



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.021.02.2019

Paweł Kucharczyk  
Małopolski Wojewódzki Inspektor  
Transportu Drogowego  
ul. Bratysławska 2  
31-201 Kraków

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/19/012 – System monitorowania przewozu towarów akcyzowych*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie ul. Bratysławska 2, 31-201 Kraków <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Kucharczyk, Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego <sup>2</sup> , od 14 stycznia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. <sup>3</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Dominika Stępień, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 182/2019 z 7 października 2019 r. 2. Piotr del Fidali, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 185/2019 z 7 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

---

<sup>1</sup> Dalej: *Inspektorat* lub *WITD*.

<sup>2</sup> Dalej: *Wojewódzki Inspektor*.

<sup>3</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały wpływ na działania w okresie objętym kontrolą.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi<sup>6</sup>. Kontrole w zakresie monitorowania przewozu towarów prowadzone były przez inspektorów WITD w trakcie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>7</sup>. W przypadku stwierdzenia naruszeń ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów inspektorzy WITD każdorazowo wzywali funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), którzy prowadzili dalsze czynności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nierejestrowanie przez inspektorów WITD w Systemie Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) informacji dotyczącej przeprowadzenia kontroli, do czego zobowiązywały przepisy kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów<sup>8</sup>. Ponadto w toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezawarceniu, w przypadku trzech z czterech protokołów kontroli sporządzonych przez inspektorów WITD, kompletu informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w ww. rozporządzeniach.

W Inspektoracie nie prowadzono analiz potrzeb kadrowych oraz szczegółowych analiz efektów pracy w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów oraz z zarządzenia Głównego Inspektora Transportu Drogowego<sup>9</sup> (m.in. dotyczących rejestrowania przez inspektorów WITD faktu przeprowadzenia kontroli). W ocenie NIK przeprowadzanie szczegółowych analiz stopnia realizacji zadań związanych z systemem monitorowania przewozu towarów mogłoby przyczynić się do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnić działania Inspektoratu w zakresie kontroli towarów, o których mowa w ww. ustawie<sup>10</sup>.

Działania dotyczące przygotowania Inspektoratu do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów ograniczyły się do dostosowania regulaminu organizacyjnego Inspektoratu oraz przeszkolenia wszystkich inspektorów WITD w zakresie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że posiadanie dostępu do bazy SENT tylko przez trzech inspektorów (9% wszystkich inspektorów Wydziału Inspekcji) nie gwarantuje skutecznego i efektywnego prowadzenia działań przez WITD w zakresie kontroli przewozu towarów.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm., dalej: *ustawa o systemie monitorowania przewozu towarów*.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 2140 ze zm., dalej: *ustawa o transporcie drogowym*.

<sup>8</sup> Do 23 sierpnia 2018 r. obowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz.U., poz. 789). Od 24 sierpnia 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U., poz. 1624).

<sup>9</sup> Dalej: *Główny Inspektor*.

<sup>10</sup> Dalej: *kontrole SENT*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

##### 1.1 Działania Wojewódzkiego Inspektora w zakresie przygotowania podległych inspektorów WITD do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

Organizację oraz szczegółowy zakres zadań wydziałów i samodzielnych stanowisk pracy w Inspektoracie określał regulamin organizacyjny<sup>12</sup>. Stosownie do postanowień § 18 ust. 1 tego regulaminu – obowiązującego od 31 grudnia 2018 r. – do zakresu działania Wydziału Inspekcji<sup>13</sup> należała m.in. kontrola przestrzegania przepisów i zasad dotyczących weryfikacji zgłoszeń przewozu drogowego towarów zgodnie z ustawą o systemie monitorowania przewozu towarów. W okresie wcześniejszym (tj. do 30 grudnia 2018 r.), według regulaminu organizacyjnego, do zadań Wydziału Inspekcji należało m.in. wykonywanie na drogach publicznych kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne oraz przestrzegania warunków w nich określonych.

