



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.02.2019



00015820

Pan Maciej Fiłończuk
Naczelnik
Podlaskiego Urzędu
Celno-Skarbowego w Białymstoku
ul. Octowa 2, 15-399 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 - System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podlaski Urząd Celno-Skarbowy w Białymstoku ¹ , ul. Octowa 2, 15-399 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Inspektor Maciej Fitończuk, Naczelnik PUCS od 1 marca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	System monitorowania przewozu towarów akcyzowych
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r., z wykorzystaniem 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Mariusz Lenkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/157/2019 z 26 listopada 2019 r. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/158/2019 z 26 listopada 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *PUCS* albo *Urząd*.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie zapewniono możliwość prawidłowej realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi⁴, w szczególności poprzez skierowanie do ich realizacji funkcjonariuszy przeszkolonych z prowadzenia czynności kontrolnych, w liczbie zalecanej wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁵. W przypadku co czwartego zespołu kontrolnego (86 z 318 skontrolowanych) pełniącego służbę na 112 przeanalizowanych zmianach nie zachowano jednak zalecanej trzyosobowej liczby funkcjonariuszy w zespołach kontrolnych, co nie miało jednak negatywnego wpływu na zrealizowane kontrole. W latach 2017–2019 zapewniono natomiast większą od minimalnej liczbę takich patroli na danej zmianie. Ponadto w regulaminie organizacyjnym PUCS oraz w zakresach obowiązków funkcjonariuszy zadania dotyczące *usmpt* przypisano z nieznacznym opóźnieniem, tj. po 72 dniach od wejścia w życie tych przepisów.

Od maja 2017 roku do września 2019 roku przeprowadzono 142 tys. kontroli przewozu towarów, z których blisko 12,5 tys. (8,9%) dotyczyło rodzaju i ilości towaru podlegającego *usmpt*. Przy uwzględnieniu specyfiki Urzędu, kontrole polegające na weryfikacji danych zawartych w dokumentach przewozowych, dokonywaniu oględzin towaru oraz weryfikacji wskazań lokalizatora, miały charakter nieprofilowany i prewencyjny. Nastawione były głównie na wykrywanie nieprawidłowości niezgłoszenia przewozu towaru w systemie SENT. Dokumenty wytwarzane przez funkcjonariuszy PUCS w trakcie kontroli były zgodne z wzorami określonymi w przepisach prawa. Stwierdzono jednak sześć przypadków (z 30 zbadanych) nierzetelnego wystawiania pokwitowań poboru kaucji.

Nieprawidłowości w realizacji zadań wynikających z *usmpt* stwierdzono głównie w zakresie ewidencjonowania działań kontrolnych w rejestrze przewozu towarów⁶ (o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy) i przestrzegania jej przepisów w zakresie poboru kaucji od przewoźników zagranicznych. W bieżącej pracy funkcjonariusze z reguły nie wykorzystywali funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli, w konsekwencji czego, w przypadku kontroli wynikowych, dokonywali podwójnych czynności ewidencyjnych (w systemie SENT i w protokołach kontroli wytwarzanych niezależnie od niego), co powodowało nierzetelne odnotowywanie czasu przeprowadzanej kontroli w systemie elektronicznym. Przyczyną takiej praktyki było niedostateczne wyposażenie funkcjonariuszy w drukarki przenośne i ich nieskuteczne przeszkolenie z zasad ewidencjonowania kontroli w systemie SENT.

W siedmiu sprawach (z 38 zbadanych) od przewoźników zagranicznych nie pobrano kaucji na poczet zabezpieczenia przyszłych kar pieniężnych (na 80 tys. zł łącznie), co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2a i art. 10a ust. 1 oraz w zw. z art. 22. ust. 1 pkt 1 *usmpt*. W trakcie kontroli NIK pięć z tych spraw⁷ przekazano do komórki orzeczniczej w celu dalszego procedowania. Stwierdzono też jeden przypadek (z 30 zbadanych) niewprowadzenia do systemu SENT danych ewidencyjnych o zastosowanych zamknięciach urzędowych i pobraniu kaucji z tego tytułu, czym naruszono wymogi § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów⁸.

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. Ustawa zwana dalej *usmpt*.

⁵ Dalej: KAS.

⁶ Prowadzony w systemie teleinformatycznym o nazwie System Elektronicznego Nadzoru Transportu Dalej: system SENT.

⁷ W przypadku dwóch pozostałych – pomimo niepobrania kaucji – sprawy te zostały przekazane do komórki orzeczniczej, celem prowadzenia postępowania wyjaśniającego, w związku ze stwierdzeniem innych nieprawidłowości.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1624, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie wzorów dokumentów z 2018 r.*

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie naczelnika urzędu celno-skarbowego i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania wynikające z *usmpt* po raz pierwszy znalazły odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym PUCS¹⁰ – w związku z jego zmianą, obowiązującą od 29 czerwca 2017 r. (tj. wprowadzoną po 72 dniach od wejścia w życie *usmpt*) – w formie dodania w zadaniach Naczelnika Urzędu i w zadaniach Drugiego Działu Realizacji (CZR2)¹¹ w Pionie Zwalczenia Przeszczepczosci Ekonomicznej zapisu: *realizacja zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 16a ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej*¹². Odwołanie do art. 2 ust. 1 pkt 16a ustawy o KAS dotyczyło wykonywania zadań wynikających z *usmpt*. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że ponad dwumiesięczny okres dostosowania regulaminu organizacyjnego do zadań wynikających z *usmpt* wynikał z konieczności wprowadzenia zmian organizacyjnych i dostosowawczych do nowej struktury KAS.

Późniejszymi zmianami tego regulaminu – na wniosek Naczelnika PUCS – przedmiotowe zadania dodawano następnym komórkom organizacyjnym. Po kolejnej zmianie regulaminu, z dniem 1 maja 2018 r., tak opisany zakres zadań został przypisany:

- Pierwszemu i Drugiemu Działowi Realizacji (CZR1 i CZR2)¹³ w Pionie Zadań Scentralizowanych i Zwalczenia Przeszczepczosci Ekonomicznej,
- Trzeciemu Działowi Realizacji (CZR3) w Pionie Zwalczenia Przeszczepczosci Ekonomicznej.

Natomiast z dniem 1 października 2019 r. przeprowadzanie kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w *usmpt* (dalej *kontrole przewozu towarów*) przypisano do zadań:

- Działu Realizacji (CZR3) i Referatu Grupa Zabezpieczenia Działów (CZR4) w Pierwszym Pionie Zwalczenia Przeszczepczosci Ekonomicznej,
- Pierwszego Działu Zwalczenia Przeszczepczosci w Białymstoku – SENT (CZR1) i Drugiego Działu Zwalczenia Przeszczepczosci w Suwałkach – SENT (CZR2)¹⁴ w Drugim Pionie Zwalczenia Przeszczepczosci Ekonomicznej.

Wymienione komórki organizacyjne realizowały również inne zadania, wynikające z innych ustaw. Niektóre z nich wiązały się z zadaniami z *usmpt*, np.: 1/ nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia i wykroczenia skarbowe, 2/ nakładanie zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia i środki przewozowe, 3/ wykonywanie kontroli ruchu drogowego, w trybie i przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. (akta kontroli str. 10-129, 302-333)

W regulaminie organizacyjnym PUCS lub innych unormowaniach wewnętrznych nie zawarto bardziej szczegółowych zapisów odnoszących się do podziału pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne zadań wynikających z *usmpt*.

Poniżej przedstawiono – opisane też w pkt 1.7 niniejszego wystąpienia – ustalenia audytorów i kontrolerów z Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku (dalej: IAS), którzy zbadali organizację wykonywania tych zadań, a także wyjaśnienia Naczelnika PUCS.

1. Od wejścia w życie tej ustawy do 30 kwietnia 2018 r. zadania nią określone były realizowane w Drugim Dziale Realizacji (umiejscowionym w Pionie Zwalczenia

⁹ 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.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Regulamin organizacyjny PUCS* nadany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku (dalej: *Dyrektora IAS*) zarządzeniem nr 40/2017 z 6 marca 2017 r. (zmienionym zarządzeniem nr 80/2017 z 29 czerwca 2017 r. i nr 2/2018 z 4 stycznia 2018 r.), a następnie zarządzeniem nr 30/2018 z 10 kwietnia 2018 r. (zmienionym zarządzeniem nr 51/2018 z 15 czerwca 2018 r. i nr 64/2018 z 12 września 2018 r.). Od 1 października 2019 r. obowiązuje regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem nr 53/2019 z 30 sierpnia 2019 r.

¹¹ W jego ramach funkcjonowały dwa Referaty Realizacji.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 768, ze zm. Dalej: *ustawa o KAS*.

¹³ W ramach tych działów wyodrębniono odpowiednio cztery i trzy Referaty Realizacji.

¹⁴ W ramach tych działów wyodrębniono odpowiednio cztery i trzy Referaty Zwalczenia Przeszczepczosci.

Przestępczości Ekonomicznej), w ramach którego funkcjonowały dwa Referaty Realizacji (CZR2-1 i CZR2-2) w Budzisku oraz Augustowie (z lokalizacjami w Augustowie, Białymstoku i Łomży). W realizację zadań z usmpt zaangażowana też była Służba Dyżurna (w Budzisku) m.in. w zakresie: przepływu informacji, monitorowania konwojów, koordynacji, dokonywania sprawdzeń w systemach informatycznych, w tym również dla innych służb. Zapleczem, na którym oparto budowę komórek realizujących zadania SENT były grupy mobilne funkcjonujące w komórkach zwalczania przestępczości (ich zasoby kadrowe, sprzętowe i baza lokalowa).

2. Od 1 maja 2018 r. do 30 września 2019 r. zadania te były wykonywane w Pierwszym i w Drugim Dziale Realizacji (umiejscowionych w *Pionie Zadań Scentralizowanych i Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej*), tj. w pięciu Referatach Realizacji (CZR1-3, CZR1-4, CZR2-1, CZR2-2, CZR2-3)¹⁵:
 - w Pierwszym Dziale Realizacji kontrole SENT prowadzili funkcjonariusze CZR1-3 umiejscowionym w Białymstoku (czynności na drodze krajowej nr 8 i w transporcie kolejowym), oraz CZR1-4 z lokalizacją w Łomży (kontrole SENT w ramach uzupełnienia działań CZR1-3 na drodze krajowej nr 8, w celu zapewnienia realizacji kontroli w tym miejscu w trybie ciągłym)¹⁶,
 - w Drugim Dziale Realizacji kontrole SENT prowadzili funkcjonariusze: CZR2-1 – na terenie byłego przejścia granicznego w Budzisku (w stałym miejscu kontroli jako patrol stacjonarny), CZR2-2 (umiejscowionym w Augustowie) – na drogach krajowych nr 8, 16 i 61, a CZR2-3 (usytuowanym w Suwałkach) – doraźnie kontrole w transporcie kolejowym oraz na drodze krajowej nr 16 (jako uzupełnienie referatu z Augustowa), na drogach wojewódzkich (nr 653) i lokalnych.

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: w ramach Pierwszego Działu Realizacji powołano Trzeci Referat Realizacji (w Białymstoku) i Czwarty Referat Realizacji (w Łomży), w skład których weszli funkcjonariusze komórek realizacji oraz kontroli rynku z Białegostoku i Łomży. Funkcjonariuszom przedmiotowych komórek, oprócz dotychczas realizowanych zadań, powierzono dodatkowo realizację zadań z zakresu w/w ustawy. Analogicznych zmian dokonano w Drugim Dziale Realizacji, powołując w jego ramach Trzeci Referat Realizacji (w Suwałkach). (...) z uwagi na konieczność zapewnienia realizacji pozostałych powierzonych zadań, nie wszyscy funkcjonariusze pełniący służbę w tych komórkach, realizują zadania z zakresu usmpt. I tak np. funkcjonariusze Pierwszego i Drugiego Referatu Realizacji Pierwszego Działu Realizacji zlokalizowani na granicy w Kuźnicy i Bobrownikach, stanowią ewentualne zaplecze kadrowe. Dodatkowo, dopisanie zadania z zakresu usmpt funkcjonariuszom Trzeciego Działu Realizacji oraz Referatu Grupa Zabezpieczenia Działań, miało na celu umożliwienie w przyszłości skierowania ich do realizacji tych zadań (w zależności od zaistniałych potrzeb i bez uszczerbku dla realizowanych przez nich zadań, po odpowiednim przeszkoleniu i uzyskaniu wymaganych upoważnień i dostępu do systemów). Niezależnie od powyższego, po uaktywnieniu dyrektyw systemowych z art. 12a usmpt, zadania w przedmiotowym zakresie realizują również funkcjonariusze oddziałów celnych, np. w Kuźnicy, Bobrownikach, Suwałkach, Augustowie.

Prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z usmpt i nakładanie kar pieniężnych od 15 grudnia 2017 r. do 30 września 2019 r. należało do zadań funkcjonariuszy Drugiego Działu Realizacji. Z uwagi na obciążenie zadaniami i prowadzonymi sprawami, dokonano koniecznych zmian organizacyjnych, od 1 października 2019 r. zadania

¹⁵ Referaty CZR2-1 i CZR2-2 zostały dedykowane wyłącznie do realizacji kontroli SENT, pozostałe trzy referaty realizowały również inne zadania statutowe przypisane komórkom realizacji. Służby w CZR2-2 w Budzisku, CZR2-1 w Augustowie i CZR1-3 w Białymstoku odbywały się w systemie ciągłym, całodobowym (24h / siedem dni w tygodniu). Z uwagi na dostępne zasoby kadrowe komórki CZR1-4 i CZR2-3 realizowały czynności kontrolne generalnie od poniedziałku do piątku w godzinach 8⁰⁰–20⁰⁰. Przy czym CZR1-4, w ramach uzupełnienia działań na drodze krajowej nr 8, prowadził również czynności kontrolne w godzinach 20⁰⁰–8⁰⁰.

¹⁶ W ocenie audytorów IAS, przyjęty nieformalnie podział zadań pomiędzy tymi komórkami (80% / 20%) odciążał Referat CZR1-3 i zapewniał możliwość przeprowadzania kontroli w transporcie kolejowym lub utworzenie drugiego patrolu kierowanego w miejsca umożliwiające omijanie głównych szlaków komunikacyjnych.

te realizują funkcjonariusze Wieloosobowego Stanowiska Postępowania Celnego w Dziale Postępowania Celnego.

Opisanym zmianom organizacyjnym towarzyszyły zmiany logistyczne związane z przesunięciami sprzętu do kontroli i środków transportu oraz pozyskiwaniem bazy lokalowej. Następnie sukcesywnie, stosownie do posiadanych możliwości i środków, doposażano komórki realizujące przedmiotowe zadania m.in. w nowe środki transportu, mobilne komputery, sprzęt do łączności, sprzęt do poboru próbek. Działania te były wynikiem realizowania polityki organizacyjno-kadrowej Dyrektora IAS, na wniosek Naczelnika PUCS.

(akta kontroli str. 250-252, 282-283, 291-297)

Wnioski Naczelnika PUCS były rezultatem analiz potrzeb kadrowych i skutkowały nie tylko zmianami w strukturze organizacyjnej, ale także przeniesieniami funkcjonariuszy do komórek organizacyjnych realizujących zadania wynikające z *usmpt*. Od 18 kwietnia 2017 r. (tj. od wejścia w życie *usmpt*) do realizacji tych zadań skierowano 59 funkcjonariuszy, od 1 czerwca 2017 r. – kolejnych 23 funkcjonariuszy, a po zmianach organizacyjnych z dniem 1 maja 2018 r. – dalszych 39 funkcjonariuszy. Pozostałe przeniesienia miały miejsce 1 grudnia 2017 r. (dotyczyło jednego funkcjonariusza) oraz od stycznia do października 2019 roku (dotyczyły łącznie 14 funkcjonariuszy). Przeniesieni funkcjonariusze wcześniej realizowali zadania w innych komórkach organizacyjnych PUCS (głównie w komórkach realizacji albo kontroli celno-skarbowej rynku), Delegaturze PUCS w Suwałkach, Oddziałach Celnych w Kuźnicy i Bobrownikach, a także w IAS. W rezultacie tych przeniesień, ale także odejść funkcjonariuszy (do innych komórek organizacyjnych albo ze służby), przedmiotowe zadania były realizowane, na dzień: 30 kwietnia 2017 r. przez 59 osób, 30 września 2017 r. – 84 osoby, 31 grudnia 2017 r. – 83 osoby, 30 września i 31 grudnia 2018 r. – 119 osób i 30 października 2019 r. – 118 osób¹⁷. Tym samym od 1 czerwca 2017 r. zapewniono zasoby kadrowe do realizacji zadań związanych z SENT, określone wytycznymi Szefa KAS¹⁸, według których zadania te powinny być realizowane przez co najmniej 76 funkcjonariuszy. Naczelnik PUCS podkreślił: *przeniesienia funkcjonariuszy do realizacji zadań kontrolnych w przedmiotowym zakresie – w miarę posiadanych możliwości i przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji innych powierzonych zadań – realizowane są na bieżąco (ostatnie w listopadzie i grudniu 2019 roku). (...) Przedstawiony stan przeniesień (na 30 października 2019 r.) nie jest tożsamy z wykazem funkcjonariuszy realizujących przedmiotowe zadania, ponieważ:*

- część przeniesień była związana z zapewnieniem prawidłowej realizacji pozostałych zadań realizowanych przez komórki realizacji i nie miała związku z zadaniami z zakresu *usmpt*,
- w przypadkach uzasadnionych potrzebami Urzędu, przeniesienia miały miejsce również z komórek realizujących kontrolę przewozu towarów do innych komórek,
- przeniesienia miały na celu uzupełnienie zaistniałych „braków kadrowych” związanych z przejściem na emeryturę funkcjonariuszy realizujących przedmiotowe zadania.

(...) kwestia zapewnienia zasobów kadrowych do realizacji przedmiotowych zadań jest stałym elementem rozmów, spotkań i dyskusji pomiędzy Naczelnikiem PUCS i Dyrektorem IAS. Zdiagnozowane (...) i przekazane Dyrektorowi ryzyka w zakresie zapewnienia zasobów kadrowych związane są: z kwestiami emerytalnymi i naturalną absencją oraz zakresem wprowadzanych i projektowanych zmian w przedmiotowej ustawie, wymagających zwiększenia zasobów kadrowych przy jednoczesnym zapewnieniu prawidłowej realizacji pozostałych powierzonych zadań. (akta kontroli str.145, 148-152, 291-298)

1.2. Z dniem 29 czerwca 2017 r. (tj. po zmianie regulaminu organizacyjnego PUCS, który opisano w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego) zadania dotyczące systemu monitorowania przewozu towarów przypisano funkcjonariuszom zatrudnionym w PUCS. W ich kartach zakresu obowiązków i uprawnień¹⁹, ustalonych przez Naczelnika PUCS, zamieszczono

¹⁷ Kontrole SENT realizowane były odpowiednio przez 50, 72, 70, 96, 94 i 100 funkcjonariuszy.

¹⁸ Wytyczne przekazano pismem nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

¹⁹ Karty zakresu obowiązków i uprawnień zostały sporządzone z datą 1 czerwca 2017 r., bowiem z od tego dnia obowiązywały zaproponowane nowe warunki służby. Propozycje Dyrektora IAS dotyczące nowych warunków sporządzono i przekazano funkcjonariuszom /pracownikom na przełomie kwietnia i maja 2017 roku.

bowiem zapisy, w myśl których do obowiązków związanych z zajmowanym stanowiskiem należy realizowanie zadań komórki organizacyjnej, określonych w regulaminie organizacyjnym PUCS (były to zadania wynikające również z innych przepisów niż *usmpt*). Z analizy kart 40 funkcjonariuszy z komórek organizacyjnych realizujących zadania z *usmpt* (33,9% liczby funkcjonariuszy realizujących te zadania na 30 października 2019 r.) wynikało, że poprzestano na takim ogólnym zapisie (bez konkretyzacji zadań). Wyjątkiem był funkcjonariusz, w którego obowiązkach – od 10 października 2019 r. – ujęto zapis o prowadzeniu postępowań administracyjnych w pierwszej instancji w zakresie nakładania kar pieniężnych wynikających z *usmpt*. (akta kontroli str. 140-142, 146, 172-237, 294)

Z 40 funkcjonariuszy objętych badaniem dotyczącym realizacji zadań wynikających z *usmpt*:

- 34 upoważnionych zostało do nakładania i pobierania grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 *usmpt*,
- 38 upoważniono do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach ujawnionych w zakresie działania Naczelnika PUCS – na podstawie art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 27 upoważniono do wydawania postanowień o ustaleniu: wysokości opłat za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towaru w wyznaczonym miejscu, osoby obowiązanej do poniesienia tych opłat oraz terminu i sposobu ich uiszczenia, na podstawie upoważnienia Dyrektora IAS, w związku z art. 17 ust. 3 *usmpt*,
- 30 upoważniono do podejmowania i wydawania decyzji o zarządzeniu konwoju towarów oraz zobowiązaniu przewoźnika, aby konwój lub określone czynności w jego ramach wykonywały wyspecjalizowane jednostki działające w zakresie ochrony osób lub mienia, na podstawie art. 143 § 1, § 2 pkt 3 i § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia Ordynacja podatkowa, art. 67 ust. 1 i ust. 2 ustawy o KAS, art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo Celne.

Do podpisywania rozstrzygnięć (decyzji, postanowień, pism) w sprawie nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 21 ust. 1–2a, art. 22 ust. 1–2a, art. 22a ust. 1 art. 24 ust. 1–2 *usmpt* – z wyjątkiem m.in. rozstrzygnięć potwierdzających odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, zastrzeżonych do kompetencji Zastępcy Naczelnika PUCS – upoważnieni byli kierownicy komórek, w których prowadzono postępowania w tej sprawie (od października 2019 roku Wieloosobowego Stanowiska Postępowania Celnego, a wcześniej Drugiego Działu Realizacji). (akta kontroli str. 140-240)

Funkcjonariuszom nie zostały udzielone upoważnienia do pobierania kaucji, o której mowa w art. 15 ust. 4 i art. 31 ust. 1 *usmpt*. Naczelnik PUCS wyjaśnił, m.in., że: *czynność pobierania kaucji (nie mająca charakteru władczego działania organu), jako jedna z wielu wykonywanych podczas przeprowadzania kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, nie wymaga odrębnego upoważnienia, gdyż mieści się w ramach zadania: „przeprowadzanie kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w usmpt”. Powyższe wynika również z brzmienia art. 31 ust. 1, który stanowi m.in., iż kaucję pobiera kontrolujący. Ponadto „Pokwitowanie pobrania kaucji w formie gotówkowej” jest drukiem ścisłego zarachowania, co wynika wprost z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku. Upoważnienie do jego wykorzystywania przez funkcjonariuszy znajduje umocowanie w zapisach „Zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności funkcjonariuszy” w brzmieniu zapisu „właściwe przechowywanie i wydawanie druków ścisłego zarachowania. Inaczej jest w sprawach nakładania kar pieniężnych w drodze decyzji, w których przypadku organem właściwym jest naczelnik urzędu celno-skarbowego i w tym zakresie może on upoważnić, pracowników / funkcjonariuszy obsługujących urząd do załatwiania spraw w jego imieniu. Mając powyższe na uwadze organ – Naczelnik PUCS – udzielał indywidualnych upoważnień do działania w jego imieniu konkretnym pracownikom / funkcjonariuszom. Taką możliwość przewidział ustawodawca zarówno na gruncie ustawy Ordynacja podatkowa, jak również w KPA. Zatem zadania przynależne organowi i wynikające z jego kompetencji ustawowych jako organu m.in. nakładanie*

Wcześniej, w lutym 2017 roku Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku poinformował pracowników, że z dniem 1 marca 2017 r. będą pełnić służbę / świadczyć pracę w IAS, realizując zadania w PUCS.

w drodze decyzji kar pieniężnych oraz nakładanie grzywny w drodze mandatu karnego, mogą być delegowane jedynie przez ten organ. (akta kontroli str. 140-142, 446-451)

Naczelnik PUCS ocenił, że: *aktualny stan zasobów kadrowych oraz wyposażenia w infrastrukturę sprzętową i lokalową pozwala na realizowanie powierzonych zadań. Niemniej jednak, kwestie kadrowe są przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno Naczelnika jak i Dyrektora IAS. Jedną z istotniejszych, zdiagnozowanych przyczyn braku możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów kadrowych jest obecnie obowiązujący długotrwały system naboru. Informacje w zakresie konieczności dokonania zmian w systemie, mające na celu przede wszystkim jego skrócenie, były sygnalizowane Ministerstwu Finansów.* (akta kontroli str. 291-292, 299)

1.3. W ramach współpracy Naczelnika PUCS z Dyrektorem IAS, w zakresie przygotowania i organizacji sposobu realizacji zadań wynikających z *usmpt*, w szczególności opracowano:

- stronę internetową *Pakiet przewozowy – SENT*, zawierającą istotne informacje z zakresu stosowania powołanej ustawy,
- schemat procesu kontroli drogowej przewozu towarów na podstawie *usmpt*, w celu usystematyzowania kolejności czynności i kierunku przepływu informacji,
- zasady rejestracji w systemie SZD wydanych postanowień w zakresie opłat za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu lub towaru w wyznaczonym miejscu oraz zasady obiegu informacji i dokumentacji pomiędzy komórkami realizującymi te zadania,
- procedurę w sprawie określenia organizacji i zasad prowadzenia postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia w PUCS,
- procedurę określającą zasady postępowania komórek organizacyjnych PUCS w sprawie pobierania próbek towarów kontrolowanych,
- procedurę w sprawie trybu postępowania w PUCS podczas realizacji czynności kontrolnych w miejscu dostarczenia towaru lub w oddziale celnym urzędu celno-skarbowego, zlokalizowanym najbliżej miejsca rozpoczęcia / zakończenia przewozu na terytorium kraju, w celu przeprowadzenia kontroli zgodnie z art. 12a *usmpt*,
- procedurę w sprawie określenia zakresu i częstotliwości czynności kontroli funkcjonalnej, wykonywanej w komórkach organizacyjnych PUCS.

