



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KPB.410.005.01.2019

gen. insp. dr Jarosław Szymczyk
Komenda Główna Policji
ul. Puławska 148/150, 02-624 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	Komenda Główna Policji ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji, od dnia 13 kwietnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań przez Komendanta Głównego Policji
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. W kontroli mogą być także wykorzystane dowody sporządzone 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	Agnieszka Cicha, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr KPB/72/2019 z dnia 14.10.2019 r. Dominik Zimny, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/71/2019 z dnia 14.10.2019 r.

(akta kontroli Tom I str. 1-2)

¹ Dalej: KGP.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Główny Policji (dalej także: Komendant) podjął adekwatne działania w celu przygotowania podległych mu jednostek do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi⁴ (dalej: usmpt). W ocenie NIK, niewystarczające okazały się natomiast działania podjęte przez Komendanta na rzecz monitorowania realizacji zadań wynikających z usmpt.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zorganizowanie w Policji szkoleń z zakresu kontroli towarów, o których mowa w usmpt oraz wprowadzenie zagadnień z tym związanych do programów nauczania cyklicznie organizowanych kursów specjalistycznych, a także zapewnienie dostępu dyżurnym z każdej Komendy Wojewódzkiej Policji/Komendy Stołecznej Policji do rejestru SENT⁵.

W ocenie NIK nadzór Komendanta nad realizacją zadań wynikających z ustawy o usmpt był jednakże niewystarczający. Komendant nie posiadał m.in. informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli przewozu towarów oraz efektach tych kontroli. Komendant nie monitorował również procesu zawierania przez Komendantów Wojewódzkich Policji (dalej: KWP) oraz Komendanta Stołecznego Policji (dalej: KSP) uzgodnień z Dyrektorami Izb Administracji Skarbowej, co skutkowało brakiem informacji w zakresie realizacji uzgodnień na poziomie regionalnym. W KGP zagadnieniami związanymi z realizacją usmpt w skali kraju zajmował się, w ramach codziennych czynności, tylko jeden pracownik, a KGP nie posiadała dostępu do rejestru SENT, co w praktyce uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru Komendanta nad prawidłowością realizacji zadań przez Policję w kontrolowanym obszarze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

1.1 Działania Komendanta Głównego Policji w zakresie przygotowania podległych mu jednostek i funkcjonariuszy do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

Podstawowe zadania komórek organizacyjnych KGP zostały określone w zarządzeniu nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji⁷.

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

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm.

⁵ System Elektronicznego Nadzoru Transportu tj. system rejestracji i monitorowania przewozu tzw. towarów „wrażliwych” (m.in. paliwa silnikowe, biodiesel, oleje smarowe, rozcieńczalniki, alkohole skażone, oleje roślinne, rozpuszczalniki, susz tytoniowy).

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. Urz. KGP z 2016 r., poz. 13, ze zm.

W okresie objętym kontrolą komórką organizacyjną KGP realizującą zadania w zakresie tworzenia warunków do sprawnego i skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym było Biuro Ruchu Drogowego KGP (dalej: BRD KGP). Zadania dotyczące kontroli przewozu towarów prowadzone były w Wydziale Nadzoru i Profilaktyki BRD KGP, w ramach realizacji i koordynacji zadań związanych z kontrolą transportu drogowego na poziomie ogólnokrajowym⁸.

W ramach koordynacji i nadzoru przygotowania Policji do kontroli przewozu towarów wyznaczono:

- w Wydziale Opiniodawczo-Analitycznym BRD KGP: jednego pracownika do realizacji zadań dotyczących opiniowania projektu ustawy o monitorowaniu przewozu towarów;
- w Wydziale Nadzoru i Profilaktyki BRD KGP: jednego policjanta do realizacji zadań związanych z wdrożeniem ustawy oraz jednego policjanta do udziału w pracach zespołu opracowującego zmiany w Programie nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna.