(akta kontroli str. 4-46)

Wojewódzki Inspektor wskazał, że ustawa o systemie monitorowania przewozu towarów nie nałożyła na inspektoraty transportu drogowego obowiązku realizacji zadań w niej wskazanych, lecz dała jedynie możliwość prowadzenia takich kontroli. Dlatego też – wg niego – *nie było koniecznym wprowadzania wewnętrznych uregulowań organizacyjnych w związku z wejściem w życie ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów.*

(akta kontroli str. 62-63)

Od 18 kwietnia 2017 r. do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy również wykonywanie zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów (art. 50 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym), a organem właściwym w tych sprawach jest – od 14 czerwca 2018 r. – Wojewódzki Inspektor (art. 51 ust. 6 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym).

Tak więc zadania WITD w ww. zakresie zostały doprecyzowane przez Wojewódzkiego Inspektora w regulaminie organizacyjnym 27 grudnia 2018 r., tj. po upływie ok. pół roku od wejścia w życie przepisu wskazującego, że jest organem właściwym dla realizacji tego zadania.

Wojewódzki Inspektor poinformował, że nie przeprowadzono analizy potrzeb kadrowych Wydziału Inspekcji w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów. Wskazał również, że Naczelnik Wydziału Inspekcji nie zgłaszał w tym zakresie wniosków w sprawie dodatkowych etatów.

<sup>11</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Ustalony zarządzeniem nr 17/2018 Wojewódzkiego Inspektora z 27 grudnia 2018 r. zatwierdzonym zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z 31 grudnia 2018 r. Poprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny zatwierdzony przez Wojewodę Małopolskiego zarządzeniem nr 317/09 z 18 września 2009 r., ustalony zarządzeniem nr 11/09 Wojewódzkiego Inspektora z 28 lipca 2009 r., zmieniony następnie przez niego zarządzeniem nr 4/10 z 25 marca 2010 r.

<sup>13</sup> W skład Wydziału Inspekcji wchodziły 4 oddziały zamiejscowe (w Tarnowie, w Nowym Sączu, w Nowym Targu i w Chrzanowie).

Jako przyczynę nieprzeprowadzenia ww. analizy Wojewódzki Inspektor wskazał na nieobligatoryjność prowadzenia kontroli w zakresie przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów przez inspektorów inspektoratów transportu drogowego (ITD).

(akta kontroli str. 172-173, 304-305)

Według stanu na 30 października 2019 r. zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów realizowało 33 inspektorów transportu drogowego. Zakresy obowiązków inspektorów zawierały zapis zobowiązujący ich do prowadzenia kontroli na drodze i w przedsiębiorstwie zgodnie z uprawnieniami i zadaniami wynikającymi z przepisów ustawy o transporcie drogowym. W wyjaśnieniu na powyższą okoliczność Wojewódzki Inspektor wskazał, że *inspektorzy ITD realizują zadania i czynności zgodnie z ustawowymi uprawnieniami i obowiązkami.*

(akta kontroli str. 177-178, 328-330, 338, 340-348)

W związku z realizacją zadań związanych z systemem monitorowania towarów żaden inspektor (lub pracownik) nie został przeniesiony z innych komórek organizacyjnych do Wydziału Inspekcji.

(akta kontroli str. 177-178)

Według stanu na 30 kwietnia 2017 r. w Wydziale Inspekcji zatrudnionych było 36 inspektorów, na 30 września 2017 r. – 35, na 31 grudnia 2017 r. – 36, na 30 września 2018 r. – 32, na 31 grudnia 2018 r. – 32, a na 30 października 2019 r. – 33. Spośród 33 inspektorów Wydziału Inspekcji 3 posiadało dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu do systemu Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC). Wojewódzki Inspektor wskazał, że dostęp został przekazany drogą online, a Inspektorat nie posiadał wiedzy, kiedy taki dostęp został utworzony. Dodał, że WITD *imiennie wskazywał osoby do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, dla których miał zostać utworzony dostęp do systemu PUESC.*

(akta kontroli str. 177-179, 335, 372-373)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat przekazywał do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) informacje dotyczące potrzeb szkoleniowych na dany rok. W informacjach dotyczących zapotrzebowania na szkolenia na 2017 r. oraz 2019 r. nie znalazły się tematy dotyczące kontroli SENT. Szkolenie w ww. zakresie wskazano w zgłoszonych potrzebach szkoleniowych na 2018 r., które następnie zostało ujęte w *Rocznym planie szkoleń inspektorów transportu drogowego 2018*, zatwierdzonym jak co roku przez Głównego Inspektora.