Określono też tryb obiegu informacji w zakresie zdjęcia zamknięć urzędowych.

(akta kontroli str. 291-301, 334-427)

Na wniosek Naczelnika PUCS, Dyrektor IAS decyzją nr 103/2017 z 30 listopada 2017 r. (zaktualizowaną decyzją nr 145/2019 z 29 października 2019 r.) powołał Koordynatora ds. systemu monitorowania drogowego przewozu towarów w IAS²⁰.

(akta kontroli str. 130-139)

1.4. Na koniec 2019 roku dostęp do bazy SENT posiadało 276 funkcjonariuszy PUCS. Warunkiem uzyskania dostępu było m.in. posiadanie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych prowadzonych przez Szefa KAS w zakresie *niezbędnym do prawidłowej realizacji zadań związanych z wykonywanymi obowiązkami służbowymi na zajmowanym stanowisku*. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: *liczbę tę ustalono w oparciu o informacje uzyskane od właściciela bazy SENT²¹, do którego zwrócono się z prośbą o weryfikację liczby funkcjonariuszy posiadających upoważnienia według wskazanych dat, z uwagi na brak możliwości ustalenia powyższego z poziomu PUCS (...) uzyskano informację, iż system, w którym są rejestrowane uprawnienia (SASISC – produkt projektu Hermes2 – IAS Wrocław) – nie zawiera dat. (...) nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi w pełnym zakresie, tj. przypisanie liczby funkcjonariuszy posiadających dostęp do bazy SENT według wskazanych dat. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że dostęp do bazy SENT posiadają nie tylko funkcjonariusze dokonujący monitorowania, kontroli przewozu towarów z zakresu *usmpt*, ale również funkcjonariusze z oddziałów granicznych, którzy w toku kontroli celno-skarbowej towarów objętych procedurami celnymi kontrolują towary, co do których*

²⁰ Dalej: Koordynator ds. SENT.

²¹ Tj. z Referatu Usług Komunikacji Elektronicznej oraz Usługi Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów w Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze.

sporządzono również zgłoszenie w systemie SENT lub założono dyrektywę systemową. Dodatkowo, dostęp do bazy SENT posiadają funkcjonariusze, którym z uwagi na realizowane zadania w innych obszarach, zasadne było przyznanie przedmiotowego dostępu. I tak np. są to funkcjonariusze z (...) Referatu Centrum Kompetencyjnego ds. Identyfikacji Zagrożeń i Zwalczania Przeszłości w Obszarach Wyrobów Tytoniowych, Suszu Tytoniowego oraz Wyrobów Nowatorskich i e-papierosów (CST), Działu Operacyjno-Rozpoznawczego (CZO), Działu Techniki i Obserwacji (CZT), komórek dochodzeniowo-śledczych, komórek analitycznych. (akta kontroli str. 145, 153-162, 299)

1.5. W aktach osobowych nie udokumentowano szkoleń z zakresu monitorowania przewozu towarów, z wyjątkiem zbliżonego tematycznie szkolenia *Metodologia pobierania próbek produktów naftowych z uwzględnieniem cystem samochodowych* (w przypadku dziewięciu z 40 funkcjonariuszy objętych analizą, w tym przeprowadzających kontrole przewozu towarów). Z przedłożonej dokumentacji (listy obecności) wynikało, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariuszy PUCS objęto 18 szkoleniami z zakresu monitorowania przewozu towarów lub tematów z nim powiązanych, w których uczestniczyło 1.128 osób (niektóre kilkakrotnie – w różnych tematach). Szkolenia te dotyczyły:

- regulacji prawnych odnoszących się do monitorowania przewozu towarów (osiem szkoleń – 708 osób, w tym 83, które nie realizowały bezpośrednio kontroli SENT), m.in.: [1] zagadnienia ogólne dotyczące *usmpt*, [2] prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych, [3] praktyczne aspekty mające wpływ na nakładanie kar pieniężnych, sporządzanie dokumentacji kontroli SENT, [4] rozszerzenie stosowania tej ustawy na transport kolejowy i farmaceutyki, [5] zmiany dotyczące modułu *SENT GEO* i jego wdrożenia, wykorzystanie systemu *Monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym na terenie RP* w trakcie kontroli;
- systemów informatycznych wykorzystywanych przy okazji kontroli SENT (trzy szkolenia – 131 osób), m.in.: [1] moduł *Kontrola* – nabycie praktycznej znajomości działania programu w celu wprowadzania kontroli celno-skarbowych do systemu, wprowadzanie typowych kontroli w procedurze tranzytu, wywozu i przywozu, [2] rejestracja kontroli celno-skarbowych przestrzegania przepisów prawa podatkowego w module *Kontrola podatkowa* z elementami *Wyszukiwarki ZISAR*, [3] zapoznanie z funkcjonalnością modułu *Kontrola II* w zakresie obsługi i realizacji kontroli w tym module oraz sposobu zasilania systemu *ZISAR2*;
- innych zagadnień powiązanych z kontrolami SENT (sześć szkoleń – 284 osoby), m.in. na temat: [1] zasad przewozu towarów niebezpiecznych (ADR), jego dokumentowania, uczestników przewozu i ich obowiązków, klasyfikacji towarów, stosowanych oznakowań i wyłączeń, [2] bezpieczeństwa czynności kontrolnych wykonywanych na drogach, [3] zagrożeń podczas kontroli przewozu towarów na bocznicach kolejowych, [4] zasad kontroli odpadów w obrocie wewnętrznym (identyfikacja odpad – produkt, dokumenty towarzyszące, wykazy odpadów, oznakowanie jednostki transportowej, kary pieniężne), [5] pobierania próbek paliw płynnych zgodnie z wymogami norm PN-EN ISO 3170 i PN EN 14275.

Niektóre z tych szkoleń – ze względu na liczbę uczestników – dzielono na kilka dni. Czas szkoleń w poszczególnych tematach dla pojedynczych grup wynosił od dwóch do ośmiu godzin. W świetle przedłożonej do kontroli dokumentacji tych szkoleń (listy obecności, z odnotowaniem dat i tematu szkolenia), obsługi systemu SENT dotyczyło szkolenie w zakresie polityki bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w zbiorze *Dane Monitorowania Drogowego Towarów*, instrukcja zarządzania systemem informatycznym SENT, system SENT – obsługa systemu (jedno szkolenie – pięć osób). Naczelnik PUCS wyjaśnił, że dwa inne ze szkoleń (*Prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych* i *Regulacje ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów*) były realizowane w kwietniu 2017 roku przez czterech funkcjonariuszy biorących udział w szkoleniu organizowanym centralnie przez Ministerstwo Finansów, obejmującym m.in. prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych w tym obsługi systemu SENT. Funkcjonariusze ci realizując wytyczne Ministerstwa Finansów w zakresie przeprowadzenia szkoleń kaskadowych w macierzystych jednostkach organizacyjnych, przed wejściem w życie *usmpt*, przeszkolili łącznie 53 funkcjonariuszy PUCS, a następnie

cyklicznie dokonywali szkoleń funkcjonariuszy powracających ze zwolnień lekarskich, urlopów i przychodzących jako wzmocnienia do komórek realizujących zadania z zakresu SENT. Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku szkoleń kaskadowych nie sporządza się szczegółowych konspektów i częstokroć temat szkolenia brzmi ogólnie, a szkolenie obejmuje szerokie spektrum przekazywanej wiedzy lub umiejętności, stąd wyżej wymienione szkolenia obejmowały również szkolenia praktyczne z systemu SENT. NIK zwraca uwagę, że szkolenia te nie były w pełni skuteczne, ponieważ funkcjonariusze Urzędu, dokonując ewidencjonowania kontroli w systemie SENT, nie wykorzystywali m.in. funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli, możliwego do wygenerowania w tym systemie. W konsekwencji – w przypadku kontroli wynikowych, w trakcie których sporządzano protokół – funkcjonariusze dokonywali podwójnych czynności ewidencyjnych (w systemie SENT i wytwarzanych niezależnie od tego systemu protokołach kontroli). Szerzej problem ten opisano w rozdziale 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w pkt 2.1.3. i w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 146, 163-165, 446-453)

1.6. Naczelnik PUCS zapewnił prowadzenie przez podległych mu funkcjonariuszy kontroli przewozu towarów w sposób ciągły, całodobowo, przez siedem dni w tygodniu. Potwierdzały to wyniki działań audytowych i kontrolnych IAS (szerzej opisane w pkt. 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz analiza NIK przeprowadzona na próbie ośmiu wybranych tygodni z lat 2017–2019²². Stosownie do wytycznych Szefa KAS²³, kontrole te były prowadzone przez minimum dwa zespoły w trakcie jednej zmiany. W okresie objętym kontrolą wzrosła średnia liczba patroli przypadająca na jedną zmianę – z 2,3 w 2017 roku do 2,9 w 2018 roku i 3,5 w 2019 roku. Nie zapewniono jednak w niektórych przypadkach zalecanej tymi wytycznymi obsady na każdej zmianie, tj. liczby funkcjonariuszy tworzących zespół kontrolny (zespoły trzyosobowe). W przypadku 86 z 318 zespołów kontrolnych (27%)²⁴ na 112 zmianach poddanych analizie²⁵ stwierdzono bowiem, że zespół kontrolny składał się z dwóch funkcjonariuszy. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: *zalecana wytycznymi Ministerstwa Finansów trzyosobowa obsada zespołów kontrolnych była zapewniona w zakresie zespołów realizujących czynności kontrolne w Budzisku, na terenie byłego przejścia granicznego z Litwą. (...) w pozostałych lokalizacjach, dokładano starań, aby ich skład osobowy był zgodny z wytycznymi (...). Występowały jednak przypadki, w których rzeczywista liczba funkcjonariuszy na poszczególnych zmianach nie pozwalała realizować w pełni wytycznych w zakresie obsady zmian. Wynikało to z konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji innych powierzonych komórkom zadań oraz absencji wynikającej z przebywania funkcjonariuszy na urloпах (funkcjonariusze mają prawo do zwiększonego wymiaru urlopu – dodatkowe 5 dni po 15 latach oraz 10 dni po 20 latach służby), zwolnieniach lekarskich, nieobecności związanych z innymi działaniami realizowanymi w ramach służby, delegacjami, udziałem w szkoleniach. Kontrole z zakresu monitorowania przewozu towarów realizują m.in. funkcjonariusze posiadający uprawnienia trenerskie w zakresie strzelectwa oraz taktyki i techniki interwencji, a także funkcjonariusze wchodzący w skład Kompanii Honorowej KAS oraz Regionalnej Kompanii Honorowej IAS, co wiąże się z dodatkowymi szkoleniami i udziałem m.in. w uroczystościach państwowych. (...). Jednocześnie informuję, iż zapewnienie dwuosobowych zespołów kontrolnych na każdej zmianie, zapewniało realizację postanowień:*

- art. 225 ustawy Kodeks pracy, zgodnie z którym prace, przy których istnieje możliwość wystąpienia szczególnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego, winny być wykonywane przez co najmniej dwie osoby,
- § 3 pkt 4 Zarządzenia Nr 29/2017 Dyrektora IAS z 1 marca 2017 r. w sprawie wprowadzenia wykazu prac które powinny być wykonywane przez co najmniej 2 osoby w IAS (wydanego na podstawie art. 37 ustawy o KAS i art. 225 ustawy Kodeks pracy), zgodnie z którym prace związane z zatrzymywaniem i kontrolą środków transportu drogowego powinny być wykonywane przez co najmniej 2 osoby.

Niezależnie od powyższego, w przypadku możliwości pozyskania dodatkowych funkcjonariuszy do realizacji przedmiotowych zadań, tuż urząd będzie dążyć do zapewnienia trzyosobowej obsady zespołów kontrolnych. (akta kontroli str. 436-448)

²² Pierwsze tygodnie maja lat 2017–2019 i lipca lat 2017–2019 oraz ostatni tydzień grudnia lat 2017–2018.

²³ Wytyczne Szefa KAS zawarte w piśmie nr CP6.892.11.2017 z 14 lutego 2017 r.

²⁴ 48 zespołów kontrolnych na zmianach dziennych i 38 – na zmianach nocnych.

²⁵ Analizie poddano osiem wybranych tygodni (112 zmian).