Do dnia zakończenia kontroli, w KGP koordynacją zadań w zakresie kontroli przewozu towarów zajmował się, w ramach codziennych czynności, tylko jeden funkcjonariusz Wydziału Nadzoru i Profilaktyki BRD KGP. Zdaniem NIK zwiększa to ryzyko niezapewnienia właściwej koordynacji działań i skutecznego nadzoru Komendanta Głównego Policji nad realizacją zadań w ramach kontroli SENT w skali kraju.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 37-113, Tom II str. 1-56)

BRD KGP, w ramach koordynowania i nadzorowania przygotowania organizacji Komend Wojewódzkich Policji do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, podjęło działania polegające na:

- organizacji szkoleń przygotowujących Policję do realizacji czynności przewidzianych w usmpt,
- zapewnieniu kont dostępowych do rejestru SENT dla dyżurnych z każdej Komendy Wojewódzkiej Policji oraz Komendy Stołecznej Policji w celu dokonywania sprawdzeń numeru referencyjnego⁹ oraz nadzoru nad nadaniem uprawnień do systemu SENT dla dyżurnych w jednostkach terenowych Policji oraz ich zmianą,
- przygotowaniu, przy współpracy z policjantami z Zakładu Ruchu Drogowego CSP w Legionowie oraz Wydziału Ruchu Drogowego KSP oraz przekazaniu do KWP i szkół policyjnych opracowania pn. *Monitorowanie drogowego przewozu towarów – poradnik praktyczny*,
- wprowadzeniu do Programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna zagadnień dotyczących przepisów o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów¹⁰;
- dodaniu (przy współpracy z Biurem Logistyki Policji KGP) do katalogu druków policyjnych MRD wzoru Protokołu kontroli, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 kwietnia 2017 r.

⁸ § 4 pkt 7 decyzji nr 4 Dyrektora Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji z dnia 28 kwietnia 2019 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, zadań dyrektora oraz katalogu zadań komórek organizacyjnych (zmienionej decyzją nr 1 z dnia 23 stycznia 2017 r.).

⁹ Policja otrzymała 85 kont dostępowych do rejestru SENT, każda KWP/KSP wyznaczyła po pięciu dyżurnych do obsługi kont.

¹⁰ Decyzja nr 300 Komendanta Głównego Policji w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna. W treści kształcenia, w temacie nr 2 Kontrola transportu drogowego wprowadzono zagadnienie nr 4 Zasady kontroli kierujących pojazdami objętymi systemem monitorowania drogowego przewozu towarów (SENT) z dnia 25 września 2018 r.

w sprawie sposobu dokumentowania kontroli drogowej przewozu towarów oraz wzorów dokumentów¹¹,

- skierowaniu policjantów ZRD CSP w Legionowie¹² do wspólnych patroli z funkcjonariuszami Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) oraz policjantami ruchu drogowego KSP w celu praktycznego zapoznania się ze stosowaniem usmpt,
- uzgodnieniu treści Porozumienia z dnia 22 września 2017 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów (dalej: *Porozumienie w sprawie współpracy*).

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 37-113, Tom II str. 1-10)

Z-ca Komendanta Głównego Policji insp. Tomasz Szymański (dalej: Z-ca Komendanta) wyjaśnił, że ewentualne uczestnictwo Policji w zaplanowanych działaniach odbywa się wyłącznie w oparciu o uzgodnienia określone w *Porozumieniu w sprawie współpracy*, a planowanie działań w zakresie kontroli pojazdów w trybie przepisów usmpt, powinno być prowadzone przez Krajową Administrację Skarbową.

(akta kontroli Tom III str. 1-16)

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji¹³ szkolenia zawodowe dla policjantów prowadzi się na podstawie rocznego planu szkoleń jednostki szkoleniowej. Plan szkoleń, w uzgodnieniu z kierownikiem komórki organizacyjnej właściwej w sprawach szkolenia KGP, sporządza Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, komendant szkoły policyjnej oraz komendant wojewódzki (Stoleczny) Policji właściwy dla ośrodka szkolenia (§ 6 ust. 2 rozporządzenia).

