrzymane do kontroli pojazdy przewoziły towary nieakcyzowe (63 przypadki) lub wyłączone z systemu monitorowania przewozu towarów zgodnie z art. 3 ust. 4-7 ustawy o monitorowaniu przewozu (trzy przypadki). Z tego do rejestru zgłoszeń wprowadzono 19 z tych kontroli (28,8%), które dotyczyły kontroli towarów nieakcyzowych;
- w 34 skontrolowanych przewozach towarów stwierdzono towary podlegające systemowi monitorowania przewozu. Z tego w 31 przypadkach zamieszczono adnotację w rejestrze zgłoszeń potwierdzającą przeprowadzenie kontroli. 20 adnotacji o przeprowadzonych kontrolach dokonano w tym samym dniu, w siedmiu przypadkach jeden dzień po ich przeprowadzeniu, jedną kontrolę wprowadzono po dwóch dniach od jej przeprowadzenia, dwie kontrole – trzy dni po ich przeprowadzeniu, jedną kontrolę po 10 dniach od przeprowadzenia kontroli.

Dyrektor Generalny GITD wyjaśnił, że w statystyce dotyczącej kontroli SENT ujmowano wszystkie kontrole, w których Inspektorzy BKOE podejmowali jakiegokolwiek działania zmierzające do sprawdzenia, czy dany przewóz kwalifikuje się pod zapisy ustawy o monitorowaniu przewozu, i pomimo że w wielu przypadkach okazało się, iż nie podlegał on kontroli z zakresu SENT, na podstawie dokonanych czynności przewóz był uwzględniany, jako kontrola SENT. W poszczególnych Sekcjach, jak wcześniej wskazywano⁵⁴, stosowano odmienne zasady dokumentowania kontroli, co mogło wynikać z braku ujednoliconego harmonogramu i zakresu szkoleń (organizowanych i prowadzonych lokalnie na terenie poszczególnych Sekcji) oraz braku szczegółowych procedur dotyczących prowadzenia i dokumentowania kontroli z zakresu SENT.

W ocenie NIK, niewprowadzenie do rejestru wszystkich kontroli, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, powoduje, że dane zawarte w rejestrze zgłoszeń SENT w zakresie kontroli przeprowadzonych przez GITD są niewiarygodne.

⁵⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego z 22 listopada 2019 r. nr BNI.WKI.091.3.7.2019.0311.

W GITD nie było możliwości wprowadzania wszystkich kontroli niezwłocznie, w związku z ograniczoną liczbą imiennych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń (posiadali je głównie Kierownicy Sekcji oraz pracownicy Sekcji Nadzoru Mobilnych Jednostek Kontrolnych).

Zdaniem NIK, rzetelne rozpoznanie potrzeb w zakresie posiadania kodów dostępu leżało w gestii Głównego Inspektora TD, natomiast Szef KAS dopiero w oparciu o wnioski składane przez jednostki wyznaczone do realizacji zadań określonych w ustawie o monitorowaniu przewozu nadawał kody dostępu do systemu. Jak wyjaśniał wcześniej Z-ca Głównego Inspektora TD, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego w kontrolowanym okresie koordynowało współpracę na linii GITD/WITD-KAS w celu tworzenia nowych imiennych kont. Ponadto, jak wynika z emaila kierowanego do WITD, GITD określił dla jednostek podległych liczbę kodów dostępu do systemu, co może wskazywać, że analiza potrzeb była przeprowadzona. W związku z powyższym należy również zauważyć, że analiza taka była przeprowadzona dla komórek realizujących zadania wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 65-68, 510-591,719-724, 1117-1452)

W wyniku badania prawidłowości dokumentowania dziewięciu kontroli dotyczących towarów SENT, zakończonych sporządzeniem protokołu z kontroli w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości, ustalono, że zostały one sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

Do rejestru zgłoszeń na dziewięć przeprowadzonych i odnotowanych kontroli: trzy kontrole zostały wprowadzone do rejestru jeden dzień po przeprowadzeniu kontroli, jedna kontrola po dwóch dniach i jedna po trzech dniach.