1.7. Kwestie związane z przygotowaniem PUCS do monitorowania przewozu towarów były przedmiotem przeprowadzonych przez pracowników IAS: [1] zadania audytowego *Ocena procesu organizacji i funkcjonowania kontroli określonej w usmpt w IAS*, którym objęto okres od 1 kwietnia do 30 września 2018 r., a także zdarzenia zaistniałe poza tym okresem, o ile miały wpływ na ocenę analizowanych działań (sprawozdanie z 14 stycznia 2019 r. z oceną pozytywną z zastrzeżeniami), [2] kontroli *Prawidłowość funkcjonowania komórek realizacji w zakresie kontroli realizowanych w oparciu o przepisy usmpt oraz komórki Służby Dyżurnej*, obejmującej okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., a stan etatowy i sposób organizacji komórek realizacji oraz wyposażenia w sprzęt i pojazdy do kontroli na 31 sierpnia 2019 r. (protokół kontroli z 15 października 2019 r. – z oceną pozytywną). Z ich ustaleń wynikało, w szczególności, że:

- zapewniono zasoby kadrowe do realizacji kontroli SENT, zgodnie z wytycznymi Szefa KAS²⁶ (kontrole te realizowało 88 funkcjonariuszy, podczas gdy minimalna ich liczba – ustalona w wytycznych – wynosiła 76);
- kontrole, zgodnie z wytycznymi Szefa KAS, prowadzono w systemie zmianowym – całodobowo, przez minimum dwa zespoły w trakcie jednej zmiany (np. we wrześniu 2018 roku na 34 zmianach – trzy zespoły kontrolne, a na pozostałych 26 zmianach – cztery i więcej takich zespołów);
- przy ówczesnej obsadzie kadrowej i występujących absencjach nie było możliwości zapewnienia prawidłowej obsady na każdej zmianie, tj. dotrzymania liczby funkcjonariuszy tworzących zespół kontrolny (zespoły trzyosobowe) zalecanej wytycznymi Ministerstwa Finansów²⁷ (np. w poddanym analizie wrześniu 2018 roku na wszystkich zmianach czynności kontrolne były realizowane przez co najmniej trzy zespoły kontrolne, przy czym – z uwagi na dostępne zasoby kadrowe – nie wszystkie zespoły były trzyosobowe (co najmniej jeden zespół miał skład dwuosobowy na 22 zmianach dziennych i 24 zmianach nocnych);
- analiza struktury wiekowej funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych realizujących zadania dotyczące monitorowania przewozu towarów wykazała zagrożenie zapewnienia ciągłości działania, wynikające z możliwymi odejściami na emeryturę mundurową²⁸;
- w regulaminie organizacyjnym Drugiemu Działowi Realizacji nie przypisano wprost realizowanego zadania dotyczącego nakładania w drodze decyzji kar pieniężnych, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 *usmpt*, a także nie zaktualizowano zapisów, którymi przypisano realizację zadań wynikających z *usmpt* poprzez odwołanie się do art. 2 ust. 1 pkt 16a ustawy o KAS (zamiast do art. 2 ust. 1 pkt 16b);
- funkcjonariusze posiadali uprawnienia do wszystkich czynności realizowanych w ramach kontroli SENT (ich zakres był adekwatny do zakresu decyzji podejmowanych w ramach tych kontroli) – wg badania na 31 sierpnia 2019 r. powierzenie zadań wynikających z *usmpt* nastąpiło poprzez wpis w karcie zakresu obowiązków i uprawnień każdego z 87 funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach realizacji;
- wyposażenie komórek realizujących zadania wynikające z *usmpt* w samochody służbowe i sprzęt (na 31 sierpnia 2019 r.)²⁹ zapewniało możliwość realizacji czynności kontrolnych.

²⁶ Wytyczne przekazano pismem nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

²⁷ Wytyczne Szefa KAS zawarte w piśmie nr CP6.892.11.2017 z 14 lutego 2017 r.

²⁸ W wieku spełniającym warunek do uzyskania emerytury mundurowej było 13 funkcjonariuszy pełniących służbę w tych komórkach. Najgorsza sytuacja była w Referacie CZR2-3, gdzie trzech z 10 funkcjonariuszy spełniało warunek wieku uprawniający do ubiegania się o emeryturę mundurową.

²⁹ Oceny dokonano przyjmując za punkt wyjścia *Standardy wyposażenia jednostek organizacyjnych KAS w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej*. Komórki te miały m.in. do dyspozycji: 13 samochodów osobowych typu kombi z systemem łączności ADAM (w tym dziewięć z silnikiem o poj. 2 l i cztery z silnikiem o poj. od 1,4 do 1,6 l), samochód osobowy o poj. silnika 1,8 l, cztery samochody przystosowane do przewozu psów służbowych, dwa samochody specjalistyczne z systemem ADAM, samochód specjalistyczny z systemem TETRA, dwa samochody terenowe, trzy pojazdy OCR (ANPR) z rozpoznawaniem tablic rejestracyjnych. Były także wyposażone m.in. w: trzy zestawy do kontroli drogowej (oznakowanie, oświetlenie ostrzegawcze), sześć zestawów do kontroli rodzaju paliwa w zbiorniku pojazdu oraz 30 testerów, 13 zestawów narzędziowych, cztery zestawy elektronarzędzi, 27 laptopów z mobilnym dostępem

Po realizacji zadania audytowego – w związku z zastrzeżeniami odnoszącymi się do spraw organizacyjnych – m.in. zalecono: właściwe przypisanie zadań z obszaru SENT przy najbliższej zmianie regulaminu organizacyjnego, przekazanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednego z radiowozów wyposażonych w stanowisko biurowe, rozważenie zaangażowania funkcjonariuszy kolejowych oddziałów celnych w kontrole SENT. Naczelnik PUCS, pismami z 6 lutego i 11 lipca 2019 r., poinformował IAS o zrealizowaniu zaleceń.

(akta kontroli str. 432-489)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik PUCS zapewnił możliwość prawidłowej realizacji zadań z zakresu monitorowania przewozu towarów akcyzowych. Ich przypisanie komórkom organizacyjnym Urzędu i funkcjonariuszom nastąpiło jednak z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem. Do realizacji tych zadań skierowano przeszkolonych funkcjonariuszy, w liczbie zgodnej z zaleceniami Szefa KAS. Przypadki niezachowania zalecanej liczby funkcjonariuszy w zespołach wykonujących kontrole przewozu towarów na terenie województwa podlaskiego nie wpłynęły negatywnie na realizację zadania. Zapewniona została natomiast większa od minimalnej liczba takich patroli na danej zmianie. W badanej próbie czynności kontrolne w latach 2017–2019 realizowało bowiem średnio 2,3, 2,9 i 3,5 zespołu na jednej zmianie (przy wymaganej minimalnej liczbie dwóch zespołów kontrolnych). Nieskuteczne były zaś szkolenia z zakresu ewidencjonowania kontroli w systemie SENT.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez naczelników urzędów celno-skarbowych

2.1. Realizacja przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Funkcjonariusze PUCS od maja 2017 roku do września 2019 roku przeprowadzili 140.310 kontroli drogowego przewozu towarów i 2.089 kontroli kolejowego przewozu towarów. Co 11 kontrola (12.469) dotyczyła rodzaju (i ilości) towaru podlegającego *usmpt*. Poniżej przedstawiono wyniki analizy danych statystycznych o przeprowadzonych kontrolach i ich wynikach – w podziale na poszczególne lata objęte kontrolą.

1. Od maja do grudnia 2017 roku w PUCS przeprowadzono 26.002 kontrole drogowe, z których 4.609 (17,7%) dotyczyło towarów podlegających ustawie, z czego 3.781 (82% kontroli tego rodzaju towarów) – wyrobów energetycznych, 551 (12,0%) – alkoholi, 34 (0,7%) – suszu tytoniowego, a 243 (5,3%) – olejów roślinnych. Pozostałe 21.393 kontrole dotyczyły innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie³⁰ (16.449, tj. 63,3% kontroli przeprowadzonych w 2017 roku) lub przewozów pustych (4.943, tj. 19%). W tym okresie dokonano 111 zamknięć urzędowych³¹ i trzech poborów próbek towarów, nałożono przy tym 17 mandatów, a 34 sprawy skierowano do postępowania, celem wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów, dokonano też 28 innych ujawnień³².
2. W 2018 roku przeprowadzono 67.071 kontroli drogowych, w tym 4.252 (6,3%) – towarów podlegających ustawie, z których 2.842 (66,9% kontroli tego rodzaju towarów) dotyczyły

do Internetu, trzy mobilne drukarki, osiem mobilnych skanerów, agregat prądowłóczy, pięć blokad koła samochodowego, dwa detektory przemytu, sześć endoskopów / wideoendoskopów, 106 indywidualnych środków przymusu bezpośredniego, 52 urządzenia przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, kolczatkę, dwa prostowniki z możliwością rozruchu silnika, sześć przetwornic prądu, cztery przymiary / sondy do pomiaru ilości paliwa, reflektor szperacz, dwa skanery RTG do prześwietlania bagażu, 15 sygnalizatorów promieniowania jonizującego, 18 testerów UV (do banknotów, druków i dokumentów), 12 urządzeń pomiarowych (alkoholomierz, aerometr, termoalkoholomierz), dwa urządzenia do spinania ładunków, walizkę kryminalistyczną, dwa urządzenia peryferyjne do czytania kart i program do analizy czasu pracy kierowców, pięć zestawów do pobierania próbek, 39 plomb elektronicznych.

³⁰ Jako kontrole inne ewidencjonowano kontrole towarów niepodlegających (w zakresie rodzaju i ilości) *usmpt*.

³¹ Zamknięcia urzędowe stosowano, gdy przewożony towar nie odpowiadał co do rodzaju, ilości, masy lub objętości towarowi wskazanemu w zgłoszeniu albo przewóz towarów wiązał się ze zwiększonym ryzykiem, stosownie do art. 15 ust. 1 *usmpt*.

³² Jako *inne ujawnienia* w dziennych raportach statystycznych przesyłanych do Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach (szerzej opisanych w punkcie 2.2. wystąpienia pokontrolnego) wskazywano ujawnienia niezwiązane z systemem monitorowania przewozu towarów, które zostały ustalone w trakcie kontroli (np. przemyt, niewłączenie świateł mijania, itp.)

wyrobów energetycznych, 878 (20,6%) – alkoholi, 54 (1,3%) – suszu tytoniowego, 454 (10,7%) – olejów roślinnych, a 24 (0,5%) – produktów farmaceutycznych. Pozostałych 62.819 kontroli dotyczyło innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie (57.376, tj. 85,5% wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2018 roku) lub przewozów pustych (5.443, tj. 8,2%). W okresie tym dokonano 71 zamknięć urzędowych i 60 poborów próbek towarów, nałożono 33 mandaty, a 58 spraw skierowano do przeprowadzenia postępowania, celem wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów dokonano też 173 innych ujawnień. Przeprowadzono również 726 kontroli kolejowego przewozu towarów³³.

3. Od stycznia do września 2019 roku przeprowadzono 47.237 kontroli, w tym 3.608 (7,6%) – towarów podlegających ustawie, z których 2.427 (67,3% kontroli tego rodzaju towarów) dotyczyło wyrobów energetycznych, 619 (17,2%) – alkoholi, 206 (5,7%) – suszu tytoniowego, 320 (8,9%) – olejów roślinnych, a 36 (1,0%) – produktów farmaceutycznych. Pozostałe 43.629 kontroli dotyczyło innych przypadków przewozu towarów niepodlegających ustawie (40.957, tj. 86,7% wszystkich kontroli przeprowadzonych do września 2019 roku) lub przewozów pustych (2.672, tj. 5,7%). W okresie tym dokonano 21 zamknięć urzędowych i 12 poborów próbek towarów, nałożono 28 mandatów, a 53 sprawy skierowano do przeprowadzenia postępowania w celu wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Przy okazji kontroli przewozu towarów dokonano też 256 innych ujawnień. Przeprowadzono również 1.363 kontrole kolejowego przewozu towarów. (akta kontroli str. 454-462)

Analiza powyższych danych statystycznych wskazuje, że kontrole przewozu towarów dokonywane przez funkcjonariuszy PUCS od maja 2017 roku miały charakter nieprofilowany i prewencyjny oraz były nastawione głównie na wykrywanie nieprawidłowości niezgłoszenia przewozu towaru w systemie SENT. Odpowiednio 82,3% w 2017 roku, 93,7% w 2018 roku i 92,4% w 2019 roku (do września) stanowiły kontrole, które zaewidencjonowane zostały przez funkcjonariuszy w systemie SENT jako *kontrole inne (niepodlegające systemowi monitorowania)* lub *kontrole pustego przewozu*. Tym samym od maja 2017 roku do września 2019 roku od 6,3% do 17,7% stanowiły kontrole rodzaju i ilości towarów podlegających *usmpt*. Najliczniejszy odsetek tych kontroli stanowiły kontrole wyrobów energetycznych (72,6%) i alkoholi (16,4%). Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS nieprofilowany i prewencyjny w głównej mierze charakter kontroli wynika: *ze specyfiki położenia geograficznego PUCS (przejścia graniczne z Republiką Białorusi – zewnętrzną granicą UE oraz granicą z Republiką Litwy) i związanego z tym faktem, iż kontrole towarów przemieszczanych w transporcie drogowym mają szerszy zakres i nie ograniczają się wyłącznie do towarów podlegających SENT. W początkowym okresie wdrożenia kontroli SENT, były one sprofilowane na przewóz paliw w cysternach. Jednakże z uwagi na w/w specyfikę tej kontroli oraz zdiagnozowane zagrożenia związane z nielegalnym przewozem paliw w mauserach oraz tytoniu w środkach transportu do przewozu towarów masowych sypkich, zwiększono nacisk na kontrole o charakterze nieprofilowanym i prewencyjnym.*

(akta kontroli str. 454-462, 480-482)

W ujęciu średniomiesięcznym najwięcej kontroli przeprowadzono w październiku 2018 roku (6.834) oraz w styczniu i marcu 2019 roku (odpowiednio 6.288 i 6.257), natomiast najmniej w początkowym okresie obowiązywania *usmpt* (maj, czerwiec i lipiec 2017 roku – odpowiednio: 1.717, 2.366 i 2.208 kontrole). Dane od maja 2017 roku do września 2019 roku wskazują, że dziennie przeprowadzano od 17³⁴ do 315³⁵ kontroli (średnio 132), w tym od dwóch do 55 kontroli (średnio 14) przewozu towarów podlegających systemowi monitorowania określonego w *usmpt*. W czasie tych kontroli stwierdzano w trakcie jednego miesiąca przeciętnie osiem nieprawidłowości (na średnio 4.910 przeprowadzanych kontroli) skutkujących nałożeniem mandatu karnego lub skierowaniem sprawy do postępowania. celem wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Ponadto średnio

³³ Kontrole przewozu kolejowego rozpoczęto w czerwcu 2018 roku, w związku ze zmianą *usmpt*, umożliwiającą przeprowadzanie takich kontroli funkcjonariuszom PUCS.