BRD KGP, przy współpracy z funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, organizowało i nadzorowało szkolenia przygotowujące Policję ruchu drogowego do przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach usmpt. Na poziomie centralnym odbyły się dwa szkolenia¹⁴ dla około 80 funkcjonariuszy Policji z KWP/KSP, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz Szkoły Policji w Katowicach. Przeszkoleni, na poziomie centralnym, funkcjonariusze Policji z komórek ruchu drogowego, tzw. „liderzy”, szkolili następnie pozostałych policjantów w jednostkach terenowych Policji. Do dnia zakończenia kontroli NIK w zakresie kontroli przewozu towarów przeszkolonych zostało łącznie 3 675 na około 7 780 funkcjonariuszy, tj. 47,2% policjantów kierowanych do faktycznej służby na drodze.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 295-308, 310-318)

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że kontrole przewozu towarów przeprowadzają funkcjonariusze ruchu drogowego jednostek terenowych Policji, którzy wcześniej uczestniczyli w szkoleniach z zakresu kontroli SENT. Czynności te realizują zarówno samodzielnie, jak i wspólnie z funkcjonariuszami KAS. Jednocześnie w KGP nie zidentyfikowano przypadku przeprowadzania kontroli przewozu towarów przez policjantów nieprzeszkolonych w tym zakresie.

(akta kontroli Tom II str. 1-10)

¹¹ Dz.U. poz. 789, rozporządzenie utraciło moc z dniem 24.08.2019 r., obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 1624.

¹² Zakład Ruchu Drogowego Centralnej Szkoły Policji w Legionowie.

¹³ Dz. U. z 2007 r. nr 126, poz. 877 ze zm.

¹⁴ Szkolenia odbyły się w dniach 05.04.2017 r. oraz 24.04.2017 r. w Ministerstwie Finansów.

W latach 2017-2019 w KGP nie ponoszono wydatków związanych z dostosowaniem Policji do realizacji zadań związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów. W wyniku przeprowadzonej w KGP analizy stwierdzono, że samo uzyskanie od kierującego środkiem transportu numeru referencyjnego oraz wizualna ocena zainstalowania lokalizatora nie powinny generować żadnych dodatkowych kosztów, może natomiast wydłużyć czas kontroli¹⁵. Wskazano jednocześnie, że w celu prowadzenia kontroli określonych w usmpt niezbędnym jest przeszkolenie policjantów i odpowiednie wyposażenie Policji.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 37-113, 295-309, Tom II str. 1-10)

Policja nie otrzymała wskazanych w ocenie skutków regulacji dla projektu usmpt¹⁶ środków finansowych w wysokości 1 mln zł na przystosowanie działania Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji¹⁷ do założeń tej ustawy. W OSR nie przewidziano natomiast środków na doposażenie Policji w dodatkowy sprzęt oraz nie przewidziano środków na szkolenie policjantów. Zadania nałożone ustawą były wykonywane przez Policję w ramach posiadanych środków i zasobów ludzkich.

(akta kontroli Tom I str. 295-308, 319-326, 360-364, Tom III str. 17-23, 25-110)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Działania Komendanta Głównego Policji 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 sformalizowania współdziałania służb w ramach monitorowania drogowego przewozu towarów, na podstawie art. 13 ust. 6 usmpt zawierane były stosowne porozumienia. Szef KAS w dniu 22 września 2017 r. zawarł z Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego Porozumienie w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów. W Porozumieniu tym określono zakres i warunki współpracy organów KAS, Policji, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego dotyczące udostępniania przez Szefa KAS danych zgromadzonych na podstawie ustawy, w celu wykonywania kontroli przewozu towarów oraz realizacji czynności kontrolnych, o których mowa w art. 13 usmpt. Zgodnie z § 2 Porozumienia współpraca ww. stron jest realizowana:

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

W § 6 Porozumienia ustalono m.in., że szczegółowe zasady i tryb współpracy na szczeblu regionalnym zostaną uzgodnione przez właściwych dyrektorów Izb Administracji Skarbowej (dalej DIAS) i Komendantów KWP/KSP na wniosek właściwego DIAS, w terminie 30 dni od wejścia w życie tego Porozumienia.

¹⁵ Pismo Dyrektora Biura Ruchu Drogowego KGP - znak I.dz. RD-I-1828/1738/MW z dnia 23 listopada 2016 r. - skierowane do Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP.

¹⁶ Ocena skutków regulacji z 11.01.2017 r. nr w wykazie prac UD 169, dla projektu ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi.

¹⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (Dz.U. poz. 1690).