Dyrektor Generalny GITD wyjaśnił, że kontrole zostały wprowadzone niezwłocznie przez osobę posiadającą niezbędny dostęp do systemu SENT, którego nie posiada Inspektor przeprowadzający kontrolę na drodze.

(akta kontroli str. 592-679, 719-723)

Główny Inspektor TD nie gromadził w Centralnej Ewidencji Naruszeń (CEN)⁵⁵ danych o kontroli z zakresu monitorowania przewozu towarów. Jak wskazał Dyrektor Generalny, przeprowadzone kontrole są rejestrowane bezpośrednio w systemie SENT.

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

⁵⁵ Centralna Ewidencja naruszeń, o której mowa w art. 80 utd, obsługująca procesy ewidencji i udostępniania danych o przeprowadzonych kontrolach przedsiębiorców, kierowców pojazdów oraz zidentyfikowanych dla nich naruszeniach.

Wyznaczony na 14 grudnia 2018 r. termin realizacji tego zadania, w związku z koniecznością pozyskania z Ministerstwa Finansów informacji i dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia prac integracyjnych, ulegał przesunięciom ostatecznie do 14 grudnia 2019 r.

W ocenie Z-cy Głównego Inspektora TD, na koniec listopada 2019 r., termin ten był nadal zagrożony, gdyż wykonawca w dalszym ciągu miał problemy z połączeniem z systemem produkcyjnym MF.

Pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu nie doszło do rozbudowy systemu CEN w zakresie gromadzenia danych z kontroli towarów wskazanych w tej ustawie, wbrew temu, że w piśmie z 11 października 2017 r. skierowanym do Wojewódzkich Inspektorów TD⁵⁶ Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD wskazał rozbudowę CEN jako priorytetowe zadanie GITD i deklarował, że z chwilą realizacji zadania konieczność przesyłania miesięcznych zestawień raportowych zostanie odwołana. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych umowa na „Utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego Centralnej Ewidencji Naruszeń” (ST CEN) nie została zrealizowana.

Najwyższa Izba Kontroli podziela zdanie Zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego, że zintegrowanie systemów mogłoby przyczynić się do usprawnienia pracy Inspektorów GITD.

W ocenie Z-cy Głównego Inspektora TD, nadmiernie rozbudowany system sprawdzania i wprowadzania przeprowadzonych kontroli do systemu SENT był jednym z czynników mających wpływ na spadek ilości kontroli SENT realizowanych przez GITD.

(akta kontroli str. 275-280, 292, 331-345, 778-934)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykonywanie przez inspektorów GITD kontroli SENT rozpoczęto dopiero po siedmiu miesiącach od wejścia w życie ustawy o monitorowaniu przewozu.
2. Niezamieszczenie przez inspektorów GITD w systemie SENT adnotacji potwierdzających przeprowadzenie 47 kontroli, zakwalifikowanych przez GITD jako kontrole przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust.1 ustawy o monitorowaniu przewozu, przeprowadzonych przez Inspektorów BKOE GITD w okresie od 25 listopada 2017 r. do 30 września 2019 r., polegających na sprawdzeniu przestrzegania obowiązków wymienionych enumeratywnie w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy.

Powyższym zaniechaniem naruszono odpowiednio przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MF z 2017 r. (obowiązującego do 23 sierpnia 2018 r.) oraz przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

Dyrektor Generalny zgodnie z wyjaśnieniami nie posiadał wiedzy nt. niezakończenia rejestracji kontroli o statusie „utworzona”. Natomiast w jego ocenie kontroli nie wprowadzono do rejestru zgłoszeń omyłkowo.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, zdaniem NIK, system SENT obsługiwany przez GITD zawiera niezetelne dane.

⁵⁶ Nr BNI-WASP.033.99.2017.0088.