³⁴ W dniu 27 maja 2017 r.

³⁵ W dniu 30 października 2018 r.

w miesiącu nakładano siedem zamknięć urzędowych i pobierano trzy próbki towaru. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w większości przypadków³⁶ (207 z 310, tj. 66,8%) nieprzedstawienia środka transportu z towarem do kontroli (art. 22 ust. 1 pkt 3 *usmpt*). W pozostałych przypadkach było to: niezgodność ze stanem faktycznym danych w zgłoszeniu (41 spraw z art. 24 ust. 1 pkt. 2 *usmpt*), nieprzekazywanie danych geolokalizacyjnych (40 spraw z art. 22 ust. 2a *usmpt*), niezgłoszenie przewozu (13 spraw z art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 pkt 1 *usmpt*), nieuzupełnienie takiego zgłoszenia (siedem spraw z art. 22 ust. 2 *usmpt*) lub niezgodność przewożonego towaru ze zgłoszeniem (dwie sprawy z art. 21 ust. 2 i art. 22 ust. 1 pkt 2 *usmpt*). (akta kontroli str. 454-462, 476, 480-482)

2.1.2. System SENT, do którego wprowadzane były przez funkcjonariuszy PUCS dane o przeprowadzonych kontrolach systemu monitorowania, składał się z kilku modułów, m.in. modułu *SENT* – służącego do weryfikowania danych wprowadzonych przez nadawców, odbiorców i przewoźników towarów, modułu *Kontrola*, w którym ewidencjonowano informacje o przeprowadzonych kontrolach oraz modułu *SENT GEO* do analizy przemieszczania się środków transportu z towarami zarejestrowanymi w systemie monitorowania przewozu towarów (szerzej moduł ten opisany został w pkt 2.1.4. wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 463-469)

Do modułu *Kontrola* funkcjonariusze PUCS wprowadzali zarówno kontrole, w których przewożony towar został zgłoszony do systemu monitorowania przewozów i nadany został numer referencyjny przewozu³⁷, kontrole, w których nie zgłoszono towaru w tym systemie i taki numer nie został nadany oraz tzw. puste przewozy³⁸. W trakcie kontroli NIK ustalono, że informacje o kontrolach przeprowadzonych przed 1 lipca 2019 r., tj. kiedy do ewidencjonowania wykorzystywano moduł *Kontrola I*, były niepełne. Brak było bowiem możliwości zweryfikowania zapisów dotyczących ustaleń kontroli i sposobu odnotowania w systemie jej wyników, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: *tutejszy Urząd nie jest właścicielem ani administratorem systemu, dlatego też nie są im znane przyczyny braku pełnego dostępu do danych archiwalnych, niemniej jednak dane dotyczące kontroli przed 1 lipca 2019 r. były odnotowywane.* (akta kontroli str. 463-469, 480-482)

Badaniem prawidłowości stosowania *usmpt*, poprawności ewidencjonowania w systemie SENT informacji o przeprowadzonych kontrolach oraz rzetelności sporządzania dokumentacji pokontrolnej objęto 175 kontroli, w tym: 55 kontroli wynikowych zaewidencjonowanych w systemie SENT po 1 lipca 2019 r.³⁹ w uaktualnionym module *Kontrola II*, 30 kontroli, w których dokonano poboru próbki towaru, 30 kontroli, w których nałożono mandat karny, 30 kontroli, w których dokonano zamknięć urzędowych oraz 30 kontroli, które skierowano do postępowania wyjaśniającego. Ustalono, że poza 14 przypadkami opisanymi w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*:

- kontrola stosowania *usmpt* polegała na weryfikacji danych zawartych w dokumentach okazanych przez kierującego (m.in. dokumentów przewozowych), dokonania oględzin towaru oraz weryfikacji wskazań lokalizatora albo zewnętrznego systemu, zgodnie z art. 13 ust. 2 *usmpt*;
- przy sporządzaniu protokołu kontroli oraz przy nakładaniu na środek transportu zamknięć urzędowych lub poborze próbki towaru stosowano wzory dokumentów zgodne z wzorami określonymi w załącznikach nr 1–2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów i rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku;

³⁶ Dane uzyskane zostały za 2019 rok.

³⁷ Tzw. *numer SENT* – nadawany numer identyfikacyjny, o którym mowa w art. 2 ust. 4 *usmpt*, uzyskiwany po zgłoszeniu w systemie SENT przewozu towaru.

³⁸ Przewozy, w trakcie których nie stwierdzono przewożenia żadnego towaru.

³⁹ Przed 1 lipca 2019 r. do ewidencjonowania przeprowadzonych kontroli przewozu towarów wykorzystywany był moduł *Kontrola I*. W terminie przeprowadzania przez NIK kontroli zapisów w systemie SENT (11–17 grudnia 2019 r.) nie było możliwości ustalenia prawidłowości danych zaewidencjonowanych w tym module.

- przy zatrzymaniu środka transportu przez funkcjonariusza PUCS sporządzano protokoły zgodne z wzorami, określonymi w załączniku nr 4 do powołanego rozporządzenia oraz wydawano postanowienie⁴⁰ w sprawie kosztów za usunięcie, strzeżenie lub przechowywanie środka transportu lub towaru, o którym mowa w art. 17 ust. 3 *usmp*;
- w przypadku zastosowania zamknięć urzędowych od przewoźnika pobierano kaucję w wysokości określonej w art. 17 ust. 3 *usmp*⁴¹;
- we wszystkich 30 skontrolowanych przypadkach funkcjonariusze prawidłowo wymierzali grzywny w drodze mandatu karnego za czyny, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1–2 *usmp* oraz prawidłowo sporządzali dokumentację w tym zakresie;
- w 31 z 38 poddanych badaniu dokumentów pokontrolnych (m.in. protokołów kontroli), w których przewoźnik zagraniczny nie dopełnił obowiązków określonych w art. 10a ust. 1 lub art. 22 ust. 1 pkt 1 *usmp*, od tych przewoźników pobrano kaucje na poczet przyszłej kary pieniężnej;
- w 24 z 30 poddanych badaniu dokumentów pokontrolnych (pokwitowań⁴²) wytworzonych przy poborze kaucji, pobieranej na podstawie art. 15 ust. 4 lub 31 ust. 1 *usmp*, prawidłowo określono podstawę prawną poboru;
- w 29 z 30 przypadków kontroli wynikowych dotyczących *usmp*⁴³, przeprowadzanych po 1 lipca 2019 r., w systemie SENT prawidłowo odnotowano informacje o przeprowadzeniu kontroli oraz ewentualnie o dokonaniu zamknięć urzędowych, poborze próbki towaru i zatrzymaniu pojazdu lub towaru.

(akta kontroli str. 473-476, 484-528, 677)

2.1.3. Porównanie sporządzonej przez funkcjonariuszy Urzędu papierowej dokumentacji pokontrolnej (w 30 sprawach) z danymi ewidencyjnymi wynikającymi z systemu SENT wykazało, że w przypadku tylko jednej poddanej analizie kontroli⁴⁴ funkcjonariusz, wprowadzając dane do tego systemu skorzystał z funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli⁴⁵. W rezultacie wystąpiła jednolitość zapisów (m.in. w zakresie czasu przeprowadzania czynności kontrolnych i dokonanych ustaleń)⁴⁶ pomiędzy wydrukowanym z systemu SENT protokołem kontroli i ewidencją prowadzoną w tym systemie. Funkcjonariusz ten wyjaśnił, że:

1. *Protokół z kontroli drukowany jest po zakończeniu wszelkich czynności kontrolnych i zamknięciu jej w systemie SENT. Godzina rozpoczęcia kontroli nadawana jest podczas rozpoczęcia rejestracji nowej kontroli i jest ona edytowalna jedynie przy wprowadzaniu danych wstępnych (...). Godzina zakończenia kontroli wprowadzana jest automatycznie w momencie zamknięcia kontroli w systemie SENT i rejestrujący nigdzie jej samodzielnie nie wstawia. Jej zmiana następuje jednak w momencie, gdy kontrola zostanie włączona w tryb „do ponownej edycji” i następnie ponownie zamknięta. Wtedy godzina zakończenia kontroli zmienia się na godzinę ponownego zamknięcia kontroli.*

⁴⁰ Od maja 2017 roku do września 2019 roku wydano 13 postanowień w tym zakresie (jedno w 2017 roku, dziewięć w 2018 roku i trzy w roku 2019).

⁴¹ W wysokości 1 tys. zł do 12 sierpnia 2019 r. i 2 tys. zł od 13 sierpnia 2019 r.

⁴² Stosowane przez PUCS pokwitowania poboru kaucji były zgodne z wzorem określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów i rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

⁴³ Kontroli, w której sporządzono protokół kontroli w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, pobrania próbki towaru lub dokonaniu zamknięcia urzędowego.

⁴⁴ Protokół kontroli nr 318000-CZR2-1.5063.29.2019 z 15 grudnia 2019 r.

⁴⁵ Po przeprowadzeniu kontroli i wprowadzeniu danych ewidencyjnych dotyczących kontroli do systemu SENT, funkcjonariusz skorzystał z funkcjonalności *drukuj protokół kontroli*, tym samym kontrolowanemu przedstawiony został protokół z kontroli wydrukowany z systemu SENT, zawierający wprowadzone (lub zaimportowane) do rejestru dane ewidencyjne (m.in. imię i nazwisko funkcjonariuszy przeprowadzających kontrolę, imię i nazwisko kierującego środkiem transportu, numery rejestracyjne środka transportu, dane przewoźnika, nadawcy i odbiorcy towaru, rodzaj i ilość przewożonego towaru, opis czynności dokonanych w trakcie kontroli, opis ustaleń i stwierdzonych nieprawidłowości oraz miejsce i czas przeprowadzonych czynności kontrolnych).

⁴⁶ Jednolitość zapisów w systemie SENT i protokole kontroli wynikała z wprowadzania do systemu SENT najpierw danych ewidencyjnych o przeprowadzonej kontroli, a następnie protokół kontroli był generowany i drukowany z tego systemu.

2. Niewątpliwie możliwość wydrukowania protokołu z kontroli bezpośrednio z systemu SENT ułatwia i przyspiesza cały proces kontroli, lecz występują w nim problemy z przenoszeniem danych do protokołu takich jak: dane właściciela pojazdu, dane właściciela naczepy, miejsce i data kontroli, numer sprawy, kwota mandatu. Dane te – jak wyjaśnił funkcjonariusz – nanoszone są pisemnie (długopisem) na wydrukowany protokół z kontroli, gdyż nie są one przenoszone z systemu do protokołu, a wpisanie ich z ręki jest prostsze i szybsze niż sporządzanie całego protokołu z ręki.
3. Protokół z kontroli niesentowskiej zarejestrowanej jako typ „inna kontrola organu KAS” posiada inny wzór i istnieje możliwość jego wydrukowania, lecz do niego przenoszone są tylko numery rejestracyjne pojazdu i naczepy, brak jest pozostałych danych.
4. Z innych zauważonych i sprawiających niejaką trudność jest kolejność wprowadzania szczegółowych danych w zakładce „kontrolowane dane”. Ich rejestracja w proponowanej kolejności powoduje, że najpierw musimy wprowadzić numery rejestracyjne pojazdu i naczepy, lecz nie można wstawić ich właściciela, gdyż wybierany jest on z listy podmiotów, które rejestruje się dopiero w części trzeciej. Gdy ponownie edytujemy dane pojazdu i naczepy w celu dodania ich właścicieli, zapisane zostają tylko zmiany dotyczące właściciela pojazdu, a dane naczepy pozostają bez zmian. System nie zapisuje również innych danych takich jak marka, model pojazdu, rok produkcji, numer VIN, numer silnika, które są wprowadzane po kolejnej edycji zakładki.