(akta kontroli str. 64-69, 177-179, 209-215)

Wszyscy inspektorzy z Wydziału Inspekcji zostali przeszkoleni w zakresie kontroli SENT. Odbycie szkoleń zostało udokumentowane m.in. w formie zaświadczeń.

Inspektorzy WITD uczestniczyli w 2017 r. w dwóch szkoleniach<sup>14</sup>, prowadzonych przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, z zakresu systemu monitorowania drogowego przewozu towarów. Ponadto w 2018 r. 13 inspektorów uczestniczyło w szkoleniu na temat monitorowania przewozów drogowych oraz zabezpieczenia ładunków, zorganizowanym przez GITD. Zajęcia w ramach tego szkolenia prowadzone były przez inspektorów ITD oraz funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Trzy osoby przeszkolone zostały przez innych inspektorów WITD.

(akta kontroli str. 69-75, 177-179, 216-238, 338-339)

Inspektorom WITD nie wydawano odrębnych upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy

<sup>14</sup> W szkoleniu 28 kwietnia 2017 r. uczestniczyło 25 osób, a w szkoleniu 10 maja 2017 r. – 27 osób.

o systemie monitorowania przewozu towarów, gdyż uprawnienie w tym zakresie wynikało wprost z przepisów tej ustawy.

(akta kontroli str. 179, 338-339)

W Wojewódzkim Inspektoracie nie zapewniono całodobowej kontroli przewozu towarów. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów *ITD nie ma obowiązku prowadzenia kontroli ukierunkowanych na przewozy drogowe podlegające monitorowaniu, kontrole te mogą być prowadzone przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, a więc nie ma obowiązku prowadzenia działań kontrolnych w sposób ciągły, w powyższym zakresie.*

Według miesięcznych planów kontroli WITD, w ciągu ośmiu tygodni<sup>15</sup> objętych szczegółowym badaniem, kontrole planowane były przede wszystkim w dni robocze, od poniedziałku do piątku, w godzinach od 6:00 do 22:00<sup>16</sup>. W soboty kontrole planowane były głównie w godzinach od 6:00 do 14:00<sup>17</sup>. W niedziele oraz w dni ustawowo wolne, poza dwoma przypadkami<sup>18</sup>, kontrole nie były planowane.

(akta kontroli str. 177-178, 180-208, 330)

W okresie objętym kontrolą dla pracowników Inspektoratu zatrudnionych na stanowiskach inspektorów obowiązywał równoważny system czasu pracy. Zgodnie z postanowieniami § 12 ust. 1 regulaminu pracy Inspektoratu<sup>19</sup> (w brzmieniu obowiązującym do 14 stycznia 2019 r.) czas pracy nie mógł przekraczać 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż dwa miesiące. W przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją mogły być zastosowane rozkłady czasu pracy, w których dopuszczalne było przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi od 15 stycznia 2019 r.<sup>20</sup> dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy inspektorów WITD zastosowanie miał zmianowy system czasu pracy. Zgodnie z § 12 ust. 4 regulaminu pracy, zmiany trwały po 8 godzin na dobę, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – po 12 godzin.

(akta kontroli str. 177-178, 306-321)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

## **1.2 Działania Wojewódzkiego Inspektora w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami KAS w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów**

Opis stanu  
faktycznego

Na podstawie § 6 porozumienia w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów – zawartego 22 września 2017 r. pomiędzy Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Straży Granicznej i Głównym Inspektorem – Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Krakowie, Komendantem Wojewódzkiej Policji w Krakowie, Komendantem Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu i Wojewódzkiego Inspektora zawarli porozumienie

<sup>15</sup> Pierwszy tydzień maja 2017-2019, pierwszy tydzień lipca 2017-2019 oraz ostatni tydzień grudnia 2017-2018.