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w jednym przypadku porozumienie na szczeblu regionalnym nie zostało zawarte, a w czterech przypadkach został przekroczony termin na ich zawarcie.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że w KGP podjęto czynności w celu ustalenia przyczyn i osób odpowiedzialnych za niedopełnienie obowiązku zawarcia porozumienia. Polecił on właściwemu w sprawach dyscyplinarnych Dyrektorowi Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP, przeprowadzić w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o Policji czynności wyjaśniające w celu oceny prawidłowości sprawowanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji i jego Zastępcę nadzoru nad wykonaniem zaleceń zawartych w § 6 ww. Porozumienia.

Natomiast w odniesieniu do nieterminowego zawarcia porozumień Z-ca Komendanta wyjaśnił, że BRD KGP, jako komórka organizacyjna KGP odpowiedzialna za przedmiotowy obszar, nie ingerowało w ustalenia dotyczące szczegółowej współpracy na poziomie regionalnym, uwzględniając inicjatywę w tym procesie ze strony właściwych DIAS. Policja nie miała legitymacji do ingerowania w zakres, sposób i czas podejmowanych przez DIAS działań. Natomiast z informacji otrzymanych z KWP/KSP wynika, że jedną z przyczyn nieterminowego podpisywania porozumień był przedłużający się proces uzgodnień pomiędzy stronami poszczególnych dokumentów, a także zmiany kadrowe i związana z nimi konieczność aktualizacji opracowywanych dokumentów.

(akta kontroli Tom I str. 113-230, 295-308, 327-359, Tom III str. 111-119)

W okresie objętym kontrolą w KGP nie gromadzono informacji o realizacji porozumień na szczeblu regionalnym ani nie wypracowano systemowych zasad ich monitorowania ich realizacji. Uwzględniając fakt, że porozumienia dotyczą stricte współpracy na poziomie regionalnym, w ocenie KGP, ingerencja ze strony komórek organizacyjnych Policji szczebla centralnego nie jest wymagana.

(akta kontroli Tom I str. 295-308)

Policja, w celu wykonywania kontroli przewozu towarów na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b usmpt uprawniona jest do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze zgłoszeń, bezpośrednio z tego rejestru. Sposób dostępu do systemu SENT został ujęty w *Porozumieniu w sprawie współpracy*.

Stosownie do pisma z dnia 11 sierpnia 2017 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej MF konta dostępowe do rejestru SENT założone zostały dla wyznaczonych użytkowników. Następnie, w okresie od 22 sierpnia do 14 września 2017 r. koordynator z Wydziału Nadzoru i Profilaktyki BRD KGP przekazał wyznaczonym osobom hasło startowe do systemu, po otrzymaniu którego każdy wyznaczony dyżurny posiadał możliwość zalogowania się do systemu SENT i dokonywania w nim sprawdzeń.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 239-240, Tom III str. 111-119)

W każdym województwie zapewniono całodobową obsługę systemu SENT. Na szczeblu regionalnym w Policji 85 kont dostępowych przydzielono służbie dyżurnej Wydziałów/Sztabów Policji KWP oraz Wydziału Ruchu Drogowego KSP – uprawnienia otrzymało po pięciu dyżurnych w każdym garnizonie. Dostęp do rejestru SENT na urządzeniach służbowych jest możliwy za pośrednictwem szyfrowanego łącza https przez domenę centralną Ministerstwa Finansów, która umożliwia wgląd do danych zgromadzonych na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych.

W przypadku przerwy w działaniu systemu SENT możliwy jest bezpośredni kontakt służby dyżurnej Komendy Wojewódzkiej Policji/Komendy Stołecznej Policji oraz jednostek organizacyjnych Policji szczebla powiatowego ze służbą dyżurną

właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego, za pomocą dostępnych środków łączności znajdujących się na stanowiskach kierowania. Wypracowanie trybu postępowania w przypadku braku dostępu do systemu SENT pozostawione zostało w gestii poszczególnych KWP/KSP.