W pozostałych 29 przypadkach, w których taki protokół sporządzono po 1 lipca 2019 r., dane ewidencyjne do systemu SENT wprowadzane były niezależnie od sporządzenia protokołu kontroli i funkcjonariusze nie korzystali z funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli. I tak: [1] w 24 przypadkach protokół został sporządzony w przygotowanym szablonie, w pliku WORD (poza systemem SENT) i wydrukowany; [2] w pięciu przypadkach⁴⁷ protokół został wypisany ręcznie przy pomocy kalki kopiującej. Konsekwencją niewykorzystywania przez funkcjonariuszy PUCS dostępnej w systemie SENT funkcjonalności drukowania elektronicznego protokołu kontroli była – w przypadku kontroli wynikowych⁴⁸ – konieczność dokonywania podwójnych czynności ewidencyjnych (w systemie SENT i – niezależnie od tego systemu – w protokole kontroli) oraz brak jednolitości zapisów np. w zakresie ustalonej nieprawidłowości⁴⁹. Szerzej problem ten opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 463-469, 559, 560-635, 636-638)

Ponadto niemożliwość edytowania i wprowadzenia daty zakończenia kontroli przy ewidencjonowaniu kontroli w systemie SENT (o której mowa w wyjaśnieniu funkcjonariusza PUCS zamieszczonym na str. 15–16 wystąpienia pokontrolnego) powoduje niemożliwość rzetelnego wprowadzenia adnotacji o przeprowadzonej kontroli w sytuacji, w której w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych funkcjonariusz nie ma możliwości skorzystania z funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli (np. brak zasięgu Internetu, brak sprawnej drukarki, niesprawność systemu itp.). Wprowadzenie do systemu (np. następnego dnia) kontroli wiązać się będzie z zaewidencjonowaniem – generowanej automatycznie przy zakończeniu wprowadzania kontroli – błędnej daty zakończenia czynności kontrolnych.

⁴⁷ Protokoły kontroli nr: 318000-CZR2-1.5063.28.2019, 318000-CZR1-3.5063.3.14.2018, 318000-CZR1-3.5063.1.1.2019, 318000-CZR1-3.5063.1.14.2019, 318000-CZR1-3.5063.1.13.2019, 318000-CZR1-3.5063.1.12.2019, 318000-CZR2-2.5063.4.22.2017.

⁴⁸ Protokołu kontroli nie sporządzano w przypadkach kontroli, w których nie stwierdzono nieprawidłowości, nie pobierano próbek towaru lub nie stosowano zamknięć urzędowych. Dane ewidencyjne wprowadzane były wówczas jedynie do systemu SENT, stosownie do wymogu § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów i rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

⁴⁹ W 49 z 50 poddanych badaniu protokołów kontroli (w których nie korzystano z elektronicznego protokołu kontroli), w systemie SENT przy opisie ustaleń jedynie sygnalizowano charakter nieprawidłowości, np. w kontroli nr 313010-OC8.5063.111.219 w systemie SENT, jako ustalenie, wskazano: *stwierdzono brak aplikacji SENT GEO*, natomiast w protokole kontroli dokonano szczegółowego opisu ustaleń: *W dniu 08.07.2019 roku o godz. 8:09 zgłosił się do kontroli na plac OC Suwałki (...) Kierowca przedstawił do kontroli nr referencyjny (...) Stwierdzono brak aplikacji SENT GEO na telefonie (...) Kierowca wyjaśnił, że wjechał do Polski przez Zgorzelec w dniu 05.07.2019 r. ok. godz. 20:00 i że od tego czasu nie posiadał aplikacji SENT ani na telefonie komórkowym ani na innym urządzeniu (...) W wyniku analizy dokumentu SENT stwierdzono, że kierowca powinien mieć posiadać urządzenie o nr A18-AZ84KF-9, w które nie został wyposażony przez firmę przewoźową.*

Edytowanie daty zakończenia kontroli jest również niezbędne, chociażby w przypadku, o którym mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

(akta kontroli str. 636-639)

2.1.4. Na podstawie oględzin modułu *SENT GEO* oraz informacji i wyjaśnień poczynionych przez koordynatora ds. *SENT* i koordynatora Służby Dyżurnej PUCS po ich zakończeniu, ustalono, że głównym celem funkcjonowania tego modułu jest: [1] przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych od momentu rozpoczęcia przewozu na terytorium Polski oraz umożliwienie w dowolnym czasie weryfikacji trasy danego pojazdu, [2] sprawdzenie realizacji przez podmioty obowiązku przesyłania danych geolokalizacyjnych na całej trasie przewozu oraz nieuzasadnionych przerw w pracy urzędzenia, [3] umożliwienie wytypowania pojazdów do kontroli i określenie położenia pojazdu względem punktu kontrolnego. Dane z tego modułu nie były przekazywane innym podmiotom. (akta kontroli str. 463-469, 470-473)

Dane z tego modułu są dostępne dla funkcjonariuszy Urzędu przez całą dobę. Koordynator ds. *SENT* wyjaśnił, że: *nie polega to jednak na stałym monitorowaniu danych widniejących w systemie. Głównym zadaniem Służby Dyżurnej jest wspomaganie w zakresie typowania (...), w momencie gdy grupy kontrolne nie mogą realizować zadań np. ze względu na brak zasięgu. Informacje dotyczące otrzymywanych przez Służbę Dyżurną informacji dotyczących zastrzeżeń czy też dyrektyw (...), generowanych przez system *SENT*, są na bieżąco przekazywane do grup kontrolnych w celu ich realizacji.*

Analiza ruchu pojazdów odbywała się w czasie realizowania czynności kontrolnych i polegała m.in. na ustaleniu liczby pojazdów znajdujących się w obrębie działania grupy kontrolnej, tras ich przejazdu oraz podjęciu decyzji co do ewentualnej kontroli. Koordynator ds. *SENT* wyjaśnił, że: *stosowanie analizy ruchu ma charakter doraźny i jest jednym z elementów typowania do kontroli i nie determinuje zakresu podejmowanych działań przez grupy kontrolne. Dodał, że: oparcie działań kontrolnych jedynie na wskazanej analizie, w znacznym stopniu ograniczyłoby możliwość kontroli pojazdów przewożących towary wrażliwe, a nie zgłoszonych do systemu *SENT*.*

W zakresie typowania pojazdu z towarem do kontroli, koordynator ds. *SENT* wyjaśnił, że: *system *SENT* służy do typowania pojazdu z towarem do kontroli przez funkcjonariuszy grup kontrolnych w stałych i mobilnych punktach kontroli, w zakresie określenia położenia pojazdu względem punktu kontrolnego w kontekście jego widoczności w systemie. Duże spektrum zadań kontrolnych powoduje, iż system jest jednym z elementów służących weryfikacji obowiązku rejestracji oraz poprawności danych rejestrowanych do systemu a także punktowego typowania do kontroli. Biorąc pod uwagę, iż jednym z zagrożeń jest omijanie systemu poprzez nieregistrowanie przewozu w systemie, *SENT GEO* pozwala w pewnych warunkach na wyodrębnienie pojazdów, które potencjalnie powinny być zarejestrowane (np. brak w systemie lokalizacji cysterny jadącej po kontrolowanym odcinku). Należy zaznaczyć, że korzystanie z systemu nie może całkowicie określać przedmiotu kontroli oraz obszaru typowania, gdyż takie założenie spowodowałoby, że pojazdy niezarejestrowane w systemie, a przewożące towary wrażliwe pozostawałyby poza wszelką kontrolą.* (akta kontroli str. 463-469, 470-473)

Przeprowadzona przez NIK analiza danych dotyczących kontroli wynikowych przeprowadzonych w 2019 roku wykazała, że moduł *SENT GEO* wykorzystywany był też przy nałożeniu zastrzeżeń, zgodnie z art. 12a *usmpł*. Dokonywano wówczas sprawdzenia realizacji zadań ustawowych nałożonych na przewoźników w zakresie przekazywania danych lokalizacyjnych do systemu *SENT*. Koordynator ds. *SENT* wyjaśnił, że stwierdzono wtedy głównie nieprawidłowości w zakresie nieprzekazywania danych, braku wyposażenia pojazdu w lokalizator lub jego niewłączenia przez kierowcę pojazdu.

(akta kontroli str. 463-469, 470-473, 661)

2.1.5. Bezpośredni nadzór nad realizacją zadań z zakresu kontroli monitorowania przewozu towarów realizowany był przez kierowników komórek organizacyjnych PUCS. Podczas kontroli funkcjonalnych analizowali oni dokumentowanie czynności, kontrolowali realizację obowiązków służbowych i dyscyplinę służby podczas patrolu *SENT* oraz prowadzili bieżący nadzór nad prowadzonymi działaniami. Monitorowaniem kontroli zajmował się też powołany koordynator ds. *SENT*. Nadzór merytoryczny w przedmiotowym zakresie realizowany był

przez IAS, zgodnie z postanowieniami zarządzenia Dyrektora IAS w sprawie funkcjonowania w IAS nadzoru nad wykonywaniem zadań przez podległe urzędy. (akta kontroli str. 436-448)

2.1.6. Funkcjonariusze z komórek realizujących kontrole przewozu towarów nie odnotowywali w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych (BPS) informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, z uwagi na brak dostępu do tej bazy i brak możliwości wprowadzania takich danych⁵⁰. (akta kontroli str. 480-482, 641-642)

2.1.7. W latach 2018–2019 w PUCS wydano 229 decyzji w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych w łącznej wysokości 2,3 mln zł. Analiza 30 z nich, wykazała, że w siedmiu przypadkach złożono zastrzeżenia przez stronę postępowania i we wszystkich sprawach zostały one utrzymane przez drugą instancję. Orzeczenia w drugiej instancji wydawane były przez Dyrektora IAS w Białymstoku. Decyzje w pierwszej instancji wydawane były z upoważnienia Naczelnika PUCS w terminie od dwóch do 22 miesięcy, licząc od dnia sporządzenia protokołu kontroli. NIK zwraca uwagę, że wydłużone okresy wydawania przedmiotowych decyzji, skracają jednocześnie okres na ewentualne dochodzenie należności w drodze egzekucji, a potencjalna kara pieniężna wymierzona po długim okresie od popełnienia czynu, podlegającego ukaraniu na podstawie przepisów *usmpt*, nie ma walorów bezzwłocznego oddziaływania na poprawę postępowania obwinionego.

(akta kontroli str. 683-691)

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: *wydłużony czas wydawania decyzji w zakresie nakładania kar pieniężnych został w tut. urzędzie zdiagnozowany. Wydłużenie czasu trwania postępowania wynikało m.in. z rozpoczęcia wykorzystywania w systemie monitorowania przewozu towarów tzw. zastrzeżeń (dyrektyw), o których mowa w art. 12a przedmiotowej ustawy. Dla przykładu, z informacji dostępnych na stronie internetowej Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach za okres luty/marzec 2019 r. wynika, że na 276 postępowań administracyjnych prowadzonych w całym kraju w związku z naruszeniem art. 12a, w PUCS prowadzonych jest 137 takich postępowań. Mając powyższe na uwadze podjęte zostały działania zaradcze w postaci zmian organizacyjnych. (...) I tak, z dniem 1 października 2019 r. powołano Wieloosobowe Stanowisko Postępowania Celnego w Dziale Postępowania Celnego, do którego zadań należy realizacja spraw w zakresie nakładania kar pieniężnych. Z dniem 1 grudnia 2019 r. dokonano wzmocnienia etatowego komórki, ponadto obecnie prowadzone są prace mające na celu pozyskanie dodatkowych funkcjonariuszy do realizacji przedmiotowych zadań.*

(akta kontroli str. 480-482)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie siedmiu (z 38) poddanych badaniu kontroli⁵¹, w których stwierdzono nieprzekazywanie przez przewoźników zagranicznych danych lokalizacyjnych (sześć przypadków) lub niedokonanie zgłoszenia przewozu towaru (jeden przypadek), nie pobrano kaucji łącznie na 80 tys. zł na poczet przyszłych kar pieniężnych i nie przekazano pięciu z tych spraw⁵² do postępowania wyjaśniającego, czym naruszono wymogi art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22a i 10a ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 *usmpt*. (akta kontroli str. 475-476, 480-482, 641-642)

W stosunku do pięciu⁵³ przypadków, w których nie pobrano kaucji i nie przekazano spraw do postępowania wyjaśniającego, funkcjonariusze wyjaśnili, że przewoźnik wyposażył środek transportu w wymagane przepisami urządzenie, lecz kierowca go nie uruchomił, a zatem odstąpiono od pobrania kaucji za naruszenie art. 10a *usmpt*, uznając, że nie można ukarać przewoźnika za czyn, na który nie miał wpływu. Naczelnik PUCS wyjaśnił, że – niezależnie od powyższego – *po ponownym przeanalizowaniu akt sprawy*

⁵⁰ Funkcjonariusze realizujący kontrole przewozu towarów nie mieli dostępu do Bazy Podmiotów Szczególnych (BPS).