<sup>16</sup> W przypadku 24 z 30 dni roboczych objętych badaniem kontrole planowane były w godzinach od 6:00 do 22:00. W pięciu przypadkach rozpoczynały się od godziny 6:00, a kończyły o godzinach 14:00, 16:00, 18:00 lub 20:00. W jednym przypadku (2 maja 2017 r.) kontrole nie były planowane.

<sup>17</sup> Przy czym w sobotę 30 grudnia 2017 r. oraz 29 grudnia 2018 r. kontrole nie były planowane.

<sup>18</sup> Dotyczy 2 lipca 2017 r. (niedziela) oraz 1 maja 2019 r.

<sup>19</sup> Przyjętego zarządzeniem nr 27/13 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 18 października 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Krakowie.

<sup>20</sup> Zarządzeniem nr 22/2018 Wojewódzkiego Inspektora z 31 grudnia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Regulaminu Pracy Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Krakowie.

regionalne w tym samym zakresie. Porozumienie to zostało podpisane 23 października 2017 r., tj. w terminie wyznaczonym w porozumieniu zawartym 22 września 2017 r.

Oprócz ww. porozumienia, zawartego z Szefem KAS, Główny Inspektor nie przekazywał innych wytycznych i zaleceń w zakresie szczegółowych zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów. Wojewódzki Inspektor poinformował, że zasady i tryb prowadzenia wszystkich kontroli zostały zawarte w zarządzeniu nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 62-63, 76-84, 137-138)

Porozumienie regionalne, o którym wyżej mowa, zawierało ogólne zasady współpracy między stronami porozumienia (obejmującej m.in. organizowanie i prowadzenie wspólnych przedsięwzięć w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów). Zgodnie z zapisami tego porozumienia współpraca polegać miała w szczególności na:

- wzajemnym przekazywaniu informacji istotnych dla wykonywania zadań wynikających z ww. ustawy;
- prowadzeniu wspólnych, skoordynowanych kontroli w uzgodnionym wcześniej miejscu, terminie i zakresie;
- zabezpieczeniu na zasadach wzajemności miejsc zdarzeń, śladów i dowodów, jeżeli zwłoka mogłaby spowodować ich utratę lub zatarcie;
- udzielaniu pomocy w czynnościach wykonywanych na miejscu kontroli drogowej.

Zgodnie z § 4 porozumienia wspólne działania w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów miały odbywać się doraźnie lub na podstawie planów uzgodnionych przez strony.

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w okresie objętym kontrolą NIK takie działania prowadzone były w trybie doraźnym, bez sporządzania ww. planów. Stwierdził także, że prowadzenie wspólnych doraźnych działań kontrolnych polegało m.in. na prowadzeniu własnych zadań kontrolnych w tym samym punkcie kontrolnym lub w jego pobliżu przez funkcjonariuszy wymienionych w ustawie o systemie monitorowania przewozu towarów, a w przypadku podejrzenia nieprawidłowości w wykonywaniu przewozu patrole kontrolne wymieniały się informacjami i ewentualnie podejmowały dalsze czynności zgodnie z posiadanymi kompetencjami. Dodał również, że każde wezwanie patrolu Służby Celno-Skarbowej należy traktować jako prowadzenie wspólnych działań kontrolnych, o których mowa w porozumieniu regionalnym.

Ponadto porozumienie to określało, jakie działania i czynności mają być podejmowane w przypadku konieczności pobrania próbki lub nałożenia zamknięć urzędowych. W takim przypadku, zgodnie z § 5 tego porozumienia, funkcjonariusz Policji, Straży Granicznej lub inspektor ITD poprzez służbę dyżurną powinien wezwać do dokonania tych czynności funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej. Dane teleadresowe osób wyznaczonych do kontaktu w sprawie współpracy stanowiły załączniki do porozumienia.

(akta kontroli str. 76-87)

Wojewódzki Inspektor wskazał, że *Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego był jedną ze stron podpisanego Porozumienia. Z racji upływu czasu nie pamięta, które zapisy były zaproponowane przez ITD oraz czy jakieś propozycje, nie zostały zawarte w przedmiotowym Porozumieniu. Dodał, że uzgadnianie treści zawartego porozumienia odbywało się w trybie roboczym, a podstawą jego*

podpisania było Porozumienie zawarte w dniu 22.09.2017 r. pomiędzy Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, a Szefem Krajowej Administracji Skarbowej.