(akta kontroli Tom II str. 1-35, 194-368, Tom III str. 111-138)

KGP nie posiada dostępu do systemu SENT na poziomie centralnym.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że przeprowadzane bezpośrednio na drodze kontrole przewozu towarów wymagają, aby to przede wszystkim policjanci faktycznie realizujący tego rodzaju działania, na miejscu kontroli, mieli możliwość zwrócenia się do dyżurnego jednostki Policji o pomoc w zakresie: zweryfikowania, czy numer referencyjny podany przez kierującego dotyczy kontrolowanego przewozu, sprawdzenia czy podmiot wysyłający, odbierający oraz przewoźnik wypełnili obowiązek niezwłocznego aktualizowania danych zawartych w zgłoszeniu (o ile była taka konieczność) i ustalenia, czy zgłoszenie jest uzupełnione o określone dane przewoźnika. Z uwagi na fakt, że policjanci z KGP nie realizują tego typu sprawdzeń dla jednostek terenowych, nie występowało o dodatkowe konto dostępowe.

W toku kontroli NIK w KGP realizowany był we współpracy z Ministerstwem Finansów (dalej MF) projekt obejmujący integrację istniejących systemów oraz prace programistyczne związane z budową dedykowanej SENT aplikacji.

(akta kontroli Tom II str. 1-35, 194-368, Tom III str. 111-138)

Ministerstwo Finansów przekazało KGP dokumenty dotyczące systemu SENT, w tym Politykę Bezpieczeństwa Danych Osobowych, Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym, wzór wniosku o nadanie/odebranie uprawnień w systemie, a także Dostęp do systemu SENT dla użytkowników mobilnych, które zostały przekazane do wszystkich KWP/KSP. Opracowanie wewnętrznych przepisów określających zasady dostępu do danych w systemie SENT nastąpi po uruchomieniu

i przetestowaniu przygotowywanej przez KGP dedykowanej aplikacji umożliwiającej dostęp do SENT.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 231-238, 241-294, 365-368, Tom II str. 1-10, 95-99)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

KGP nie monitorowała procesu zawierania umów pomiędzy KWP/KSP a DIAS, o których mowa w § 6 *Porozumienia w sprawie współpracy*. Kontrola NIK wykazała m.in., że Komendant Główny Policji nie wiedział, że pomimo upływu dwóch lat od wyznaczonego terminu nie zostało zawarte jedno z porozumień między KWP a DIAS. W KGP nie wypracowano również systemowych zasad w zakresie monitorowania realizacji dokonanych ustaleń.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że wiodącą służbą w zakresie kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów jest Służba Celno-Skarbowa, w związku z tym BRD KGP nie ingerowało w ustalenia dotyczące szczegółowej współpracy na poziomie regionalnym, uwzględniając inicjatywę w tym procesie ze strony właściwych DIAS. Z uwagi że porozumienia dotyczyły stricte współpracy na poziomie regionalnym, ingerencja ze strony Komendy Głównej nie była wymagana.

(akta kontroli Tom I str. 295-308)

Zdaniem NIK, brak wiedzy Komendanta Głównego Policji o sposobie realizacji na szczeblu regionalnym przez KWP/KSP szczegółowych uzgodnień z DIAS, w szczególności w przypadku ich nie zawarcia, stwarza ryzyko nieprawidłowej, niejednolitej realizacji przez Policję zadań wynikających z usmpt w skali kraju.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Komendant Główny Policji prowadził adekwatne działania w celu przygotowania podległych jednostek do realizacji zadań wynikających z usmpt. Organizacja wewnętrzna KGP została dostosowana do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w usmpt, przy czym tylko jeden pracownik, z poziomu KGP, w ramach codziennych obowiązków zajmował się zadaniami wynikającymi z usmpt oraz Porozumienia, co NIK ocenia jako niewystarczające. NIK pozytywnie ocenia zorganizowanie w Policji szkoleń z zakresu kontroli towarów oraz wprowadzenie tych zagadnień do programów nauczania cyklicznie organizowanych kursów specjalistycznych. Komendant zapewnił dostęp do rejestru SENT dla dyżurnych z każdej Komendy Wojewódzkiej Policji/Komendy Stołecznej Policji. Komendant nie monitorował terminowości, realizacji i adekwatności zawieranych przez KWP/KSP uzgodnień z DIAS, o których mowa w § 6 Porozumienia w sprawie współpracy. Nie wypracował też systemowych zasad monitorowania realizacji tych ustaleń, co skutkowało brakiem informacji o realizacji uzgodnień na poziomie regionalnym.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadań przez Komendanta Głównego Policji

W okresie objętym kontrolą NIK nadzór Komendanta nad podległymi jednostkami w zakresie realizacji zadań dotyczących kontroli przewozu towarów, o której mowa w usmpt, na poziomie centralnym, realizowany był poprzez:

- nadzór nad nadaniem/modyfikacją/odebraniem uprawnień w systemie SENT dla dyżurnych KWP/KSP oraz ich zmianą;
- nadzór nad zmianą wzorów dokumentów stosowanych podczas kontroli przewozu towarów;
- pośredniczenie w wymianie korespondencji związanej z systemem SENT w zakresie zmian oraz modyfikacji systemu;
- informowanie podległych jednostek Policji o zmianie przepisów w zakresie systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi.