3. Niewprowadzenie przez inspektorów GITD do rejestru zgłoszeń niezwłocznie po zakończeniu kontroli adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie trzech kontroli, w tym niezakończenie procesu wprowadzania jednej kontroli do rejestru zgłoszeń, pomimo upływu czterech miesięcy od jej przeprowadzenia⁵⁷, wprowadzenie jednej kontroli po dwóch dniach od jej przeprowadzenia, dwóch kontroli – trzy dni po ich przeprowadzeniu, jednej kontroli po 10 dniach od przeprowadzenia oraz niewprowadzenie niezwłocznie do tegoż rejestru adnotacji o przeprowadzeniu czterech kontroli zakończonych protokołami z kontroli, sporządzonymi w związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami⁵⁸, tj. wprowadzenie jednego protokołu kontroli dwa dni po dokonaniu kontroli i jednego po trzech dniach.

(akta kontroli str. 512-520, 566-586, 588-591, 597-598, 606-607, 632-634, 644-646, 668-669, 672-673, 675-676, 679, 719-723, 1117-1125, 1136-1162, 1179-1180, 1189-1191, 1193-1194, 1226-1232, 1268-1284, 1298-1320, 1326-1343, 1355-1364, 1383-1425, 1437-1442)

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD w październiku 2017 r.⁵⁹ zobowiązał wszystkich Wojewódzkich Inspektorów TD do przekazywania w formie elektronicznej do Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD informacji o liczbie przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych naruszeniach na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu (...), w tym między innymi liczbie przeprowadzonych kontroli podlegających przepisom tej ustawy, łącznej liczbie kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości na jej podstawie, liczbie kontroli z zatrzymaniem środka transportu lub towaru, liczbie kontroli z pobraniem próbki towaru, liczbie kontroli z nałożeniem zamknięć urzędowych, liczbie kontroli z pobraniem kaucji czy liczbie nałożonych mandatów z tytułu stwierdzenia braku numeru referencyjnego lub dokumentu zastępującego zgłoszenie. Informacje przekazywano w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, począwszy od 10 listopada 2017 r. (z uwzględnieniem danych za październik). Otrzymane dane, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, były analizowane celem weryfikacji wykonania przez poszczególne WITD obowiązków ustawowych. Działania kontrolne wszystkich WITD omawiano w trakcie cyklicznie organizowanych porad przedstawicieli GITD z Wojewódzkimi Inspektorami TD oraz Naczelnikami Wydziałów Inspekcji WITD.

W GITD BKOE (BEPO) gromadzono dane statystyczne dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli z poszczególnych Sekcji prowadzących czynności kontrolne. Raporty, zawierające między innymi dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli na podstawie ustawy o monitorowaniu przewozu, były przesyłane przez Kierowników Sekcji do dnia szóstego kolejnego miesiąca.

Dyrektor Generalny GITD wyjaśnił, że BKOE nigdy nie było zobligowane do prowadzenia szczegółowego rejestru kontroli z zakresu SENT, a prowadzona statystyka była w jego ocenie wystarczająca.

⁵⁷ Kontrola o statusie „utworzona” nr BEPO-PDW.505.229.2019.501 z 2 lipca 2019 r. (Sekcja Południowo-Wschodnia), nr SENT20171207004291 – zgłoszenie SENT20171207004291 z 7 grudnia 2017 r. (Sekcja Południowo-Zachodnia), nr BEPO-PNW.P.GITD0824.1.2018 z 4 stycznia 2018 r. (Sekcja Północno-Wschodnia).

⁵⁸Nr BEPO-SLA.P.GITD1141.51.2017 z 6 grudnia 2017 r. (Sekcja Śląska), nr BEPO-PDZ.505.1.2017.1181 z 7 grudnia 2017 r. (Sekcja Południowo – Zachodnia), nr BKOE-PNW.505.1.2018.0711 z 2 maja 2018 r., nr BEPO-SLA.P.GITD1021.50.2018 z 2 sierpnia 2018 r. (Sekcja Śląska).