(akta kontroli str. 62-63, 137-138)

Inspektorat przekazywał raporty w zakresie realizacji ww. porozumienia do GITD w cyklach miesięcznych. Informacje w nich zawarte dotyczyły liczby przeprowadzonych przez inspektorów WITD kontroli SENT w danym miesiącu, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 62-63, 139-165)

Inspektorat otrzymał drogą online dostęp do danych zgromadzonych na PUESC poprzez usługę *Chmura MF*, jednakże z powodu dużego upływu czasu Wojewódzki Inspektor nie był w stanie wskazać daty tego dostępu.

(akta kontroli str. 62-63, 137,169)

Wojewódzki Inspektor wskazał, że w przypadku braku dostępu do SENT pozyskiwanie danych odbywało się poprzez służbę dyżurną KAS. Dane teled adresowe Służby Dyżurnej ujęte zostały w zawartym porozumieniu regionalnym.

(akta kontroli str. 62-63, 79)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Wojewódzkiego Inspektora w zakresie przygotowania WITD do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów były ograniczone i dotyczyły zmian w regulaminie organizacyjnym doprecyzowujących zakres działania Wydziału Inspekcji. Za pozytywny należy uznać fakt przeszkolenia wszystkich inspektorów WITD w zakresie kontroli SENT.

OBSZAR

## 2. Realizacja zadań przez Wojewódzkiego Inspektora

Opis stanu  
faktycznego

W zatwierdzanych corocznie przez Głównego Inspektora kierunkach działania WITD na lata 2018-2019 kwestie związane z monitorowaniem przewozu towarów zostały uwzględnione w celu *Poprawa rozwoju ekonomicznego i regulacja sektora transportowego*, w tym poprzez kontrole przestrzegania przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów. Ponadto jako jedno z przewidywanych działań w ramach zapewniania zwalczania nieuczciwej konkurencji w przewozach drogowych wskazano m.in. kontrolę przestrzegania przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 88-124)

W ramowych planach kontroli ITD na lata 2017-2019 nie określono zadań dotyczących kontroli przestrzegania przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 260-292)

Wojewódzki Inspektor wskazał, że nadzór nad inspektorami WITD polegał na codziennej analizie wyników kontroli, a analiza efektów pracy prowadzona była z wszystkich zadań realizowanych w danym dniu. Analiza tych efektów prowadzona była na podstawie zapisów kontroli w bazie danych *ITD SUPPORT* i nie obejmowała szczegółowych analiz efektów pracy w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 170-172, 302-305, 375)

Po zawarciu porozumienia regionalnego Inspektorzy WITD przeprowadzili – od 23 października 2017 r. do 30 listopada 2019 r. – 502<sup>21</sup> kontrole przewozu towarów

<sup>21</sup> Wskazana liczba kontroli dotyczy kontroli stricte podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów, tj. w przypadkach przekraczania ilości i rodzajów towarów określonych w tej ustawie. Nie

podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów (121 kontroli w 2017 r., 270 w 2018 r. oraz 111 w 2019 r.). W przypadku 6 kontroli stwierdzono naruszenia przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 139-167, 336-337)

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze WITD – realizując porozumienie regionalne – nie pobierali próbek towaru i kaucji, ani nie dokonywali zatrzymania towaru lub środka transportu. Dodał, że inspektorzy WITD nie prowadzili postępowań w zakresie naruszenia przewozów towarów SENT, kontrole ze stwierdzonymi nieprawidłowościami przekazywane były funkcjonariuszom KAS. Wskazał, że nie posiada wiedzy, jakie były ostateczne rozstrzygnięcia w przypadku kontroli przekazanych funkcjonariuszom KAS.