Ponadto BRD KGP podjęło takie czynności jak m.in.: opracowanie wskazówek postępowania dla policjantów w czasie kontroli przewozu pn. *Monitorowanie drogowego przewozu towarów – poradnik praktyczny* oraz uzgodnienie treści *Porozumienia w sprawie współpracy*.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że jednym z podstawowych priorytetów Policji jest prowadzenie działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez ograniczenie liczby wypadków drogowych oraz minimalizowanie ich skutków¹⁸. Aktywność podejmowanych przez Policję działań kontrolnych w trybie przepisów usmpt dotyczy fragmentu całego spektrum zadań realizowanych przez funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego Policji. Uprawnienie Policji do realizacji zadań wynikających z usmpt w zakresie kontroli przewozu towarów, wskazuje możliwość, a nie obowiązek dokonywania tych kontroli przez policjantów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, a Policja realizuje to uprawnienie w toku codziennej służby adekwatnie do posiadanych możliwości, sił i środków, przy założeniu, iż priorytetem pozostają działania mające na celu przede wszystkim ograniczenie liczby zdarzeń drogowych i ich skutków.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 295-308, Tom III str. 1-16)

¹⁸ <http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/kontrola-zarzadcza/28277,Plan-dzialalnosci-Komendanta-Glownego-Policji.html> Plan działalności Komendanta Głównego Policji na rok 2019 (PDF) str. 24-27

KGP nie prowadziła kontroli w obszarze realizacji przez Policję zadań w zakresie przewozu towarów akcyzowych.

(akta kontroli Tom I str. 14-35)

Nadzór nad poprawnością sporządzanych dokumentów z przeprowadzonych kontroli przewozu towarów wynikających z usmpt sprawują bezpośredni przełożeni policjantów, którzy daną czynność realizowali. Natomiast BRD KGP, w zakresie kontroli przewozu towarów, pełni przede wszystkim funkcję organizacyjną i wspomagającą. Policjant przeprowadzający kontrolę sporządza protokół z kontroli w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub na żądanie kontrolowanego, jak również w sytuacji pobrania próbki towaru lub nałożenia zamknięć urzędowych. Protokół sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje kierujący, a drugi pozostaje w jednostce Policji. Zgodnie z art. 29 usmpt, w przypadku ujawnienia naruszeń, za które przewidziana jest kara pieniężna, protokół z kontroli wraz z materiałem dowodowym przesyła się niezwłocznie naczelnikowi urzędu celno-skarbowego właściwemu ze względu na miejsce kontroli przewozu towarów.

W okresie funkcjonowania usmpt, do BRD KGP nie wpłynęły informacje od Służby Celno-Skarbowej na temat ewentualnych uwag w odniesieniu do sposobu i poprawności wypełniania przez policjantów protokołów z kontroli. Ponadto BRD KGP, w załączniku nr 3 i 4 do opracowanych materiałów pn. *Monitorowanie drogowego przewozu towarów – poradnik praktyczny*, zamieściło wzory wypełnionych protokołów z kontroli, co miało zapobiec błędom. Poradnik ten został przesłany do KWP, KSP, Komendanta - Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Komendantów Szkół Policji oraz Dyrektorów: Głównego Sztabu Policji KGP, Biura Prewencji KGP, Biura Kryminalnego KGP pismem z dnia 20 września 2017 r.

(akta kontroli Tom I str. 83-112, 365-368)

W KGP nie określono rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane przez podległe jednostki organizacyjne w ramach realizacji kontroli, o których mowa w art. 13 ust. 1 usmpt. Brak możliwości statystycznego odzwierciedlenia szeregu wykonywanych w przedmiotowym obszarze czynności wynika z przyjętych rozwiązań systemowych w Policji, ograniczających agregowanie danych statystycznych do niezbędnego minimum.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że zadaniem ustawowym Policji w realizacji założeń usmpt jest przede wszystkim współdziałanie z KAS w zakresie wsparcia działań kreowanych przez ten podmiot, jak również identyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości w przewozie towarów w ramach prowadzenia przez funkcjonariuszy ruchu drogowego kontroli pojazdów. W związku z tym, że przedmiotowe działania faktycznie realizowane są przez jednostki terenowe Policji i nadzorowane przez ich kierowników, odstąpiono od określenia rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane w tym temacie do KGP.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, Tom III str. 1-16)

W art. 4 ust. 1 usmpt wskazano podstawowe środki techniczne służące monitorowaniu przewozu towarów, w tym m.in. rejestr zgłoszeń wraz z modulem gromadzącym i przetwarzającym dane. Przedmiotowy rejestr, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 3 usmpt, prowadzi Szef KAS, który jest jednocześnie administratorem danych przetwarzanych w tym rejestrze. Natomiast w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b usmpt wskazano Policję, jako podmiot uprawniony do korzystania z danych zgromadzonych w rejestrze oraz do ich przetwarzania za pomocą telekomunikacyjnego urządzenia końcowego¹⁹.

¹⁹ (...) w celu wykonywania kontroli przewozu towarów(...).

W KGP nie dokonywano przeglądu i nie analizowano dokumentacji z przeprowadzonych kontroli przewozu towarów. Komendant nie gromadził również danych o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, Tom III str. 1-16)

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że usmpt nie nałożyła na Policję obowiązku gromadzenia danych sprawozdawczych, jak w przypadku innych ustaw, np. o transporcie drogowym lub o przewozie towarów niebezpiecznych. Również MF nie występowało do Policji o przekazanie danych sprawozdawczych w tym obszarze. Wskazał on również, że Policja podejmuje systemowe rozwiązania zmierzające do ograniczenia nadmiernej sprawozdawczości, co było przedmiotem cyklu audytów strategicznych przeprowadzonych w Policji od 2009 r. Ich celem było zdiagnozowanie przyczyn nadmiernej sprawozdawczości w Policji oraz wskazanie możliwych do zastosowania rozwiązań ograniczających powyższe zjawisko. Ocenie poddano też zasadność stosowania formularzy sprawozdawczych ujętych w systemach planowania i sprawozdawczości, w tym tych służących do gromadzenia danych i informacji przez jednostki organizacyjne Policji, z obowiązkiem raportowania do KGP. Konsekwencją prowadzonych w KGP prac było rozpoczęcie we wrześniu 2019 r. wdrożenia zaleceń sformułowanych w wyniku realizacji zadania audytowego o nazwie „Analiza wybranych aspektów funkcjonowania Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji”. Uwzględniając przyjęte w Policji założenie ograniczania agregowania informacji statystycznych do niezbędnego minimum, odstąpiono od ich generowania m.in. w związku z przeprowadzanymi kontrolami, o których mowa w usmpt.

(akta kontroli Tom I str. 295-308, 360-364, Tom III str. 1-16, 25-110)

Od maja 2017 r. do 25 listopada 2019 r. funkcjonariusze Policji przeprowadzili bądź współuczestniczyli w przeprowadzeniu 2 731 kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt, w tym 433 zakończonych sporządzeniem protokołu. Dane te zostały zebrane przez KGP na potrzeby kontroli NIK bezpośrednio z Wydziałów Ruchu Drogowego w powiatowych i miejskich komendach Policji, m.in. po weryfikacji dokumentacji służbowej. W związku z pozyskaniem danych z różnych dokumentów służbowych funkcjonariuszy nie jest możliwa weryfikacja ich poprawności.

(akta kontroli Tom III str. 17-24)

Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 1 usmpt funkcjonariusze Policji mogą przeprowadzać kontrolę przewozu towarów przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, w szczególności w obszarze ruchu drogowego. Policjant podejmuje decyzję, czy w trakcie kontroli realizowanej na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym²⁰, przeprowadzić również kontrolę w trybie usmpt, czy też innych przepisów²¹.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, że kontrole przewozu drogowego są zazwyczaj czasochłonne oraz pracochłonne z uwagi na złożony charakter czynności jakie należy wykonać. W trakcie ośmiogodzinnej służby, na przeprowadzenie jednej kontroli w trybie ustawy o transporcie drogowym²² bez ujawnionych naruszeń należy poświęcić ok. 1,5 godziny. W przypadku ujawnienia naruszenia należy zebrać materiał dowodowy do dalszego postępowania administracyjnego, wówczas taka

²⁰ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.)

²¹ W tym:

– ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; (Dz. U. 2019 r., poz. 2140, ze zm.),
– ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych oraz wymagań związanych z tym przewozem; (Dz. U. 2019 r., poz. 382, ze zm.),
– ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców; (Dz. U. 2019 r., poz. 1412),
– ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach oraz wymagań związanych z tym transportem. (Dz. U. 2019 r., poz. 701, ze zm.).

²² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

kontrola może trwać od 2 do 4 godzin. Określenie średniego czasu kontroli drogowej prowadzonej dodatkowo w oparciu o przepisy usmpt jest trudne. Na czas trwania kontroli ma również wpływ to, czy charakter kontroli wymaga wezwania patrolu interwencyjnego Służby Celno-Skarbowej w celu nałożenia zamknięć urzędowych lub pobrania próbki towaru, co powinno mieć miejsce, jeżeli patrol Policji:

- stwierdził, że towar nie odpowiada, co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu w zgłoszeniu, albo przewóz towarów wiąże się ze zwiększonym ryzykiem – w celu założenia zamknięć;
- ma wątpliwości, czy przewożony towar jest zgodny z towarem wskazanym w zgłoszeniu.

Czas dojazdu takiego patrolu na miejsce kontroli zgodnie z § 5 Porozumienia, powinien nastąpić nie później niż w ciągu 1 godziny od otrzymania zawiadomienia.

(akta kontroli Tom III str. 1-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Komendant nie nadzorował w wystarczającym stopniu procesu przeprowadzania kontroli przewozu towarów, o której mowa w usmpt. Pracownicy KGP nie posiadali bezpośredniego dostępu do informacji o liczbie przeprowadzanych kontroli²³ na obszarze działania poszczególnych Komend Wojewódzkich Policji/Komendy Stołecznej Policji. Komendant nie określił też rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane do KGP z podległych jednostek organizacyjnych w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w usmpt. Skutkiem tego był brak informacji m.in. nt. liczby przeprowadzanych kontroli przewozu towarów oraz efektów tych kontroli.

Z-ca Komendanta wyjaśnił, iż ze względu na fakt, że przedmiotowe działania faktycznie realizowane są przez jednostki terenowe Policji i nadzorowane przez ich kierowników, odstąpiono od określenia rodzaju dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane w tym temacie do KGP. Policja nie została zobowiązana przez ustawodawcę do prowadzenia działań statystyczno-analitycznych, czy też do wdrażania odrębnej dokumentacji związanej z prowadzeniem kontroli drogowych. Ponadto działania Policji w trybie przepisów usmpt dotyczą fragmentu całego spektrum zadań realizowanych przez funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego Policji.

(akta kontroli Tom I str. 14-35, 295-308, 365-368, Tom III str. 1-16)

Zdaniem NIK Komendant Główny Policji, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego powinien dysponować informacjami o skali, sposobie i efektach zadań realizowanych na podstawie usmpt. Tymczasem brak monitoringu poziomu realizacji tych zadań, przy braku bezpośredniego dostępu do systemu SENT powodował, że Komendant nie posiadał informacji pozwalających na rzetelne sprawowanie nadzoru w kontrolowanym obszarze.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK działania podjęte przez Komendanta Głównego Policji na rzecz monitorowania realizacji zadań wynikających z usmpt były niewystarczające. Komendant nie posiadał informacji w szczególności nt. liczby przeprowadzanych kontroli przewozu towarów, o których mowa w usmpt oraz efektów tych kontroli.

²³ Kontroli przewozu towarów o której mowa w usmpt.

IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnioskuje o wzmocnienie nadzoru Komendanta Głównego Policji nad działaniami jednostek terenowych Policji związanymi z realizacją usmpt.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, dnia 12 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow


podpis