⁵¹ Nr kontroli: 318000-CZR2-1.5063.12.9.2017, 318000-CZR2-1.5063.164.2019, SENT MKR2019800559, 318000-CZR2-1.81.40.2019, 318000-CZR2-1.5063.237.2019, 318000-CZR2-1.5063.234.2019, 318000-CZR2-1.5063.218.2019.

⁵² Nr kontroli: SENT MKR2019800559, 318000-CZR2-1.81.40.2019, 318000-CZR2-1.5063.237.2019, 318000-CZR2-1.5063.234.2019, 318000-CZR2-1.5063.218.2019.

⁵³ Nr kontroli: SENT MKR2019800559, 318000-CZR2-1.81.40.2019, 318000-CZR2-1.5063.237.2019, 318000-CZR2-1.5063.234.2019, 318000-CZR2-1.5063.218.2019.

przedmiotowe akta w dniu 27 stycznia 2020 r. zostały przekazane do komórki orzeczniczej, celem ewentualnego dalszego postępowania.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 10a ust. 1 *usmpt* przewoźnik, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. Odpowiada zatem za przekazywanie danych geolokalizacyjnych i powinien wypełniać ten obowiązek z należytą starannością. Nie tylko więc wyposażyć środek transportu w lokalizator lub zewnętrzny system lokalizacji, ale też zapewnić włączenie lokalizatora przez kierującego środkiem transportu. Takie samo zdanie wyrażone zostało, m.in. w opinii prawnej opracowanej przez Referat Wsparcia Prawnego PUCS z 29 marca 2019 r. oraz decyzji 318000-COC3-3.48.133.2019⁵⁴ z 17 października 2019 r., w których wskazano, że:

- a) (...) za brak włączonego w trakcie przewozu lokalizatora lub zewnętrznego systemu lokalizacji nakładana jest kara w wysokości 10.000 zł. Należy podkreślić, że ww. kara jest wymierzana za brak zapewnienia przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem i jest niezależna od tego czy przewoźnik wyposażył lub nie środek transportu w lokalizator. Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z definicją słowo „zapewnić” oznacza sprawić, że coś się stanie lub ktoś uzyska coś (...) synonimy tego słowa to: zagwarantować, zaręczyć (...) Reasumując (...) należy podzielić stanowisko, iż w przedstawionym stanie faktycznym⁵⁵ należy ukarać kierowcę karą grzywny w drodze mandatu karnego za niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 10 b ust. 1 pkt 2 *usmpt*, jednocześnie przewoźnik podlega karze pieniężnej określonej w art. 22 ust. 2a tej ustawy za naruszenie określone w art. 10a ust. 1 tej ustawy, tj. za niezapewnienie przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem.
- b) (...) nie jest wystarczającym do wypełnienia wymogów stawianych *usmpt* jedynie wyposażenie pojazdu w lokalizator, a jednocześnie niepodjęcie dalszych działań zmierzających do zapewnienia bieżącego przekazywania danych geolokalizacyjnych środka transportu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w celu wypełnienia wymogów dotyczących przekazywania danych przewoźnik powinien podjąć takie działania organizacyjne w firmie aby nie dochodziło do tego typu sytuacji. Działania organizacyjne związane ze spełnieniem wymogów wynikających z *usmpt* powinny dotyczyć nie tylko samego przedsiębiorcy, ale również osób, za pośrednictwem których prowadzi działalność gospodarczą, a w szczególności kierowcy pojazdu użytkującego urządzenie lokalizujące. Obowiązkiem pracodawcy kierowcy jest takie przeszkolenie osób (...) aby byli oni w pełni świadomi wymogów stawianych przy przewozie towarów wrażliwych, a w szczególności uruchomienia lokalizatora.

(akta kontroli str. 475-476, 480-482, 483-506, 550-551, 557-558, 641-642)

Odnosnie dwóch przypadków⁵⁶ w których nie pobrano kaucji, lecz przekazano sprawy do postępowania wyjaśniającego (w związku z innymi nieprawidłowościami) Naczelnik PUCS wyjaśnił: po ponownej analizie tych przypadków, uznano argumentację kontrolującego, a sprawy są przedmiotem postępowania administracyjnego. Funkcjonariusze prowadzący czynności kontrolne zostaną poinstruowani i dodatkowo przeszkoleni w celu uniknięcia podobnych przypadków w przyszłości.

(akta kontroli str. 475-476, 529-555, 641-642)

Niepobranie przez funkcjonariuszy PUCS 80 tys. zł kaucji od przewoźników zagranicznych w przypadku braku dobrowolnej wpłaty przez przewoźnika zagranicznego orzeczonej kary może utrudnić, a nawet uniemożliwić uzyskanie zaspokojenia należności. Analiza 10 spraw, w których na dzień kontroli NIK uprawomocniły się decyzje w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w stosunku do przewoźników zagranicznych,

⁵⁴ W związku z kontrolą 318000-CZR2-1.5063.164.2019 przeprowadzoną 3 maja 2019 r. w Budzisku.

⁵⁵ Stan faktyczny w pytaniu prawnym Naczelnika PUCS: kierowca posiadał lokalizator i w trakcie kontroli stwierdzono, że go nie włączył, pytanie dotyczyło, czy w takim przypadku należy również ukarać przewoźnika za niedopełnienie obowiązku określonego w art. 10a ust. 1 *usmpt*.

⁵⁶ Nr kontroli: 318000-CZR2-1.5063.12.9.2017, 318000-CZR2-1.5063.164.2019.

od których nie pobrano kaucji⁵⁷, wykazała, że tylko jeden⁵⁸ z nich dokonał wpłaty należności, a dziewięć spraw jest na etapie windykacji należności.

(akta kontroli str. 475-476, 691-693)

2. W kontroli nr 318000-CZR2-1.5063.232.2019⁵⁹, przeprowadzonej 18 września 2019 r. od godz. 20⁰⁸ do 23⁰⁰ w Budzisku, w której dokonano zamknięcia urzędowego, w systemie SENT nie odnotowano informacji o jego zastosowaniu oraz o pobranej w związku z nim kaucji, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

Funkcjonariusz wyjaśnił, że: *mając na uwadze zwiększone ryzyko, występujące przy przewozie towaru o kodzie CN (...) podlegającemu przepisom usmpt, zgodnie z art. 15 ust. 1 podjęto decyzję o nałożeniu zamknięć urzędowych oraz pobraniu kaucji. Nałożono zamknięcie urzędowe (...) i pobrano kaucję w formie gotówkowej (...) za zamknięcie urzędowe w wysokości 2.000 zł. Następnie ww. kontrolę zarejestrowałem w systemie Kontrola II pod pozycją MKR 2019836201, ale w polu podjęte czynności kontrolne omyłkowo nie wpisałem informacji o nałożonych zamknięciach urzędowych oraz o pobraniu kaucji.*

(akta kontroli str. 475-476, 480-482, 523-528)

3. Spośród 30 poddanych badaniu kontroli, w pięciu, w pokwitowaniach poboru kaucji nierzetelnie wskazano podstawę prawną jej pobrania⁶⁰, a w jednej – organ upoważniony do poboru⁶¹.

Funkcjonariusze odpowiedzialni za wystawienie tych pokwitowań wyjaśnili, że nieprawidłowe wskazanie podstaw prawnych poboru kaucji lub organu upoważnionego do poboru wynikało z omyłek.

(akta kontroli str. 475-476, 480-482, 507-519)

4. W systemie SENT nierzetelnie zaewidencjonowano czas przeprowadzania 29 kontroli wynikowych, wykonanych od 1 lipca do 31 października 2019 r. (z 30 zbadanych). Na przykład:

- kontrola o nr ewid. 313010-OC8.5063.111.2019, przeprowadzona 8 lipca 2019 r. w Suwałkach, od godz. 8⁰⁹ do godz. 17⁰⁰, w systemie SENT zaewidencjonowana została jako kontrola prowadzona przez 140 dni (rozpoczęta 8 lipca 2019 r. o godz. 8⁰⁹ i zakończona 25 listopada 2019 r. o godz. 13¹⁷);
- kontrola o nr ewid. 318000-CZR1.3.5063.1.13.2019, przeprowadzona 23 września 2019 r. w Jeżewie, od godz. 10²⁵ do godz. 11³⁰, w systemie SENT zaewidencjonowana została jako kontrola prowadzona przez dwa dni (rozpoczęta 23 września 2019 r. o 10²⁵ i zakończona 25 września 2019 r. o 9¹⁴);
- kontrola o nr ewid. 313010-OC8.5063.123.2019, przeprowadzona 16 lipca 2019 r. w Suwałkach, od godz. 9³⁰ do godz. 13⁰⁰, w systemie SENT zaewidencjonowana została jako kontrola prowadzona przez 132 dni (rozpoczęta 16 lipca 2019 r. o godz. 14²² i zakończona 25 listopada 2019 r. o godz. 12⁴³);
- kontrola o nr ewid. 318000-CZR1.4.5063.8.2019, rozpoczęta 9 sierpnia 2019 r. w Jeżewie o godz. 3⁰⁰ i zakończona tego dnia w Łomży o godz. 11⁴⁰, w systemie SENT zaewidencjonowana została jako kontrola rozpoczęta (9 sierpnia 2019 r. o 3⁰⁰) i zakończona (29 sierpnia 2019 r. o 11⁴²) w Jeżewie, czyli trwająca 20 dni;
- kontrola o nr ewid. 318000-CZR1.3.5063.1.12.2019, przeprowadzona 2 sierpnia 2019 r. w Jeżewie od godz. 5²⁰ do godz. 7¹⁵, w systemie SENT zaewidencjonowana

⁵⁷ Nie wykonano obowiązku określonego w art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2a i art. 10a ust. 1 *usmpt* lub ustawa nie przewidywała poboru kaucji za nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli.

⁵⁸ Nr protokołu kontroli 318000-CZR2-1.5063.12.3.2017.

⁵⁹ Z 30 poddanych analizie.

⁶⁰ Nr protokołów kontroli: 318000-CZR2-1.5063.20.2018 (wskazano nieprawidłowy art. 22 ust. 1 pkt 1), 318000-CZR2-1.5063.13.2018 (art. 22 ust. 1 pkt 1), 318000-CZR2-1.5063.1.12.2018 (art. 31 ust. 1), 318000-CZR2-1.5063.13.2018 (art. 15 ust. 4).

⁶¹ W protokole kontroli nr 318000-CZR2-2.5063.1.1.2018 wskazano błędny organ – Drugi Referat Realizacji w Augustowie.

została jako kontrola prowadzona przez 60 dni (rozpoczęta 2 sierpnia 2019 r. o godz. 5²⁰ i zakończona 1 października 2019 r. o godz. 11¹⁰).

(akta kontroli str. 559-635)

Przyczyną tej nieprawidłowości było niewykorzystywanie funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli, dostępnego w systemie SENT z powodu niedostatecznego poinstruowania funkcjonariuszy o sposobie ewidencjonowania kontroli w systemie SENT oraz niewyposażenie funkcjonariuszy w drukarki przenośne, co uniemożliwiało elektroniczne sporządzenie dokumentu pokontrolnego i jego wydrukowanie. W konsekwencji – w sposób nieefektywny – dokonywano podwójnych czynności ewidencyjnych w systemie SENT i w sporządzanym niezależnie od niego protokole kontroli.

Funkcjonariusze (w tym koordynator ds. SENT) wyjaśnili, że: *należałoby rozważyć zasadność opracowania instrukcji użytkowania systemu SENT, która umożliwiłaby jednoznaczne ustalenie, jakie informacje i w jakich rubrykach należy wprowadzać w systemie, aby była możliwość ich automatycznego wygenerowania w elektronicznym protokole z kontroli. Dodał, że: pomocnym wydaje się być opracowanie: [1] schematów danych (struktury), które będą niezbędne do optymalnego wykorzystania systemu w toku kontroli, ukierunkowanych przez określone zdarzenie (np. kontrola SENT, inna kontrola, pusty przewóz) i [2] zasad uzupełniania danych w systemie oraz umożliwienie dokonywania edycji i zmian w generowanych protokołach (np. w sytuacji, kiedy importowane do protokołu dane będą zawierały błędy). Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: na bazie zdobytych doświadczeń zostaną wypracowane „dobre praktyki” w zakresie wypełniania i generowania protokołów z kontroli w wersji elektronicznej. Funkcjonariusze zostaną zapoznani z wypracowanymi rozwiązaniami i przeszkoleni, w celu umożliwienia wykorzystania w pełniejszym zakresie funkcjonalności systemu.*

Odnosnie niedostatecznego wyposażenia funkcjonariuszy w przenośne drukarki naczelnik PUCS wyjaśnił: *komórki realizujące kontrole SENT zostaną wyposażone w mobilne drukarki odporne na warunki zewnętrzne, umożliwiające drukowanie w terenie wygenerowanych z systemu protokołów. Na początku 2020 roku zabezpieczono środki na ten cel i wystąpiono z zapotrzebowaniem do Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku o dokonanie zakupu drukarek mobilnych dla komórek, które takich drukarek potrzebują. Zapotrzebowania te otrzymały status priorytetowych i będą zrealizowane w pierwszej kolejności.* (akta kontroli str. 473, 480-481, 641-644)

NIK zwraca uwagę, że w przypadku kontroli (jednej z 30), w trakcie której sporządzono protokół z wykorzystaniem funkcjonalności drukowania elektronicznego protokołu kontroli w systemie SENT, dane ewidencyjne dotyczące czasu przeprowadzenia kontroli są jednolite, zarówno w systemie SENT, jak i w protokole kontroli⁶². Funkcjonariusz odpowiedzialny za sporządzenie tego protokołu wyjaśnił m.in., że wykorzystywanie tej funkcjonalności (...) *niewątpliwie (...) ułatwia i przyspiesza cały proces kontroli*. Zwrócił też uwagę na różnego rodzaju niedogodności systemu, m.in. na brak możliwości edytowania daty zakończenia czynności kontrolnych, co zdaniem NIK nie pozwala na rzetelne wprowadzenie danych dotyczących czasu przeprowadzenia kontroli⁶³, gdy taka adnotacja w systemie SENT dokonywana jest np. kilka godzin lub dzień po zakończeniu przeprowadzania kontroli przewozu towarów (z uwagi m.in. na niedostępność systemu, brak zasięgu czy niesprawność drukarki przenośnej).