(akta kontroli str. 47-48, 293-298)

W okresie objętym kontrolą inspektorzy WITD sporządzili cztery protokoły kontroli SENT. Wojewódzki Inspektor poinformował, że różnica pomiędzy liczbą sporządzonych protokołów kontroli, a liczbą kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości (sześć) wynikała ze sposobu postępowania przez inspektora, który w przypadku wykrycia nieprawidłowości może sporządzić protokół kontroli samodzielnie lub bezpośrednio poinformować i wezwać na miejsce kontroli funkcjonariuszy celno-skarbowych, którzy przejmują prowadzenie kontroli i sporządzają protokół kontroli.

Analiza czterech protokołów kontroli wykazała, że w przypadku trzech z nich nie zawarto wszystkich informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w kolejno obowiązujących rozporządzeniach w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 48-59, 136-138, 255-257)

Inspektorzy WITD nie dokumentowali faktu przeprowadzenia kontroli przewozu towarów poprzez zamieszczenie stosownej informacji w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 324-327)

Badanie próby kontroli drogowych, przeprowadzonych przez inspektorów WITD w latach 2017-2019 (trzy kwartały), obejmujących kontrole SENT, w których sporządzono protokoły, wykazało m.in., że dane o tych kontrolach zostały wprowadzone do Centralnej Ewidencji Naruszeń (CEN) stosownie do wymogów art. 80 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym. Wojewódzki Inspektor poinformował, że w bazach danych *ST CEN* oraz *ITD SUPPORT* gromadzone były informacje ze wszystkich kontroli. Dane te dotyczyły m.in. dnia, przewoźnika oraz ujawnionych nieprawidłowości.

Informacje na temat liczby kontroli SENT ewidencjonowane były w pliku *EXCEL* i comiesięcznie przekazywane do Głównego Inspektora. W raportach tych wskazywano (w rozróżnieniu na przewoźników krajowych i zagranicznych):

- liczbę kontroli przeprowadzonych przez WITD, podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów;
- liczbę kontroli pojazdów podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów, podczas których ładunek transportowany był za pomocą cystern;

---

dotyczy wszystkich kontroli drogowych WITD, podczas których oceniana jest kwestia ewentualnego podlegania rygorom tej ustawy.

- liczbę kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości na podstawie ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów;
- liczbę kontroli z zatrzymaniem środka transportu lub towaru;
- liczbę kontroli z pobraniem próbki towaru;
- liczbę kontroli z nałożeniem zamknięć urzędowych;
- liczbę kontroli z pobraniem kaucji;
- liczbę kontroli zakończonych usunięciem pojazdu na parking;
- liczbę nałożonych mandatów z tytułu stwierdzenia braku numeru referencyjnego lub dokumentu zastępującego zgłoszenie.

(akta kontroli str. 135-165, 170-173, 244-259, 322-323, 350-371)

W przypadku sześciu kontroli, w których zgodnie z ewidencją WITD stwierdzono naruszenia przepisów ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów, informacje o ich przeprowadzeniu ujęto w bazach danych *ST CEN* oraz *ITD SUPPORT*. Adnotacje o przeprowadzeniu kontroli w zakresie ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów ujęto w uwagach, gdzie wskazano również informacje o przekazaniu kontroli do KAS.

(akta kontroli str. 170-173, 244-259, 322-323, 350-371)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że ITD nie ma obowiązku prowadzenia kontroli ukierunkowanych na przewozy drogowe podlegające monitorowaniu oraz, że kontrole te mogły być prowadzone przy wykonywaniu ustawowych zadań.

(akta kontroli str. 170-173)

Zgodnie z § 31a zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora z 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego<sup>22</sup> w przypadku, gdy na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów związanych z kontrolowanym przewozem i po sprawdzeniu ładowni kontrolowanego środka transportu inspektor ujawni przewóz towarów objętych systemem monitorowania drogowego przewozu towarów, kontroli podlega dodatkowo sprawdzenie przestrzegania obowiązków w zakresie m.in. prawidłowości dokonania zgłoszenia, jego uzupełnienia i aktualizacji, zgodności danych zawartych w zgłoszeniu ze stanem faktycznym ujawnionym podczas zatrzymania środka transportu.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nieujęcie w trzech protokołach kontroli przewozu towarów kompletu informacji wymaganych we wzorze protokołu kontroli określonym w kolejno obowiązujących rozporządzeniach w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów. Powyższe dotyczyło:

- dwóch przypadków niewskazania w protokole kontroli pełnych danych w zakresie pozycji CN lub podkategorii PKWiU;
- jednego przypadku niewskazania w punkcie 7 protokołu pełnych danych dotyczących miejsca rozpoczęcia i zakończenia kontroli;
- jednego przypadku niewskazania w punkcie 8 protokołu (*Ustalenia*) istoty stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 48- 59, 255-257)

Na okoliczność niewskazania miejsca rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz braku pozycji PKWiU Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie miały one wpływu na dalsze

<sup>22</sup> Przepis wprowadzony zarządzeniem nr 37/2019 Głównego Inspektora z 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2019 r., poz. 37).

rozstrzygnięcie spraw, które przekazano funkcjonariuszom KAS. Odnośnie braku wskazania istoty stwierdzonej nieprawidłowości Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w protokole wpisano ustalenia informujące, że przewożony towar podlega obowiązkowi monitorowania przewozu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że informacja ta nie wskazuje, jaka okoliczność faktyczna stanowiła nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 134)

2. Niezarejestrowanie w SENT faktu przeprowadzenia 502 kontroli (w tym 6 w toku, w których stwierdzono nieprawidłowości) przez inspektorów WITD pomimo tego, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 kolejno obowiązujących rozporządzeń w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się przez zamieszczenie wskazanych informacji w rejestrze zgłoszeń niezwłocznie po zakończeniu kontroli, a w przypadku niedostępności rejestru adnotację w nim zamieszcza się niezwłocznie po uzyskaniu dostępu do rejestru.

Od 19 lipca 2019 r. obowiązek dokumentowania przeprowadzenia kontroli przewozu towarów w SENT przez inspektorów WITD wynika wprost z § 31b pkt 2 zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora z 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego<sup>23</sup>. Zgodnie z tym przepisem przeprowadzenie kontroli towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów, o których mowa w § 31a tego zarządzenia, inspektor dokumentuje w SENT.

(akta kontroli str. 166, 239-240, 336-337)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 3 ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów *rejestr prowadzi Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który jest administratorem danych przetwarzanych w rejestrze, w związku z czym z ww. przepisu jednoznacznie wynika, że rejestr i wprowadzanie danych z przeprowadzonych kontroli dotyczy wyłącznie funkcjonariuszy celno-skarbowych*. Wskazał ponadto, że funkcjonariusze WITD mają obowiązek gromadzenia danych z kontroli w CEN.

(akta kontroli str. 324-327)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, że wprowadzanie danych z przeprowadzonych kontroli dotyczy wyłącznie funkcjonariuszy celno-skarbowych. Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów w rejestrze gromadzone są dane dotyczące przeprowadzonych kontroli, o których mowa w art. 13 tej ustawy. Przepis art. 13 ww. ustawy dotyczy wszystkich kontroli przewozu towarów, także tych, które zostały przeprowadzone przez inspektorów WITD (art. 13 ust. 4 pkt 3 ustawy).

#### OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorzy WITD korzystali z uprawnień wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów przy okazji realizacji ustawowych obowiązków, a w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie wzywali funkcjonariuszy KAS. Jednakże pomimo obowiązku rejestracji przedmiotowych kontroli w SENT informacje o fakcie ich przeprowadzenia nie były wprowadzane przez inspektorów do rejestru. Zdaniem NIK nieprowadzenie szczegółowych analiz efektów pracy inspektorów WITD w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów utrudniało weryfikację prawidłowości realizacji tych zadań.

<sup>23</sup> Przepis wprowadzony zarządzeniem nr 37/2019 Głównego Inspektora z 19 lipca 2019 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD z 2019 r., poz. 37).

## IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieprawidłowego wypełniania protokołów kontroli sporządzanych przez inspektorów WITD.
  2. Zapewnienie dokumentowania przez inspektorów WITD w SENT informacji w zakresie przeprowadzenia przez nich kontroli przewozu towarów.

## 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 Krakowie. 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.

Kraków,      lutego 2020 r.

Kontrolerzy

Dominika Stępień

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....

Piotr del Fidali

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....