⁵⁹Pismo z 11 października 2017 r. nr BNI-WASP.033.99.2017.0088.

W GITD-BKOE nie analizowano danych z kontroli SENT. Inspektorzy prowadzili wskazane kontrole przy okazji kontroli z zakresu SEPO⁶⁰, mając ściśle określone odcinki dróg płatnych, na których mogą prowadzić kontrole z zakresu prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, i tylko tam prowadzili ewentualne kontrole z zakresu SENT.

Zastępca Głównego Inspektora TD wyjaśnił, że brak weryfikacji danych przesyłanych przez Kierowników Sekcji w zakresie kontroli SENT w BKOE GITD jest związany z brakami kadrowymi i „obłożeniem” zadaniami wynikającymi z ustaw o drogach publicznych i o transporcie drogowym. Odpowiedzialnym za zbieranie wskazanych danych w Sekcji Planowania Analiz i Strategii BKOE jest tylko jeden pracownik, który nie posiada dostępu do platformy PUESC.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zadania nałożone na GITD są zadaniami ustawowymi, umocowanymi zarówno w ustawie o transporcie drogowym, jak i o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz w Zarządzeniu nr 37/2019 Głównego Inspektora TD z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. W ocenie NIK, rzetelnie przeprowadzona analiza danych o kontrolach przewozu towarów mogłoby wskazać obszary występowania potencjalnych ryzyk i nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu przez podmioty do tego zobowiązane, jak również pozwoliłoby optymalnie zaplanować kontrole w tym obszarze.

(akta kontroli str. 292-294, 687-690, 719-724, 754-756, 760-777)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

(akta kontroli str. 687-690, 754-756, 760-769)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Główny Inspektor TD nie dołożył należytej staranności przy realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.

W GITD kontrole wynikające z ustawy o monitorowaniu przewozu rozpoczęto dopiero po siedmiu miesiącach od wejścia jej w życie, tj. po przyznaniu przez KAS loginów i haseł do systemu SENT dla wyznaczonych pracowników. Główny Inspektor TD nierzetelnie rozpoznał również potrzeby w zakresie nadania imiennych kont dostępowych do rejestru zgłoszeń dla pracowników/inspektorów GITD, co skutkowało brakiem możliwości wprowadzania na bieżąco wszystkich kontroli do systemu SENT, a tym samym naruszeniem przepisu § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów – odpowiednio rozporządzenia z dnia 13 kwietnia 2017 r. (obowiązującego do 23 sierpnia 2018 r.) oraz rozporządzenia z dnia 13 sierpnia 2018 r. Ponadto w GITD w sposób niejednorodny kwalifikowano zrealizowane kontrole, jako kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, podlegające odnotowaniu w rejestrze zgłoszeń systemu

⁶⁰System Elektronicznego Poboru Opłat.

SENT, co wynikało z niepodjęcia przez GITD odpowiednich działań zapobiegawczych (np. poprzez określenie szczegółowych uregulowań w tym zakresie).

Inspektorzy ITD realizowali kontrole SENT, ale liczba przeprowadzonych kontroli zmniejszyła się w okresie od 2017 r. do 2019 r. Główny Inspektor TD w ramach realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów w odniesieniu do GITD jedynie gromadził dane o liczbie kontroli drogowego przewozu towarów, nie poddając ich analizie, w szczególności na potrzeby planowania i określania celów jednostki, co było działaniem nierzetelnym.

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. Podjęcie stosownych działań w celu prowadzenia przez Inspekcję Transportu Drogowego kontroli przewozu towarów w sposób ciągły, całodobowo, siedem dni w tygodniu.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją zadań kontrolnych wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu, w tym nad prawidłowym i kompletnym zamieszczaniem adnotacji o tych kontrolach w obowiązujących rejestrach.
3. Określenie szczegółowego zakresu zadań i trybu pracy komórek do realizowanych zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.
4. Uaktualnienie zakresów czynności inspektorów w zakresie zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, marca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

podpis