(akta kontroli str. 559, 637-638)

⁶² Jednolitość zapisów w systemie SENT i protokole kontroli wynikała z wprowadzenia najpierw danych ewidencyjnych o przeprowadzonej kontroli do systemu SENT, a następnie – z tego systemu – protokół kontroli był generowany i drukowany.

⁶³ W związku z niemożliwością edytowania i wprowadzenia faktycznej daty zakończenia czynności kontrolnych w systemie SENT (godzina zakończenia czynności kontrolnych nadawana była automatycznie z chwilą zakończenia wprowadzania kontroli do systemu SENT).

Opis stanu
faktycznego

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

2.2.1. Dane statystyczne dotyczące przeprowadzanych kontroli były w PUCS gromadzone i od 19 kwietnia 2017 r. przekazywane jednostce KAS zajmującej się analizą danych⁶⁴. Przekazywanie tych danych odbywało się w formie i terminach zgodnych z wytycznymi Szefa KAS i przedstawicieli Ministerstwa Finansów⁶⁵. Dzielne raporty dobowe sporządzane były przez funkcjonariuszy Urzędu z wyszczególnieniem, m.in.: [1] łącznej liczby kontroli, w tym kontroli wyrobów energetycznych, alkoholu, suszu tytoniowego, oleju roślinnego i produktów farmaceutycznych; [2] kontrolowanego środka transportu (drogowy i kolejowy) oraz [3] efektów kontroli, w tym liczby założonych zamknięć urzędowych, pobranych próbek towaru, nałożonych mandatów karnych, w formie grzywny oraz spraw przekazanych do postępowania wyjaśniającego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. W Urzędzie nie sporządzono instrukcji w zakresie uzupełniania dziennych raportów dobowych.

(akta kontroli str. 454-462)

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że: *dane statystyczne w postaci raportów dobowych analizowane są przez kierowników komórek oraz naczelnika tut. urzędu w zakresie realizacji i zaangażowania funkcjonariuszy w realizację przedmiotowych zadań. Kontrole przewozu towarów są przede wszystkim kontrolami o charakterze prewencyjnym. Dodaje, że: pismem nr DZP10.K077.133.2019 z dnia 11 grudnia 2019 r. Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów poinformował, że w m-cu styczniu / lutym 2020 r. planowane jest podjęcie decyzji o rezygnacji z dotychczasowej formy sprawozdawczości z realizacji czynności kontrolnych w ramach ustawy SENT i zastąpienia jej analizą danych z modułu Kontrola II. Tym samym, w chwili obecnej nie jest planowane opracowanie instrukcji w przedmiotowym zakresie. Naczelnik UCS wyjaśnił też, że: obciążenie funkcjonariuszy działaniami związanymi z tworzeniem codziennych zestawień statystycznych w zakresie SENT jest zauważalne nie tylko na poziomie regionalnym, ale również na poziomie centralnym, o czym świadczy w/w pismo.* (akta kontroli str. 480-482, 645-660)

W piśmie z 11 grudnia 2019 r. wskazano, że planowana jest zmiana dotychczasowej formy sprawozdawczości i aby realizacja tego zadania była możliwa należy przede wszystkim zapewnić prawidłowość przekazywanych danych do modułu (Kontrola II). Tym samym – zdaniem NIK – niezbędne jest wykorzystywanie systemu SENT i funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli. Tylko wówczas dane dotyczące przeprowadzonych kontroli (wprowadzanych na bieżąco, przy dokonywaniu czynności kontrolnych) będą odzwierciedlać stan faktyczny.

(akta kontroli str. 645-660)

2.2.2. W systemie SENT jako *kontrole SENT* gromadzono informacje o kontrolach, w których skontrolowany został towar o nadanym numerze referencyjnym SENT. Tymczasem kontrola dokumentów kontrolnych PUCS wykazała, że nadawcy towaru niejednokrotnie dokonywali zgłoszeń przewozu towarów w systemie SENT nawet kiedy jego rodzaj (lub ilość) nie podlegała takiemu obowiązkowi albo przewóz taki był objęty procedurą celną tranzytu lub wywozu, o których mowa w art. 3 ust. 6 pkt 2 *usmpt*. Konsekwencją tego – w przypadku zastosowania w stosunku do takiego przewozu art. 12a *usmpt* – było przeprowadzanie kontroli przewozu towarów przez funkcjonariuszy PUCS, które nie mogły być efektywne, ponieważ przewożony towar nie podlegał systemowi monitorowania. Były one zaś czasochłonne i wymagały wykonania przez funkcjonariuszy czynności ewidencyjnych w systemie SENT. Przykładowa analiza towaru niepodlegającego zgłoszeniu (alkoholu metylowego technicznego, o kodzie CN 2905) wykazała, że od 1 lipca do 31 grudnia 2019 r. w systemie SENT (w skali całego kraju) odnotowano 1.562 pozycje, w których nadawcy tego rodzaju towaru dokonali jego zgłoszenia, pomimo braku takiego obowiązku. Funkcjonariusze urzędów celno-skarbowych skontrolowali w tym okresie 242 takie przewozy, z czego funkcjonariusze PUCS – 89.

(akta kontroli str. 654-675)

Naczelnik Urzędu wyjaśnił, że *problem niepotrzebnego rejestrowania przez podmioty przewozu towarów w systemie SENT został w tut. Urzędzie zdiagnozowany. Dodaje, że dwukrotnie (w marcu i grudniu 2019 roku) wysłano do Ministerstwa Finansów pisma w tym zakresie.*

⁶⁴ Śląskiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Katowicach.

⁶⁵ Określonymi w pismach z: 14 kwietnia, 5 czerwca i 3 listopada 2017 r.

1. W piśmie z 14 marca 2019 r. wskazano, że: (...) do granicznych oddziałów celnych zlokalizowanych we właściwości miejscowej tut. Urzędu w ostatnim okresie czasu docierają towary, których przewóz został zgłoszony w systemie SENT (przewóz odbywa się bez zamknięć urzędowych, o których mowa w ustawie i które objęte są dyrektywą kontroli w miejscu wskazanym – granicznym oddziale celnym). Jednocześnie przedmiotowe towary objęte zostały – na terenie kraju bądź w innym państwie członkowskim – procedurą celną np. wywozu lub tranzytu. W związku z powyższym powstaje pytanie czy w ww. przypadkach (...) przedmiotowe przewozy objęte są systemem monitorowania i jakie czynności powinny zostać wykonane w granicznych oddziałach celnych? (...) Wydaje się, iż przewoźnicy, kierując się ilością i kodem CN, zgłaszają przewóz tych towarów w rejestrze SENT, postępując tym samym z daleko idącą ostrożnością przed uniknięciem ewentualnego postępowania ws. wymierzenia kary pieniężnej za niezgłoszenie przewozu, nie zwracając przy tym uwagi na zapisy art. 3 ust. 6 pkt 2) lit. a).
2. W piśmie z 2 grudnia 2019 r. zwrócono się – za pośrednictwem IAS – z: prośbą o rozważenie możliwości rozszerzenia funkcjonalności systemu SENT. Zmiana polegałaby na takim skonfigurowaniu systemu, aby wymuszał on od podmiotu zgłaszającego, podanie informacji o sporządzonych dla przesyłki dokumentach eksportowych lub tranzytowych. Odnotowanie tego np. poprzez okienko wyboru miałoby skutkować informacją dla zgłaszającego, że nie istnieje obowiązek zgłaszania przewozu do systemu SENT. (...) Część przewoźników zgłasza w systemie SENT przewóz towarów objętych (...) procedurą celną wywozu lub tranzytu. Powoduje to, że do granicznych oddziałów celnych docierają towary – objęte wcześniej procedurą celną – z dyrektywą kontroli w miejscu wskazanym – granicznym oddziale celnym. Powyższe rozwiązanie znacznie usprawni realizowanie zadań bez angażowania dodatkowych sił w granicznych oddziałach celnych. (akta kontroli str. 480-482, 640)

Do zakończenia kontroli system SENT nie został zmieniony w powyższym zakresie i w dalszym ciągu nie funkcjonowała przy zgłaszaniu przewozu towarów jakakolwiek walidacja automatyczna, której celem byłoby nadawanie numerów referencyjnych i rejestrowanie zgłoszenia jedynie w przypadkach określonych w *usmpt*. Konsekwencją tego jest prowadzenie nieefektywnych działań kontrolnych w stosunku do towarów, które zgłoszeniu przewozu nie powinny podlegać. (akta kontroli str. 480-482, 640)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W PUCS zapewniono stałe monitorowanie systemu przewozu towarów. W okresie ponad dwóch i pół roku obowiązywania *usmpt* przeprowadzono ponad 142 tys. kontroli tego typu. Miały one – przy uwzględnieniu specyfiki Urzędu – charakter nieprofilowany i prewencyjny oraz nastawione były głównie na wykrywanie nieprawidłowości niezgłoszenia przewozu towaru w systemie SENT. Dane statystyczne dotyczące przeprowadzanych kontroli były w PUCS gromadzone i przekazywane wskazanej jednostce, zajmującej się analizą danych. W PUCS funkcjonariuszom nie zapewniono dostatecznego wyposażenia w drukarki przenośne i skutecznego przeszkolenia z zasad ewidencjonowania kontroli w systemie SENT. W konsekwencji nie wykorzystywano w pełni jego funkcjonalności, zwiększających efektywność pracy. Stwierdzono też pojedyncze przypadki niewprowadzenia danych ewidencyjnych do systemu SENT i nierzetelnego wystawiania dokumentów kontrolnych (pokwitowań poboru kaucji). W siedmiu sprawach od przewoźników zagranicznych nie pobrano kaucji (w łącznej wysokości 80 tys. zł) na poczet zabezpieczenia przyszłych kar pieniężnych, co stanowiło naruszenie art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 2a i art. 10a ust. 1 oraz w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 *usmpt*. Pięć z tych spraw w trakcie kontroli NIK przekazano do komórki orzeczniczej w celu dalszego procedowania.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Pobieranie od przewoźników zagranicznych kaucji na poczet przyszłych kar pieniężnych w przypadku niezapewnienia przez nich przekazywania danych geolokalizacyjnych lub niedokonania zgłoszenia przewozu towaru, stosownie do wymogów art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22a i 10a ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 *usmpt*.
2. Odnótowanie w systemie SENT informacji o zastosowaniu zamknięć urzędowych i pobranych w związku z nimi kaucjach, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.
3. Rzetelne odnotowywanie na pokwitowaniach poboru kaucji podstaw prawnych jej pobrania i organu upoważnionego do poboru.
4. Skuteczne przeszkolenie funkcjonariuszy z zasad ewidencjonowania kontroli w systemie SENT oraz ich wyposażenie w drukarki przenośne, aby w pełni mogli wykorzystywać funkcjonalności elektronicznego protokołu kontroli.
5. Podjęcie działań, zmierzających do umożliwienia funkcjonariuszom wprowadzania faktycznej daty zakończenia czynności kontrolnych, w szczególności w przypadku określonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów z 2018 roku.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

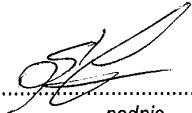
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

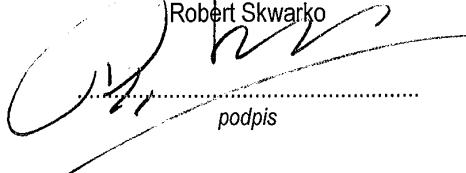
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 28 lutego 2020 r.

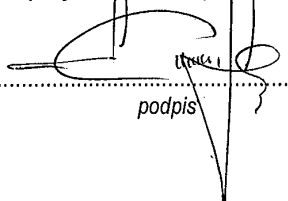
Kontrolerzy:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko


.....
podpis

Mariusz Lenkiewicz
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis