



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.024.01.2019

Pan
Krzysztof Maciejewicz
Naczelnik
Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego
w Białej Podlaskiej
Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej
ul. Celników Polskich 21
21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/012 „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej, ul. Celników Polskich 21, 21-500 Biała Podlaska (dalej: Urząd lub LUCS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Maciejewicz, Naczelnik Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białej Podlaskiej (dalej: Naczelnik LUCS), od 2 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Tomasz Krzewiński, Naczelnik LUCS od 1 marca 2017 r. do 31 lipca 2018 r.;– Waldemar Chomicz, Naczelnik LUCS od 1 sierpnia 2018 r. do 1 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie naczelnika urzędu celno-skarbowego i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań.2. Realizacja zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów przez naczelnika urzędu celno-skarbowego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. oraz dowody sporządzone przed i po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/179/2019 z dnia 26 listopada 2019 r.2. Agata Wróbel, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/188/2019 z dnia 11 grudnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 3-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik LUCS prawidłowo dostosował strukturę Urzędu do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (dalej: usmpt)³. Na bieżąco analizował oraz informował Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Lublinie (dalej: IAS w Lublinie) o potrzebach kadrowych i sprzętowych, jednak nie skutkowało to zapewnieniem odpowiedniej obsady w Referacie Służba Dyżurna oraz wyposażeniem komórek realizacji zgodnym ze standardami, określonymi przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szef KAS).

Referaty Realizacji LUCS nie zapewniły ciągłości służb zalecanej przez Szefa KAS. Wystąpiły też braki w przeszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie zalecanym przez Szefa KAS.

W okresie objętym kontrolą liczba przeprowadzonych kontroli przewozów towarów (dalej: kontrole SENT) zwiększyła się prawie czterokrotnie, znacznie wzrosła też liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, skutkujące nałożeniem kar pieniężnych określonych w usmpt. Gromadzone dane o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy były wykorzystywane

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

m.in. do prowadzenia analiz mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz wytypowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych. Dane te przekazywano w systemie dobowym do Centrum Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego (dalej: Centrum SENT).

Nie zapewniono jednak w pełni właściwego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone w dokumentowaniu czynności kontrolnych. Polegały one głównie na stosowaniu niewłaściwych wzorów protokołów, niewskazywaniu w nich wszystkich wymaganych danych oraz błędnym określeniu organu prowadzącego kontrolę. Stwierdzono również przypadki wykazania niepełnych danych o kontrolach w dobowych raportach przekazywanych do Centrum SENT.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym LUCS⁵, zadania związane z wykonywaniem kontroli przewozu towarów, o której mowa w art. 13 ust. 1-2a usmpt, realizowane były przez nw. komórki w Pionie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej, podlegającym Zastępcy Naczelnika LUCS:

- Referat Służba Dyżurna, do którego zadań należało m.in.: utrzymywanie całodobowej łączności ze Służbą Dyżurną Centrum Koordynacji Działań w Ministerstwie Finansów (dalej: MF), służbami dyżurnymi innych urzędów celno-skarbowych i grupami realizacyjnymi; analizowanie i niezwłoczne inicjowanie działań po uzyskaniu zgłoszenia lub informacji o zdarzeniach z zakresu zainteresowania IAS w Lublinie, LUCS lub innych służb kontrolnych; koordynacja lokalnych wspólnych działań z innymi urzędami i służbami kontrolnymi;
- Dział Realizacji⁶, do zadań którego należało m.in. wykonywanie kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷ (dalej: ustawa o KAS).

Zadania o charakterze analitycznym zostały przypisane m.in. do Działu Procedur Kontroli i Organizacji Odpraw w Przejściach Granicznych (w Pionie ds. Granicy i Obrotu Towarowego) oraz Referatu Monitorowania i Nadzoru Oddziałów Celnych (w Pionie Monitorowania i Nadzoru Oddziałów Celnych oraz Postępowania Celnego).

Orzecznictwo w zakresie kar pieniężnych należało do zakresu działania komórek postępowania celnego LUCS.

⁴ 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.

⁵ Regulamin organizacyjny ustalony zarządzeniem nr 2/2017 Dyrektora IAS w Lublinie z dnia 3 marca 2017 r., zmieniony zarządzeniami Dyrektora IAS w Lublinie: nr 63/2017 z dnia 31 marca 2017 r., nr 74/2017 z dnia 29 maja 2017 r., nr 127/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., nr 21/2018 z dnia 11 kwietnia 2018 r., nr 57/2018 z dnia 24 października 2018 r., nr 62/2018 z dnia 16 listopada 2018 r., nr 49/2019 z dnia 28 sierpnia 2019 r. oraz nr 70/2019 z dnia 18 listopada 2019 r.

⁶ W strukturze Działu Realizacji do dnia 31 października 2018 r. znajdowały się Referaty Realizacji w: Terespolu, Dorohusku, Hrebennem, Hrubieszowie, Białej Podlaskiej, Zamościu i Lublinie, natomiast od dnia 1 listopada 2018 r.: Pierwszy Referat Realizacji w Białej Podlaskiej (CZR-1), Drugi Referat Realizacji w Chełmie (CZR-2), Trzeci Referat Realizacji w Hrubieszowie (CZR-3), Czwarty Referat Realizacji w Zamościu (CZR-4) oraz Piąty Referat Realizacji w Lublinie (CZR-5).

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.

Struktura LUCS określona w regulaminie organizacyjnym była zgodna z ramowym statutem urzędu celno-skarbowego, stanowiącym załącznik nr 9 do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów⁸.

(akta kontroli tom I str. 8-38, 96)

W okresie od 18 kwietnia 2017 r. (data wejścia w życie usmpt) do 14 czerwca 2018 r. (data dodania kontroli, o których mowa w art. 13 ust. 2 usmpt, do katalogu kontroli określonego w art. 62 ust. 5 pkt 1-3 ustawy o KAS) wymienione w regulaminie organizacyjnym zadania komórek realizacji nie przewidywały wykonywania kontroli przewozu towarów, wynikających z usmpt. Zadania te zostały uwzględnione w ustawie o KAS, a tym samym w regulaminie organizacyjnym LUCS, dopiero po 422 dniach od wejścia w życie usmpt. Według wyjaśnienia Naczelnika LUCS, regulamin opracowano na podstawie obowiązującego statutu, a kontrole te realizowane były przez funkcjonariuszy komórek realizacji na podstawie przepisów usmpt.

(akta kontroli tom I str. 329-345)

1.2. Według wyjaśnień Zastępcy Naczelnika LUCS i przedłożonych dokumentów, działania Naczelnika w celu przygotowania organizacji wewnętrznej LUCS do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów oraz określania metod i form planowania i wykonywania zadań w tym zakresie, polegały w szczególności na:

- opracowaniu projektu regulaminu organizacyjnego i jego zmian oraz przedstawianiu tych dokumentów do zatwierdzenia Dyrektorowi IAS w Lublinie, zgodnie z § 7 ust. 1 ramowego statutu;
- wyznaczeniu w kwietniu 2017 r. przy Oddziałach Celnych w: Białej Podlaskiej, Lublinie, Zamościu i Tomaszowie Lubelskim miejsc przeznaczonych do przechowywania lub strzeżenia środka transportu i towaru, o których mowa w art. 2 pkt 15 usmpt;
- zorganizowaniu procesu dobowego raportowania czynności kontrolnych, realizowanych przez funkcjonariuszy LUCS (polecenie Kierownika Referatu Służba Dyżurna z kwietnia 2017 r.);
- wykonywaniu działań kontrolnych wobec pojazdów zaparkowanych w miejscach przeznaczonych do postoju pojazdów ciężarowych co najmniej raz w miesiącu (polecenie z sierpnia 2017 r.);
- planowaniu służb uwzględniających patrole SENT o minimalnej liczebności: pięciu funkcjonariuszy – w przypadku Referatów Realizacji w Białej Podlaskiej i Lublinie oraz czterech funkcjonariuszy – w przypadku Referatu Realizacji w Zamościu (polecenie z sierpnia 2017 r.);
- skierowaniu w kwietniu 2017 r. do Dyrektora IAS w Lublinie prośby o wystąpienie do Szefa KAS o zawarcie porozumień z Komendantami Głównymi: Policji i Straży Granicznej oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, regulujących zasady współpracy w obszarze monitorowania przewozu towarów na szczeblu centralnym, które będą implementowane do porozumień zawieranych na szczeblu lokalnym;
- opracowaniu projektów porozumień regulujących zasady współpracy w obszarze monitorowania przewozu towarów, zawartych przez Dyrektora IAS w Lublinie: w dniu 17 lipca 2017 r. z Lubelskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego, w dniu 17 października 2017 r. z Komendantem Wojewódzkim Policji w Lublinie oraz w dniu 20 października 2017 r. z Komendantem Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie;

⁸ Dz. Urz. MF poz. 12, ze zm.

- podjęciu w lipcu 2018 r. współpracy z Wojewódzkim Inspektorem Farmaceutycznym w Lublinie, mającej na celu objęcie systemem monitorowania przewozu leków, a także współpracy z Komendantem Regionalnym Straży Ochrony Kolei w Lublinie w celu wsparcia przez tę służbę kontroli monitorowania przewozu towarów transportem kolejowym;
- poinformowaniu MF o warunkach panujących na parkingach w ciągach dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze województwa lubelskiego, na których planowano realizację kontroli przewozu towarów zgłoszonych do systemu SENT oraz potrzebnych pracach mających na celu poprawę warunków i bezpieczeństwa wykonywania tych kontroli. Po ustaleniu, że zakres proponowanych przez Urząd prac wykracza poza kompetencje Rejonu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) w Międzyrzeczu Podlaskim, pismem z dnia 30 sierpnia 2019 r. Urząd poinformował Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie, że warunki realizacji kontroli celno-skarbowych na parkingu w ciągu drogi krajowej nr 2 poprawiłoby zainstalowanie oświetlenia w okolicy i na terenie parkingu, budowa węzła sanitarnego oraz ograniczenie prędkości poniżej obecnie obowiązujących 90 km/h. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Urząd nie otrzymał odpowiedzi na skierowane pismo.

(akta kontroli tom I str. 8-81, 139-197, 329-345, 438-441)

1.3. Liczba funkcjonariuszy realizujących w LUCS zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów wyniosła na dzień: 30 kwietnia 2017 r. 79 osób, 30 września i 31 grudnia 2017 r. 78 osób, 30 września 2018 r. – 80 osób, 31 grudnia 2018 r. – 114 osób, 31 października 2019 r. – 124 osoby.

(akta kontroli tom I str. 319-321, tom II str. 79-81)

Według stanu na 31 października 2019 r. zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów wykonywało: dziewięciu funkcjonariuszy Referatu Służba Dyżurna, 111 z referatów realizacji oraz czterech funkcjonariuszy w zakresie czynności analitycznych (trzech z Działu Procedur Kontroli i Organizacji Odpraw w Przejściach Granicznych, jeden z Referatu Monitorowania i Nadzoru Oddziałów Celnych).

W porównaniu do stanu na dzień 30 kwietnia 2017 r. zatrudnienie w komórkach realizacji zwiększyło się o 38 osób, w związku z przeniesieniem pracowników z innych komórek organizacyjnych, głównie oddziałów celnych. Stan zatrudnienia w Referacie Służba Dyżurna zwiększył się o trzech funkcjonariuszy, którzy przeniesieni zostali z: Działu Realizacji i Referatów: Realizacji w Terespolu oraz Wsparcia i Koordynacji Kontroli na Granicy Państwa.

(akta kontroli tom I str. 319-321, tom II str. 79-81)

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy realizujących zadania w zakresie kontroli SENT był wyższy od minimalnego określonego przez Szefa KAS w piśmie z 31 marca 2017 r. (32 funkcjonariuszy w grupach kontrolnych i ośmiu – w patrolu interwencyjnym).

Według udostępnionej kontrolerowi NIK dokumentacji, w okresie objętym kontrolą w Urzędzie przeprowadzono dwie udokumentowane analizy zasobów kadrowych wykonujących zadania z zakresu monitorowania przewozu towarów. Ich wyniki zostały przedstawione Dyrektorowi IAS w Lublinie:

- w związku z poleceniem Szefa KAS z dnia 31 marca 2017 r. Naczelnik LUCS poinformował Dyrektora IAS w Lublinie o zabezpieczonym stanie osobowym funkcjonariuszy na potrzeby realizacji zadań wynikających z usmpt. Do zadań tych zaangażowano łącznie 46 funkcjonariuszy, z tego do zespołów kontroli drogowej – 32 funkcjonariuszy, interwencyjnej – ośmiu oraz sześciu w Referacie Służba Dyżurna;

- pismem z dnia 9 stycznia 2018 r. LUCS przestawił Dyrektorowi IAS w Lublinie ogólną sytuację kadrową w Urzędzie oraz zaproponował czasowe wykorzystanie funkcjonariuszy wykonujących kontrole przewozu towarów do realizowania kontroli granicznych. W piśmie tym zaproponowano zmniejszenie, do dnia 28 lutego 2018 r., zaangażowania funkcjonariuszy w kontrole SENT do jednego patrolu na dobę.

Naczelnik Urzędu na bieżąco informował Dyrektora IAS w Lublinie o potrzebach kadrowych niezbędnych do realizacji zadań monitorowania przewozu towarów. Według przedłożonych dokumentów, do IAS w Lublinie skierowane zostały trzy wnioski o przeniesienie do Referatu Służba Dyżurna czterech funkcjonariuszy, które zostały uwzględnione. Niezależnie od wniosków przekazanych przez Naczelnika LUCS, Dyrektor IAS w Lublinie posiadał bieżącą informację o faktycznym zatrudnieniu w LUCS oraz spełnieniu standardów zatrudnienia w jednostkach KAS, gdyż formalną obsługę kadrową LUCS wykonywał Wydział Kadr, Szkoleń oraz Spraw Pracowniczych i Socjalnych będący w strukturze IAS w Lublinie.

(akta kontroli tom I str. 91-99, 329-345, 366-431, tom II str. 3-8)

1.4. Na podstawie analizy zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących zadania związane z kontrolą SENT oraz dokumentacji szkoleń tych funkcjonariuszy stwierdzono, że:

- na dzień kontroli (13 grudnia 2019 r.) wszyscy funkcjonariusze mieli wskazane w zakresach obowiązków zadania dot. SENT, 64 funkcjonariuszy rozpoczęło wykonywanie czynności związanych z monitorowaniem przewozu towarów przed formalnym przydzieleniem tych zadań w zakresach obowiązków i uprawnień. Np. w kwietniu i maju 2017 r. 52 funkcjonariuszy przystąpiło do wykonywania tych zadań, 41 funkcjonariuszom zakresy czynności uzupełniono o zadania monitorowania przewozu towarów w dniach 27-30 czerwca 2017 r., 11 – dopiero w październiku i listopadzie 2018 r. Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika Urzędu, wynikało to z konieczności wdrożenia zmian organizacyjnych związanych z utworzeniem KAS, w ocenie Urzędu wykonywanie kontroli w ramach usmpt mieściło się w tak zwanych innych czynnościach zleconych przez przełożonego;
- na dzień kontroli wszyscy funkcjonariusze byli przeszkoleni w zakresie obsługi SENT, 26 funkcjonariuszy (21%) rozpoczęło wykonywanie czynności kontrolnych monitorowania przewozu towarów z wykorzystaniem systemu SENT przed odbyciem szkolenia z zakresu obsługi SENT. W jednym przypadku szkolenie z zakresu obsługi SENT odbyło się 287 dni od daty rozpoczęcia wykonywania przez funkcjonariusza czynności kontrolnych monitorowania przewozu towarów. W pozostałych przypadkach zwłoka w przeprowadzeniu szkoleń wyniosła od kilku dni do około trzech miesięcy. Według Zastępcy Naczelnika LUCS, funkcjonariusze wykonywali te zadania pod opieką osób przeszkolonych i po przeprowadzonym instruktazie;
- trzech funkcjonariuszy nie odbyło zalecanych przez Szefa KAS szkoleń w zakresie: taktyki i techniki interwencji (kurs podstawowy) oraz trzech – w zakresie udzielania pierwszej pomocy.

Stwierdzono także, że liczba funkcjonariuszy przeszkolonych w zakresie poboru próbek towarów była niewystarczająca do planowania służb w taki sposób, aby przeszkolony funkcjonariusz był przewidziany dla zespołów kontrolnych w ramach każdej zmiany. Dotyczyło to w szczególności komórek CZR-2 i CZR-3, gdzie na 17 funkcjonariuszy pełniących służbę w każdej z tych komórek, przeszkolono odpowiednio dwie oraz jedną osobę. W pozostałych komórkach realizacji przeszkolono: w CZR-1 – 11 spośród 40 funkcjonariuszy, w CZR-4 – osiem na 17 osób, natomiast w CZR-5 – sześć na 18 osób.

Do dnia 23 grudnia 2019 r. referaty: CZR-1, CZR-2, CZR-4 i CZR-5 zaangażowały podmioty zewnętrzne do pobrania próbek w trakcie 27 kontroli, za które zapłacono łącznie 16 039,16 zł. W 26 przypadkach wynik kontroli był negatywny (nie stwierdzono nieprawidłowości), natomiast w jednym przypadku wyniki z laboratorium z dnia 13 czerwca 2019 r. wskazywały na nieprawidłowości w przewożonym towarze. Wyniki badań wraz z protokołem kontroli przekazano do Działu Dochodzeniowo Śledczego w Lublinie oraz Referatu Postępowania Celnego w Lublinie do dalszego postępowania.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że zlecenie poboru próbek podmiotowi zewnętrznemu było podyktowane charakterem kontrolowanego towaru oraz obostrzeniami BHP dotyczącymi tych czynności, a przede wszystkim brakiem przystosowanego miejsca do poboru próbek, brakiem wyznaczonej strefy, ramp, podestów, szelek. Firma zewnętrzna świadcząca usługę ponosi pełną odpowiedzialność za jej wykonanie i posiada stosowną akredytację. Ponadto kwestię realizacji poboru próbek przez funkcjonariuszy celno-skarbowych wyjaśnia odpowiedź Instytutu Nafty i Gazu – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: INiG) nr TA-942-162/19 z dnia 2 grudnia 2019 r. W piśmie tym INiG poinformował, że pobieranie próbek, w tym paliw, nie jest obszarem regulowanym prawnie i nie ma miejsca certyfikacja personelu w tym zakresie. Nie określono zakresu i częstotliwości wymaganych szkoleń, jednostek szkolących, czy też rodzaju egzaminu, jaki powinien odbyć funkcjonariusz przed przystąpieniem do pobierania próbek. To pracodawca, zgodnie z własnymi wewnętrznymi przepisami określa, jakie szkolenia powinien odbyć funkcjonariusz i po zdobyciu jakiego doświadczenia uznaje się, że nabył odpowiednie kompetencje do samodzielnego wykonywania poborów. INiG wskazał m.in. przykładowe elementy niezbędne w procesie pobierania próbek paliwa, w tym: odzież ochronną (wykonaną z materiałów antyelektrostatycznych, niepalnych, obuwia odprowadzającego ładunki elektryczne do podłoża z podeszwami o właściwościach antyelektrostatycznych), urządzenia zabezpieczające (np. szelki asekuracyjne, półmaski z wkładami filtrującymi), czy też urządzenia służące do pobierania prób (np. próbopobieralnik typu butelka w koszu lub tzw. bańka obciążona).

(akta kontroli tom I str. 88-90, 204-214, 329-345, 442-461, 472-473, tom II str. 3-9, 20-51, 79-86, tom III str. 2-43)

Urząd na bieżąco kierował do IAS w Lublinie wnioski o przeprowadzenie szkoleń dotyczących wykonywania zadań monitorowania przewozu towarów, np.:

- 7 kwietnia 2017 r. Urząd zwrócił się o przeprowadzenie szkolenia z zakresu realizacji zadań wynikających z usmpt. Szkolenia przeprowadzono w kwietniu 2017 r., uczestniczyło w nich pięciu funkcjonariuszy Referatu Służba Dyżurna oraz 72 funkcjonariuszy, głównie z Referatów Realizacji LUCS. Szkolenia obejmujące m.in. przepisy usmpt i analizę dokumentów przewozowych przeprowadzono w lutym 2018 r. dla 35 funkcjonariuszy Referatów Realizacji Urzędu, a także w styczniu i lutym 2019 r. dla 71 funkcjonariuszy komórek: realizacji, postępowania celnego oraz kontroli celno-skarbowej rynku;
- 14 września 2017 r. Urząd wystąpił o przeprowadzenie szkolenia z obsługi systemu SENT. Szkolenia przeprowadzono w dniach: 5, 9 i 11 października 2017 r. dla 103 funkcjonariuszy działów kontroli celno-skarbowej i postępowania podatkowego.

Zgodnie z zaleceniami Departamentu Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, przekazany pismem z dnia 27 marca 2017 r., szkolenia wewnętrzne w Urzędzie przeprowadzali – w systemie kaskadowym – pracownicy tego Urzędu, uczestniczący w szkoleniach zrealizowanych w Krajowej Szkole

Skarbowości. Udział funkcjonariuszy w szkoleniach udokumentowano w formie podpisanych list obecności.

Pismami z dnia: 3 lipca 2017 r., 28 listopada 2017 r., 14 i 22 lutego 2018 r. Urząd zwrócił się do IAS w Lublinie o zorganizowanie szkoleń z zakresu dokonywania poboru próbek paliwa. W odpowiedzi z dnia 6 grudnia 2017 r. IAS w Lublinie poinformowała, że z uwagi na koniec roku oraz brak środków finansowych zapotrzebowanie na to szkolenie należy złożyć w kolejnym roku. Natomiast w piśmie z dnia 29 marca 2018 r. IAS w Lublinie stwierdziła, że zaplanowane szkolenie dla 25 osób z zakresu poboru próbek zostało odwołane z uwagi na podjęte przez Departament Zwalczenia Przystępczości Ekonomicznej działania mające na celu zorganizowanie takiego szkolenia na szczeblu centralnym.

Urząd nie występował do IAS w Lublinie o przeprowadzenie szkoleń z zakresu dokumentowania kontroli SENT poprzez PUESC⁹, ponieważ funkcjonariusze dokonujący kontroli oraz wpisów do modułu opierali się na zdobytym doświadczeniu własnym oraz kolegów i instrukcjach zamieszczonych na stronie PUESC, takich jak Podręcznik Użytkownika Wewnętrzny Systemu SENT, czy też Instrukcja – Kontrola II Materiał pomocniczy.

(akta kontroli tom I str. 198-312, 329-345, 456-461)

Wszyscy funkcjonariusze wykonujący czynności monitorowania przewozu towarów posiadali dostęp do systemu SENT. Było to odpowiednio: 79 osób na dzień 30 kwietnia 2017 r., 78 osób na dzień 30 września i 31 grudnia 2017 r., 80 osób na dzień 30 września 2018 r., 114 osób na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz 122 osoby na dzień 31 października 2019 r. Przyznanie dostępu do tego systemu odbywało się na wniosek kierowany przez Urząd do administratora systemu w IAS w Zielonej Górze. Potwierdzenie przyznania uprawnień, ze wskazaniem loginu i hasła dostępu, wysyłane było pocztą elektroniczną na adres użytkownika systemu.

(akta kontroli tom I str. 470-481, tom II str. 10-19, 66-68, 79-81)

W Urzędzie nie wydawano funkcjonariuszom upoważnień do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 usmpt oraz upoważnień do pobierania kaucji o której mowa w art. 15 ust. 4 i art. 31 tej ustawy, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika LUCS – upoważnienia dla funkcjonariuszy do wykonywania ww. czynności wynikały bezpośrednio z ustawy. Upoważnienia do nakładania kar pieniężnych, o których mowa w art. 21, 22, 22a i 24 usmpt wydane zostały kierownikom Referatów Postępowania Celnego w: Białej Podlaskiej, Lublinie¹⁰ i Zamościu. Wśród regulaminowych zadań tych komórek uwzględniono orzecznictwo w zakresie kar pieniężnych.

(akta kontroli tom I str. 462-469, tom II str. 69-72, tom III str. 44-62)

1.5. Według stanu na dzień 31 października 2019 r. wyposażenie referatów realizacji będących w strukturze LUCS nie w pełni odpowiadało wymogom określonym przez Szefa KAS w „Standardach wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej”. Stwierdzono m.in. braki:

- pojazdów dostawczych <2,5T wyposażonych w system łączności ADAM – żadna z komórek realizacji nie posiadała na stanie takiego pojazdu, a uwzględniając zatrudnienie w tych komórkach, winne posiadać po jednym, natomiast CZR-1 – dwa takie pojazdy;

⁹ Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, stanowiąca pojedynczy punkt dostępu do e-usług Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze obsługi i kontroli obrotu towarowego z państwami trzecimi i obrotu wyrobami akcyzowymi.

¹⁰ W Referacie Postępowania Celnego w Lublinie upoważnienie takie posiadało jeszcze dwóch funkcjonariuszy, na czas zastępowania Kierownika tego Referatu.

- zestawu do kontroli drogowej – jedynie na stanie CZR-5 znajdowały się dwa takie zestawy (w tym jeden niepełny), komórki CZR-1, CZR-2, CZR-3 i CZR-4 nie posiadały żadnego takiego zestawu, mimo że do kontroli drogowej używały odpowiednio: CZR-1 – 10 samochodów, CZR-2 – trzech, CZR-3 – czterech, CZR-4 – siedmiu, CZR-5 – pięciu samochodów;
- mobilnych drukarek i skanerów do kontroli dokumentów SENT – ich liczba powinna odpowiadać liczbie laptopów z mobilnym dostępem do sieci Internet, natomiast było ich mniej: w CZR-1 – dwie sztuki zamiast 11 (liczba laptopów), w CZR-2 – jedna zamiast trzech, w CZR-3 – jedna zamiast pięciu, w CZR-4 – żadnej, powinno być sześć oraz w CZR-5 – trzy sztuki zamiast siedmiu;
- zestawów do pobierania próbek – komórki CZR-1, CZR-4 i CZR-5 posiadały tylko po jednym takim zestawie, natomiast komórki CZR-2 i CZR-3 nie posiadały żadnego takiego zestawu.

Zastępca Naczelnika Urzędu poinformował, że samochody dostawcze <2,5T są rzadko wykorzystywane i ich zakup wydaje się nieuzasadniony ekonomicznie. Brak tego typu pojazdu jest kompensowany innymi pojazdami będącymi na stanie innych komórek LUCS. Obecnie dostarczane pojazdy nie zostały przez zamawiającego (MF) wyposażone w znaki drogowe i sygnały świetlne. Zastąpiono je tablicami led zamontowanymi na tylnej klapie pojazdu, na których można wyświetlać stosowne komunikaty tekstowe. Pojazdy te zyskały doświetlenie boczne, zwiększające bezpieczeństwo kontroli. Laptopy mobilne zostały zakupione ogólnie i dostarczone bez dodatkowych urządzeń mobilnych typu drukarka czy skaner. W codziennej pracy referatów do kontroli SENT wykorzystywany jest jeden, maksymalnie dwa zestawy (laptop i drukarka). Zdecydowana większość zamówień na sprzęt wspomagający kontrolę SENT realizowana jest poprzez zamówienia centralne, dlatego Urząd nie posiada informacji o terminie i etapie realizacji składanego zapotrzebowania. Wyposażenie komórek realizacji w skanery oraz drukarki zostanie zrealizowane wraz z zakupem dwóch biur mobilnych do komórek w Chełmie i Hrubieszowie, na które zostało złożone zapotrzebowanie pismem z dnia 16 stycznia 2019 r. Według informacji przekazanej Naczelnikowi LUCS przez Pierwszy Dział Logistyki IAS w Lublinie, z uwagi na ograniczone środki finansowe, zapotrzebowanie to nie zostało zrealizowane w 2019 r. Zakup tych pojazdów będzie natomiast możliwy w późniejszym terminie, ze środków finansowych gwarantowanych uchwałą Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”. Referaty Realizacji w Chełmie i Hrubieszowie zostały utworzone z dniem 1 listopada 2018 r. i po przeszkoleniu funkcjonariuszy włączone do realizacji zadań wynikających z usmpt. W konsekwencji komórki te nie posiadają pełnego wyposażenia wspomagającego kontrolę SENT, które było dostarczane z zakupów centralnych przed listopadem 2018 r. Referat w Chełmie złożył zapotrzebowanie na zakup zestawu do pobierania próbek, które jest w trakcie realizacji, natomiast Referat w Hrubieszowie, z uwagi na brak przypadków wymagających użycia takiego zestawu, nie złożył zapotrzebowania na jego zakup. W przypadku konieczności pobrania próbek z wykorzystaniem specjalistycznych zestawów istnieje możliwość wypożyczenia go z Referatów w Zamościu lub Lublinie.

(akta kontroli tom I str. 74-81, 100-137, 329-345, 438-441, tom II str. 9)

1.6. Analiza danych dotyczących obsady zmian funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT w ośmiu wybranych tygodniach¹¹ wykazała, że:

- liczba funkcjonariuszy w Referacie Służba Dyżurna w każdym analizowanym tygodniu była niższa niż 12, tj. niższa niż określona w § 3 ust. 4 „Instrukcji dla

¹¹ Przeanalizowano pierwszy tydzień maja i lipca w latach 2017-2019 oraz ostatni tydzień grudnia w latach 2017-2018.

funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Pionie Zwalczenia Przystępczości Ekonomicznej”, zatwierdzonej w grudniu 2018 r. przez Szefa KAS (dalej: Instrukcja PZPE). Wynosiła od sześciu do 11 osób (sześć w maju 2017 r., osiem w lipcu i grudniu 2017 r., maju i lipcu 2018 r. oraz w maju 2019 r., 10 – w lipcu 2019 r. i 11 osób – w grudniu 2018 r.);

- w 20 przypadkach (18%)¹² obowiązki na służbie pełnił jeden funkcjonariusz Referatu Służba Dyżurna (wszystkie służby w dniach od 1 do 5 maja 2019 r., służby w dniach 6-7 maja 2019 r. poza godzinami od 7.30 do 15.30, zmiany nocne w dniach: 1/2 lipca, 3/4 lipca, 4/5 lipca, 5/6 lipca 2019 r.). Było to niezgodne z § 3 ust. 6 pkt 3 Instrukcji PZPE, według którego służby należy tak planować, aby w trakcie jednej zmiany służbę pełnił dyspozytor i analityk;
- w okresie objętym kontrolą w Referacie Służba Dyżurna nie były wyodrębnione stanowiska dyspozytorskie i analityczne¹³, wskazane w § 3 ust. 2 Instrukcji PZPE;
- nie zachowano ciągłości służby w Referatach Realizacji w: Białej Podlaskiej – 34 przypadki (30%), Lublinie – 51 przypadków (45%), Zamościu – 68 przypadków (61%), Chełmie – 10 przypadków (24%) i Hrubieszowie – 16 przypadków (38%).

Naczelnik LUCS wyjaśnił, że nieosiągnięcie wymaganego poziomu zatrudnienia wynikało z braków kadrowych, które dotyczą wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu. Braki te przyczyniły się do niezapewnienia dwuosobowej obsady wszystkich służb. Naczelnik na bieżąco informował Dyrektora IAS w Lublinie o niedostatecznym poziomie zatrudnienia w Referacie Służba Dyżurna.

(akta kontroli tom I str. 329-345, 432-437, 462-469, tom II str. 52-65, tom III str. 97-103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku analizy próby służb zmianowych, zrealizowanych w wybranych ośmiu tygodniach okresu objętego kontrolą (tj. po 112 służb zrealizowanych przez referaty w: Białej Podlaskiej, Lublinie i Zamościu oraz po 42 – przez referaty w Chełmie i Hrubieszowie, utworzone z dniem 1 listopada 2018 r.), stwierdzono przypadki niezachowania ciągłości służby w Referatach Realizacji w: Białej Podlaskiej – 34 przypadki (30%), Lublinie – 51 przypadków (45%), Zamościu – 68 przypadków (61%), Chełmie – 10 przypadków (24%) i Hrubieszowie – 16 przypadków (38%).

W 20 przypadkach w referatach realizacji służby wykonywał tylko jeden funkcjonariusz. Dotyczyło to wszystkich służb w dniach od 1 do 5 maja 2019 r., służb w dniach 6-7 maja 2019 r. poza godzinami od 7.30 do 15.30, zmian nocnych w dniach: 1/2 lipca, 3/4 lipca, 4/5 lipca, 5/6 lipca 2019 r.

Wg § 6 ust. 3 pkt 1 Instrukcji PZPE, do kontroli pojazdu w ruchu drogowym należy wyznaczyć co najmniej dwóch funkcjonariuszy. Pełnienie służby przez jednego funkcjonariusza uniemożliwiało skierowanie takiego funkcjonariusza przez Referat Służba Dyżurna do wykonania ewentualnej kontroli drogowej pojazdu.

Pismem nr CP6.892.11.2017 z dnia 14 lutego 2017 r. Szef KAS polecił, aby zadania wynikające z usmpt wykonywane były w systemie zmianowym – całodobowo, minimum przez dwa zespoły w trakcie jednej zmiany na terenie województwa.

Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że zachowanie ciągłości zmian w danym referacie nie było wyznacznikiem planowania służb. Obsada etatowa oraz realizacja

¹² Przypadki stwierdzono w okresie od grudnia 2018 r., tj. od momentu obowiązywania Instrukcji PZPE.

¹³ Stanowiska dyspozytora i analityka zostały uwzględnione w zakresach obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy Referatu Służba Dyżurna dopiero 25 listopada 2019 r.

pozostałych obowiązków związanych z zaangażowaniem znacznych sił referatów nie pozwalała na stuprocentowe zachowanie ciągłości pracy, lecz przyjęty model umożliwiał bardziej efektywne wykonywanie powierzonych zadań. Przy realizacji zadań SENT podjęto decyzję, że działań całodobowych nie będą zapewniały wszystkie referaty jednocześnie i w okresie od kwietnia 2017 r. do października 2018 r. zostały wprowadzone dyżury, które przewidywały kiedy i który referat miał realizować takie kontrole. Ciągłość została zachowana dla całej instytucji, nie zaś dla poszczególnych referatów. Przerwy w obsadzie dotyczyły głównie okresów, kiedy obowiązywał zakaz poruszania się samochodów ciężarowych na terenie całego kraju i to było przesłanką planowania służb. Natomiast służby pełnione przez jednego funkcjonariusza w podległych referatach polegały na wykonywaniu przez niego jedynie czynności biurowych, niezwiązanych z kontrolą pojazdów w ruchu drogowym.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach¹⁴, zakaz ruchu pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton na obszarze całego kraju, w objętych badaniem tygodniach, obowiązywał w godzinach od 8⁰⁰ do 22⁰⁰ w dniach: 1 i 3 maja oraz 25 i 26 grudnia. Natomiast przypadki niezachowania ciągłości służby stwierdzono m.in. w dniach: 2, 4/5 maja; 3, 6/7 lipca; 27, 27/28, 28/29, 29/30 grudnia 2017 r., 2, 7/8 maja; 2/3, 4/5, 5/6 lipca 2018 r., 2 maja, 1/2, 2/3, 3/4 lipca 2019 r. oraz na niektórych służbach nocnych w dni świąteczne w godzinach od 22⁰⁰ do 8⁰⁰, w których nie obowiązywał zakaz ruchu ww. pojazdów.

Zdaniem NIK, brak zachowania ciągłości służb przez poszczególne referaty realizacji rozlokowane na terenie województwa lubelskiego utrudnia wykonanie postanowień § 5 ust. 3 porozumienia z dnia 22 września 2017 r., zawartego pomiędzy Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów. Według tych uregulowań funkcjonariusz służby celno-skarbowej nie później niż w ciągu godziny dokona pobrania próbki lub nałożenia zamknięć urzędowych, w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania takich czynności przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej lub inspektorów ITD podczas wykonywania kontroli.

(akta kontroli tom I str. 39-55, 82-99, 329-345, 462-469, tom II str. 52-65, tom III str. 104)

2. W nw. przypadkach funkcjonariusze nie posiadali wymaganego przeszkolenia:

- wg stanu na 14 stycznia 2020 r. trzech funkcjonariuszy nie było przeszkolonych w zakresie: taktyki i techniki interwencji (kurs podstawowy) oraz trzech – w zakresie udzielania pierwszej pomocy;
- wg stanu na 23 grudnia 2019 r. liczba przeszkolonych funkcjonariuszy w zakresie pobierania próbek towarów w referatach CZR-2 i CZR-3 nie gwarantowała dostępności co najmniej jednego przeszkolonego funkcjonariusza dla zespołów kontrolnych w ramach zmiany. W CZR-2 i CZR-3 przeszkolonych w tym zakresie było odpowiednio: dwóch funkcjonariuszy i jeden funkcjonariusz na 17 pełniących służbę w każdej z tych komórek. W CZR-2 wystąpiły przypadki zlecenia poboru próbek podmiotowi zewnętrznemu (koszty zlecenia wyniosły 4 747,30 zł).

Było to niezgodne z zaleceniem Szefa KAS z dnia 31 marca 2017 r., aby funkcjonariusze wyznaczeni do realizacji czynności kontrolnych posiadali przeszkolenie w zakresie m.in. taktyki i techniki interwencji – kurs podstawowy,

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1968.

pierwszej pomocy oraz poboru próbek (liczba przeszkolonych funkcjonariuszy powinna być uzależniona od indywidualnych potrzeb oraz sposobu organizacji działań – przeszkolony funkcjonariusz w każdym zespole kontrolnym lub jeden na kilka zespołów).

Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że każda z komórek realizacji występowała z wnioskami o organizację i przeszkolenie funkcjonariuszy w zakresie poboru próbek paliw z cystern samochodowych. Na przedmiotowe szkolenia tut. Urzędowi przyznano tylko kilka miejsc, dlatego w każdym referacie z obecnie pracujących osób przeszkolonych jest zazwyczaj 1-2 funkcjonariuszy. Zlecenie poboru próbek podmiotowi zewnętrznemu było podyktowane charakterem kontrolowanego towaru oraz obostrzeniami BHP dotyczącymi tych czynności.

(akta kontroli tom I str. 88-90, 204-214; 329-345, 442-461; tom II str. 3-9, 20-51)

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna Urzędu była dostosowana do realizacji zadań monitorowania przewozu towarów. Naczelnik Urzędu podejmował działania we współpracy z IAS w Lublinie w celu zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej i należytego przygotowania podległych funkcjonariuszy, ale nie były one w pełni skuteczne. Nie zapewniono zaleconego przez Szefa KAS całodobowego systemu kontroli przemieszczania towarów oraz odpowiedniej obsady niektórych służb. Wyposażenie komórek realizacji nie w pełni odpowiadało standardom wyposażenia, określonym przez Szefa KAS. Wystąpiły braki w przeszkoleniu funkcjonariuszy w zakresie zalecanym przez Szefa KAS, dotyczącym udzielania pierwszej pomocy, a także taktyki i techniki interwencji oraz pobierania próbek towaru.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez naczelnika urzędu celno-skarbowego

2.1. Realizacja zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, zgodnie ze strukturą organizacyjną LUCS, sprawowany był przez Naczelnika LUCS oraz Zastępcę Naczelnika nadzorującego Pion Zwalczania Przystępności Ekonomicznej poprzez:

- monitorowanie i analizowanie bieżących wyników kontroli na stronie intranetowej Centrum SENT;
- bieżące omawianie realizacji zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu z kierownikami komórek organizacyjnych zaangażowanych w kontrolę, w szczególności z Kierownikiem Działu Realizacji i Kierownikiem Referatu Służby Dyżurnej;
- udzielanie ustnych wytycznych kierownikom komórek zaangażowanych w kontrolę, w tym m.in. zalecenie zwiększenia liczby kontroli.

(akta kontroli tom II str. 346-352)

2.1.2. Naczelnik LUCS przeprowadzał analizy efektów pracy pracowników i funkcjonariuszy Urzędu w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. Według Zastępcy Naczelnika LUCS, analizy wyników kontroli SENT przeprowadzał Kierownik Referatu Służby Dyżurnej m.in. pod kątem występujących nieprawidłowości. Wyniki analiz były przedstawiane m.in. na naradach z kierownikami Działu Realizacji oraz Referatu Służby Dyżurnej, a także na szkoleniach dla funkcjonariuszy z zakresu stosowania przepisów usmpt przeprowadzonych w lutym 2018 r. i styczniu 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 346-352, 371-385)

2.1.3. W okresie od maja 2017 r. do listopada 2019 r. funkcjonariusze LUCS przeprowadzili ogółem 37.511 kontroli drogowego przewozu towarów SENT, w tym od maja do grudnia 2017 r. – 5.893, w 2018 r. – 9.589 (wzrost w porównaniu z wcześniejszym okresem o 62,7%) oraz od stycznia do listopada 2019 r. – 22.029 (wzrost o 129,7%). Najwięcej kontroli (18 tys., tj. 47,9%) dotyczyło innych towarów niepodlegających systemowi monitorowania, 33,2% (12,5 tys.) – wyrobów energetycznych, 17,2% (6,4 tys.) – pustych przewozów, 1,7% (0,6 tys.) – suszu tytoniowego, oleju roślinnego, alkoholu oraz produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne¹⁵.

(akta kontroli tom II str. 175)

Od czerwca 2018 r. do listopada 2019 r. przeprowadzono 333 kontrole kolejowego przewozu towarów SENT, w tym w 2018 r. – 28, a w 2019 r. – 305. Najwięcej kontroli przeprowadzono w styczniu i maju 2019 r. (odpowiednio 66 i 69). W okresie od czerwca do listopada 2018 r. oraz w czerwcu i listopadzie 2019 r. nie przeprowadzono kontroli kolejowego przewozu towarów SENT.

Według Zastępcy Naczelnika LUCS, co do zasady towary przewożone transportem kolejowym ze zgłoszeniami SENT powinny być kontrolowane w miejscu ich przeznaczenia lub rozładunku wskazanym w dokumencie. W praktyce liczba takich transportów jest znikoma. Na przykład w okresie od 17 czerwca do 4 grudnia 2018 r. zarejestrowano 33 zgłoszenia SENT, w których wskazano miejsce rozładunku/dostarczenia towaru we właściwości miejscowej LUCS (przewóz oleju sojowego do Chełma – jedno zgłoszenie, przewóz gliceryny do Lublina – jedno zgłoszenie, przewóz oleju opałowego ciężkiego do Siennicy Nadolnej – jeden pociąg z 15 cysternami, przewóz oleju opałowego ciężkiego do Siennicy Nadolnej jeden pociąg z 16 cysternami). W praktyce tylko cztery dostawy spełniały kryteria do objęcia ich zainteresowaniem kontrolujących, były to jednak towary, niebędące w grupie najwyższego ryzyka powstania nieprawidłowości. W związku ze znikomym ryzykiem powstania nieprawidłowości funkcjonariusze byli kierowani do innych czynności kontrolnych. Jednakże transporty rejestrowane w systemie SENT były monitorowane i w przypadku dużego ryzyka powstania nieprawidłowości byłyby podjęte czynności kontrolne.

(akta kontroli tom II str. 176-177, 259-269, 346-352)

Prawie 3% kontroli (tj. 1.053) zakończyło się sporządzeniem protokołu (w 2017 r. – 502, 2018 r. – 166, 2019 r. – 385), z tego 948 na żądanie kontrolowanych (odpowiednio: 490, 130 i 328). Nieprawidłowości stwierdzono w 12 kontrolach w 2017 r., 36 w 2018 r. oraz 57 w 2019 r. W ich wyniku przekazano sprawy do nałożenia kary pieniężnej. W wyniku jednej kontroli (w 2018 r.) zatrzymano towar i środek transportu, jednak na podstawie dokumentacji przedłożonej przez stronę w dniu następnym po zatrzymaniu stwierdzono, że towar nie podlegał kontroli SENT, podjęto więc decyzję o jego zwolnieniu. W latach 2017-2019 zrealizowano odpowiednio 11, 28 oraz 5 konwojów.

(akta kontroli tom II str. 177-178, 346-352)

W okresie objętym kontrolą Naczelnik LUCS wydał 44 decyzje w sprawie kary pieniężnej nałożonej na podstawie usmpt, w tym:

- sześć decyzji w sprawie kar nałożonych na podmiot wysyłający lub odbierający na kwotę 120 tys. zł, na podstawie art. 21 ust. 1 i 2 usmpt. Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od nałożenia tych kar;
- 27 decyzji w sprawie kary pieniężnej nakładanej na przewoźnika na podstawie

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 499, ze zm.

art. 22 ust. 1 i 2 usmpt na łączną kwotę 171 tys. zł, w tym w 2017 r. – 5 decyzji, w 2018 r. – 17, w 2019 r. – 5. W trzech przypadkach odstąpiono od nałożenia kary pieniężnej z urzędu w trybie art. 22 ust. 3 usmpt;

- 11 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 usmpt, na łączną kwotę 86 tys. zł, w związku z niedokonaniem aktualizacji zgłoszenia lub zgłoszeniem danych niezgodnych ze stanem faktycznym. W jednym przypadku na podstawie art. 24 ust. 2 usmpt z urzędu odstąpiono od nałożenia kary pieniężnej.

(akta kontroli tom II str. 179-180, 187-258)

W okresie od maja 2017 r. do września 2019 r. funkcjonariusze LUCS dokonali łącznie 169 zamknięć urzędowych (w 2017 r. – 152, 2018 r. – 4, 2019 r. – 13). W ich wyniku pobrano łącznie 169 kaucji w formie gotówkowej na łączną kwotę 170 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki nałożenia zamknięć urzędowych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, w wyniku wezwania przez inne służby prowadzące kontrolę SENT, tj. funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, bądź inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego¹⁶.

(akta kontroli tom II str. 177-178, 182)

2.1.4. Badanie dokumentacji 100 losowo wybranych kontroli wykazało, że zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów¹⁷ i § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów¹⁸ we wszystkich przypadkach w rejestrze zgłoszeń została zamieszczona informacja o przeprowadzonej kontroli. Informacje te wprowadzono do rejestru zgłoszeń w trakcie kontroli lub niezwłocznie po ich zakończeniu. W przypadku dwóch kontroli przeprowadzonych 15 listopada 2017 r. oraz 9 lutego 2018 r. w rejestrze nie zamieszczono adnotacji o nałożeniu zamknięć urzędowych, pobraniu kaucji oraz pobraniu próbki towaru, pomimo że czynności te zostały wykazane w papierowej wersji protokołów z kontroli.

(akta kontroli tom II str. 488-496, 525-533, tom III str. 63-94)

Liczba kontroli w rejestrze zgłoszeń nie odpowiadała liczbie kontroli wykazywanych w raportach dobowych przekazywanych do Centrum SENT. Analiza raportów z 13 dni wykazała, że różnice te wystąpiły w 12 przypadkach i wyniosły od jednej kontroli (np. 18 stycznia 2018 r.) do 22 (6 września 2019 r.). Ponadto raport dobowy z dnia 11 maja 2019 r. został nierzetelnie sporządzony z uwagi na nieujawnienie nałożenia w toku kontroli zamknięcia urzędowego.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że powstałe różnice mogły wynikać z faktu, że raport dobowy obejmuje liczbę kontroli zgłoszeń SENT, a nie liczbę środków transportu – na jednym środku przewozowym mógł znajdować się towar podlegający kilku lub kilkunastu zgłoszeniom SENT, w rejestrze zgłoszeń (moduł kontrola) natomiast jedna kontrola odpowiada zazwyczaj jednemu środkowi transportu. Odnosząc się z kolei do niewykazania w raporcie dobowym nałożenia zamknięcia, Zastępca Naczelnika wskazał na błąd funkcjonariusza sporządzającego raport cząstkowy.

(akta kontroli tom II str. 346-352, 431-434, 447-448, tom III str. 63-95)

¹⁶ Zgodnie z treścią art. 13 ust. 4 ustawy o SENT kontrolę przewozu towarów, przy wykorzystaniu swoich ustawowych zadań, mogą również przeprowadzić funkcjonariusze Policji, funkcjonariusze Straży Granicznej oraz inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

¹⁷ Dz. U. poz. 1624, ze zm., dalej: rozporządzenie z 13 sierpnia 2018 r.

¹⁸ Dz. U. poz. 789, dalej: rozporządzenie z 13 kwietnia 2017 r. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 sierpnia 2018 r.

2.1.5. Badanie dokumentowania kontroli przewozu towarów przeprowadzono na próbie 132 losowo wybranych kontroli, tj. 110, w których sporządzono protokół z kontroli, czterech, w których sporządzono protokół z kontroli i protokół pobrania próbki (13,3% wszystkich protokołów pobrania próbki sporządzonych w kontrolowanym okresie) oraz 18, w których sporządzono protokół z kontroli i pokwitowanie pobrania kaucji w formie gotówkowej (10,7% pokwitowań wystawionych w kontrolowanym okresie). Stwierdzono, że:

- 21 protokołów z kontroli przeprowadzonych po 23 sierpnia 2018 r. oraz jeden protokół pobrania próbki towaru i pięć pokwitowań pobrania kaucji w formie gotówkowej wystawionych po tym dniu, sporządzono na nieaktualnych formularzach, tj. wzorach określonych w rozporządzeniu z 13 kwietnia 2017 r., które utraciło moc z dniem 24 sierpnia 2018 r. Pozostałe protokoły i pokwitowania były sporządzone zgodnie ze wzorami określonymi w obowiązujących rozporządzeniach z 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r.;
- protokoły z kontroli zawierały dane wymagane w rozporządzeniach z 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r. (m.in. dane funkcjonariuszy, kierujących, przewoźników, nadawców i odbiorców towarów, opisy dokonanych w trakcie kontroli czynności, datę i miejsce ich sporządzenia), z wyjątkiem 33 protokołów, w których nie uzupełniono adresu kierującego, numeru legitymacji lub upoważnienia funkcjonariusza, danych właściciela pojazdu lub naczepy/przyczepy, miejsca wykonywania czynności kontrolnych;
- w protokołach z kontroli powołane zostały prawidłowe przepisy usmpt, z wyjątkiem 18 protokołów z kontroli przewozu drogowego towarów, w których w podstawie prawnej przywołano art. 2 pkt 11 lit. b usmpt, odnoszący się do przewozu towarów pojazdem kolejowym, zamiast art. 2 pkt 11 lit. a, dotyczącego przewozu towarów pojazdem samochodowym;
- w 130 protokołach z kontroli, dwóch protokołach pobrania próbki towaru oraz 18 pokwitowaniach pobrania kaucji w formie gotówkowej błędnie wskazano organ prowadzący kontrolę, tj. w pozycji „nazwa organu prowadzącego kontrolę” wpisano Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej, zamiast – Naczelnik Lubelskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Białej Podlaskiej;
- z czterech badanych protokołów pobrania próbek, jeden został wypełniony w sposób prawidłowy, w jednym (z 26 czerwca 2019 r.) jako funkcjonariusza pobierającego próbkę wskazano pracownika firmy zewnętrznej (J.S. Hamilton Poland Sp. z o.o.), dwa (z 13 czerwca 2019 r. i 15 lipca 2019 r.) zostały sporządzone przez pracowników ww. spółki według wzoru opracowanego przez tę spółkę, który nie był zgodny ze wzorem protokołu pobrania próbki towaru określonym w rozporządzeniu MF z 13 sierpnia 2018 r.

Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika LUCS, protokoły sporządzali pracownicy J.S. Hamilton Poland Sp. z o.o. na wzorach protokołów firmy, gdyż to oni fizycznie dokonywali poboru próbek.

(akta kontroli tom I 442-461, tom II str. 259-269, 435-441, 444-562)

2.1.6. Badanie dokumentacji pobrania 30 kaucji w związku z nałożeniem na środek transportu lub towar zamknięć urzędowych wykazało, że pobierane były w wysokości określonej w art. 15 ust. 4 usmpt oraz art. 31 ust. 1-2 usmpt. W 12 przypadkach pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej sporządzono na nieaktualnych wzorach.

(akta kontroli tom II str. 442-562)

2.1.7. W okresie od maja 2017 r. do listopada 2019 r. funkcjonariusze LUCS nie pobierali opłat na podstawie art. 17 ust. 1 usmpt za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu. W trakcie kontroli nie wymierzali ponadto grzywien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1

usmpt. Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika, w 2019 r. ujawniono trzy przypadki naruszenia art. 32 ust. 1, we wszystkich tych przypadkach wysłano wnioski o ukaranie do właściwego Sądu Rejonowego, ale do dnia 29 stycznia 2020 r. nie zapadły orzeczenia w tych sprawach.

(akta kontroli tom II str. 177-178, 259-269, 346-352)

2.1.8. Typowanie pojazdów do kontroli SENT przez funkcjonariuszy LUCS odbywało się zgodnie z wytycznymi MF i Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach¹⁹ oraz opracowanymi przez funkcjonariuszy Referatu Służby Dyżurnej na ich podstawie w formie notatek służbowych szczegółowymi poleceniami²⁰. Typowanie polegało na dokonywaniu w rejestrze SENT cyklicznych sprawdzeń zgłoszeń z dyrektywami, w których miejsce dostarczenia/odbioru towaru znajdowało się na terenie właściwości LUCS oraz analizie możliwości zrealizowania kontroli w miejscu dostarczenia/odbioru towaru. W przypadku zgłoszeń wytypowanych do kontroli nawiązywano kontakt z przewoźnikiem w celu ustalenia miejsca, w którym znajdował się transport oraz czasu dostarczenia towaru do miejsca wskazanego w zgłoszeniu. Wyniki dokonanych sprawdzeń przekazywano następnie do komórek realizacji w formie tabel zawierających: numer zgłoszenia SENT, dane podmiotu odbierającego towar, miejsce dostarczenia towaru, datę rozpoczęcia przewozu, treść dyrektywy, dane przewoźnika oraz dane o środku przewozowym.

Od października 2018 r. do typowania pojazdów do kontroli wykorzystywano moduł SENT-GEO, który umożliwił monitorowanie przewozów w czasie rzeczywistym (m.in. ich lokalizacji, trasy przejazdu oraz nałożonych zastrzeżeń).

Przy typowaniu pojazdów do kontroli wykorzystywano ponadto doświadczenie i wiedzę Dyżurnego Koordynatora oraz funkcjonariuszy realizujących kontrole w terenie (np. w zakresie wyników wcześniejszych kontroli).

Zastępca Naczelnika wskazał, że w LUCS nie wprowadzano w tym zakresie dodatkowych instrukcji, gdyż przekazane wytyczne były wystarczające w zakresie określenia zasad typowania pojazdów do kontroli przez Dyżurnych Koordynatorów z Referatu Służby Dyżurnej.

(akta kontroli tom I str. 353-365, tom II str. 259-292, 321-327)

2.1.9. Funkcjonariusze LUCS, na podstawie danych z systemu SENT-GEO, na bieżąco w trybie całodobowym monitorowali pojazdy rozpoczynające, kontynuujące lub kończące przewóz w obrębie województwa lubelskiego, jak również przemieszczające się po terenie sąsiednich województw, w celu ustalenia, czy pojazd będzie odbywać przejazd przez województwo lubelskie i ewentualnie będzie podlegać kontroli. Analizie poddawano przede wszystkim zastrzeżenia (dyrektywy), lokalizacje, trasy przejazdu oraz informacje zawarte w zgłoszeniach SENT. Dyżurny koordynator, dokonując wyboru pojazdu do kontroli, przy wykorzystaniu łączności telefonicznej, niezwłocznie przekazywał informacje o pojeździe, który miał zostać poddany kontroli do najbliższej znajdującego się patrolu. W przypadku gdy zastrzeżenie zostało wygenerowane kilkanaście godzin przed dotarciem pojazdu do wyznaczonego miejsca kontroli, funkcjonariusze przekazywali zlecenie kontroli patrolowi realizacji w takim czasie, aby możliwe było przeprowadzenie kontroli.

Referat Służby Dyżurnej przekazywał dane z systemu SENT-GEO funkcjonariuszom i pracownikom LUCS, w szczególności z komórek postępowania celnego oraz

¹⁹ Wytyczne zawarte m.in. w pismach MF nr DZP10.K077.44.2017 z dnia 8 stycznia 2017 r., nr DZP10.K077.77.2019 z dnia 27 maja 2019 r., nr DZP10.K077.23.2019 z dnia 5 lutego 2019 r. i piśmie Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach nr 338000-CWE.4020.116.2019.PWI.WG z dnia 4 czerwca 2019 r.

²⁰ Notatki służbowe p.o. kierownika i funkcjonariuszy Referatu Służba Dyżurna nr 308000-CZD.94.2.6.2018 z dnia 23 stycznia 2018 r., 2 lutego 2018 r. oraz 22 lutego 2019 r., polecenie Kierownika Referatu Służby Dyżurnej nr 308000-CZD.94.2.45.2019 z dnia 29 maja 2019 r.

kontroli celno-skarbowej, na potrzeby prowadzonych przez nich postępowań kontrolnych lub administracyjnych.

Typowania pojazdów do kontroli, na podstawie danych z systemu SENT-GEO oraz posiadanej wiedzy i doświadczenia, dokonywali ponadto funkcjonariusze z patroli realizacji, którzy zostali wyznaczeni do przeprowadzania kontroli SENT.

Analiza przejazdu środka transportu w SENT-GEO była możliwa od momentu uruchomienia w nim lokalizatora. Moduł na podstawie danych geolokalizacyjnych na bieżąco generował informacje o zdarzeniach stanowiących anomalie w zachowaniu monitorowanych pojazdów, takich jak: przerwy w przewozie (zatrzymanie pojazdu), wraz ze wskazaniem miejsc i czasu zatrzymania, wyłączeniu lokalizatora wraz ze wskazaniem miejsc i czasu wyłączenia. Analizę tego typu informacji przeprowadzali Dyżurni Koordynatorzy w Referacie Służby Dyżurnej.

W okresie od lutego do listopada 2019 r. na podstawie wskazań SENT-GEO przeprowadzono 147 kontroli, w wyniku których stwierdzono cztery nieprawidłowości (2,7%). Dotyczyły one niezgodnych ze zgłoszeniem ilości towaru i numeru rejestracyjnego środka transportu oraz błędnego opisu nazwy towaru.

(akta kontroli tom I str. 353-365; tom II str. 259-292, 321-327, 346-359)

2.1.10. W okresie od maja 2017 r. do września 2019 r. w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych (dalej: BPS) nie dokonywano wpisów dotyczących podmiotów, które działały z naruszeniem przepisów usmpt.

(akta kontroli tom II str. 133-136)

2.1.11. Analiza 25 decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie usmpt (pięciu wydanych w 2017 r. oraz po 10 z 2018 r. i 2019 r.) wykazała, że w każdym przypadku jako organ odwoławczy wskazano Dyrektora IAS w Lublinie, jako organ właściwy ze względu na siedzibę naczelnika urzędu celno-skarbowego, który wydał decyzję w pierwszej instancji.

Od 23 decyzji złożono odwołania. W wyniku ich rozpatrzenia 15 decyzji zostało utrzymanych w mocy, w jednej – odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji, w przypadku pięciu decyzji postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone. Dwie decyzje zostały uchylone w całości i przekazane do ponownego rozpatrzenia, z powodu stwierdzenia wadliwości postępowania dowodowego, w szczególności niedobadania, czy występują przesłanki umożliwiające odstępianie od nałożenia kary.

(akta kontroli tom II str. 187-258)

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

2.2.1. Szczegółowe dane z czynności kontrolnych odnotowywane były przez funkcjonariuszy grup kontroli mobilnej w rejestrze zgłoszeń. Rejestr ten umożliwiał zaewidencjonowanie ustaleń z przeprowadzonych czynności kontrolnych, w tym m.in. danych kontrolowanego podmiotu, środka przewozowego i towaru. Ponadto funkcjonariusze wykonujący kontrole wpisywali dane o nich do Rejestru Kontroli w Systemie Przetwarzania Danych Elektronicznej Książki Służby (dalej: SPD EKS), w którym były przechowywane takie dane, jak miejsce i czas kontroli, osoby kontrolujące, ryzyko, rodzaj kontroli, dane kontrolowanego, wynik kontroli.

Zgodnie z poleceniem Kierownika Referatu Służba Dyżurna, zawartym w piśmie 308000-CZD.5022.5.2017 z dnia 18 kwietnia 2017 r., w LUCS opracowywano dobowe raporty cząstkowe oraz raporty cząstkowe – zaangażowanie, które przekazywano do godziny 10:00 następnego dnia drogą mailową do Centrum SENT. Raporty sporządzane były przez funkcjonariuszy Służby Dyżurnej

na podstawie danych pozyskanych z poszczególnych Referatów Realizacji w formie tabel, zgodnie z określonymi wzorami, które zawierały m.in.: informacje o łącznej liczbie kontroli, kontrolach z podziałem na grupy towarów, liczbie wydanych decyzji dot. zarządzenia konwoju, zrealizowanych konwojów, pobranych próbek towaru, założonych zamknięć urzędowych, nałożonych kar grzywny, a także informacje o liczbie: funkcjonariuszy realizujących w danej dobie czynności oraz punktów kontrolnych stałych i mobilnych. Raporty dobowe stanowiły podstawę do opracowywanych i publikowanych na stronie intranetowej Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego zestawień, które były następnie analizowane m.in. przez kierownictwo LUCS. Według wyjaśnienia Zastępcy Naczelnika LUCS nie sporządzano innych raportów i sprawozdań w zakresie kontroli SENT.

(akta kontroli tom I str. 140-141; tom II str. 293-297, 346-352)

2.2.2. Dane pozyskane z rejestru zgłoszeń dotyczące działań kontrolnych prowadzonych przez funkcjonariuszy były analizowane w miarę potrzeb. Wyniki analiz, w tym omówienie stwierdzonych nieprawidłowości i wytyczne w tym zakresie, były prezentowane przez Kierownika Referatu Służby Dyżurnej podczas szkoleń dla funkcjonariuszy z zakresu stosowania przepisów usmpt przeprowadzonych w lutym 2018 r. oraz styczniu 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 346-352, 371-385)

2.2.3. Dane o kontrolach przewozu towarów oraz efektach pracy funkcjonariuszy były analizowane przez Dział Realizacji. Dane zgromadzone w SPD EKS analizowano pod kątem liczby kontroli wykonanych przez poszczególne referaty oraz liczby ujawnianych nieprawidłowości. W wyniku analizy stwierdzono, że liczba przeprowadzanych kontroli przez poszczególne referaty była zbliżona do założeń wyznaczonych przez Naczelnika LUCS (ustnie na spotkaniach z kierownikami podległych referatów). Dane te wykorzystywano w procesie planowania kontroli. W procesie tym, oprócz miejsc, gdzie zachodziło zwiększone ryzyko nieprawidłowości w obszarze SENT, brano pod uwagę przede wszystkim aspekty mające wpływ na fizyczną możliwość zatrzymania środka transportu i przeprowadzenia kontroli przez podległych funkcjonariuszy.

W latach 2017-2019 nie było przypadków przyznania przez Naczelnika LUCS nagród specjalnych, pochwał itd. za szczególne osiągnięcia w tym obszarze.

(akta kontroli tom II str. 346-352)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokumenty z kontroli w nw. przypadkach zostały sporządzone niezgodnie z obowiązującymi uregulowaniami:
 - 21 protokołów z kontroli i 17 pokwitowań pobrania kaucji w formie gotówkowej, jeden protokół pobrania próbki towaru sporządzone zostały na nieaktualnych formularzach, tj. wzorach określonych w rozporządzeniu MRiF z 13 kwietnia 2017 r., pomimo że od 24 sierpnia 2018 r. obowiązywały wzory określone w rozporządzeniu MF z 13 sierpnia 2018 r.
Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że użyte formularze zawierały wszystkie istotne informacje na temat kontroli, wymagane w protokołach sporządzonych na podstawie rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2018 r. Użyty wzór protokołu nie stanowił o wadliwości wykonanych czynności;
 - w 18 protokołach z kontroli przewozu drogowego towarów w podstawie prawnej przywołano art. 2 pkt 11 lit. b usmpt, odnoszący się do przewozu towarów pojazdem kolejowym bez napędu w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Powinien być przywołany art. 2 pkt 11 lit. a, dotyczący przewozu towarów pojazdem samochodowym lub zespołem pojazdów

składającym się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²¹. Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że w podanych przypadkach wybranie transportu kolejowego w protokole, podczas gdy kontrola dotyczyła transportu drogowego, wynikało najprawdopodobniej z oczywistej omyłki funkcjonariusza sporządzającego dokumentację;

- w 33 protokołach nie wskazano danych określonych w rozporządzeniach z 13 kwietnia 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r. tj.: adresu kierującego, numeru legitymacji lub upoważnienia funkcjonariusza danych właściciela pojazdu lub naczepy/przyczepy, miejsca wykonywania czynności kontrolnych z kontroli oraz dowodów zebranych w trakcie kontroli;
Nieprawidłowości w tym zakresie zostały także stwierdzone w trakcie kontroli prowadzonej w LUCS przez IAS w Lublinie w okresie od września do października 2019 r. W odpowiedzi na sprawozdanie z kontroli Naczelnik LUCS wskazał, że kierownik Działu Realizacji polecił Kierownikom Referatów Realizacji przypomnieć podległym funkcjonariuszom zasady sporządzania dokumentów z kontroli, w szczególności obowiązujących obecnie przepisów i druków stosowanych przy kontroli drogowego przewozu towarów;
- dwa protokoły pobrania próbki towaru z dnia 13 czerwca 2019 r. numer 76/MAL/2019-1 oraz z 15 lipca 2019 r. numer 77/MAL/2019 zostały sporządzone przez pracowników J.S. Hamilton Poland Sp. z o. o. według wzoru opracowanego przez ww. spółkę, który nie był zgodny ze wzorem protokołu pobrania próbki towaru określonym w rozporządzeniu z 13 sierpnia 2018 r. Ponadto w protokole pobrania próbki towaru z dnia 26 czerwca 2019 r. 308000-CZR-4.91.35.2019 w pozycji dotyczącej danych funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej pobierającego próbkę towaru, wskazano dane J.S. Hamilton Sp. z o.o. oraz jego pracownika.
Naczelnik LUCS wyjaśnił, że protokoły sporządzali pracownicy J.S. Hamilton Poland Sp. z o.o., na wzorach opracowanych przez spółkę, gdyż to oni fizycznie dokonywali poboru próbek.

(akta kontroli tom II str. 259-269, 393-441, 444-566)

2. W 130 protokołach z kontroli (ze 132 badanych), w dwóch protokołach pobrania próbki towaru (z czterech badanych) oraz 18 pokwitowaniach pobrania kaucji w formie gotówkowej (100% badanych) błędnie wskazano organ prowadzący kontrolę, tj. w pozycji „nazwa organu prowadzącego kontrolę” wpisano Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o KAS, organem KAS jest Naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, że w przypadkach automatycznego generowania protokołu z systemu, to system jako organ podaje „Lubelski Urząd Celno-Skarbowy w Białej Podlaskiej”, w przypadku ręcznego sporządzania protokołów przystawiano stempel nagłówkowy w miejsce stempla organu, co wynikało z oczywistej omyłki osoby sporządzającej protokół.

(akta kontroli tom II str. 259-269, 435-441, 444-566)

3. W przypadku dwóch kontroli (z 15 listopada 2017 r. oraz 9 lutego 2018 r.) nie zamieszczono w rejestrze zgłoszeń adnotacji o nałożeniu zamknięć urzędowych, pobraniu kaucji oraz pobraniu próbki towaru, pomimo że czynności te zostały wykazane w papierowej wersji protokołów kontroli. Obowiązek rejestracji tych informacji wynikał z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 13 kwietnia 2017 r.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 110.

Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że w elektronicznym rejestrze zgłoszeń SENT zakładka „KONTROLA” nie zawsze działała poprawnie. Trudno jednoznacznie stwierdzić na dzień dzisiejszy, czy dane na temat pobranych kaucji i nałożonych zamknięć elektronicznych nie zostały wpisane wskutek błędu systemu czy obsługującego go funkcjonariusza.

(akta kontroli tom II str. 386-392, 431-434, 444-566)

4. W raporcie dobowym z dnia 11 maja 2019 r., przekazywanym do Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach nie ujawniono faktu nałożenia w trakcie kontroli zamknięć urzędowych. Czynność ta była wymieniona w protokole z kontroli nr: 308000-CZR-1.5063.13.2019 z dnia 11 maja 2019 r. Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że powstała sytuacja była wynikiem błędu funkcjonariusza sporządzającego raport cząstkowy.

(akta kontroli tom II str. 431-434, 447-450, tom III str. 84-85)

5. W okresie od maja 2017 r. do września 2019 r. w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych (dalej: BPS) nie dokonywano wpisów dotyczących podmiotów, które działały z naruszeniem przepisów usmpt.

Zastępca Naczelnika LUCS wyjaśnił, że funkcjonariusze Działu Realizacji tut. Urzędu nie posiadali dostępu do tej aplikacji. Dostęp taki posiadało m.in. ośmiu funkcjonariuszy Referatu Służby Dyżurnej. Dla potrzeb systemu monitorowania przewozu dane o kontrolach przekazywane były do systemu ZISAR poprzez moduł KONTROLA II. Dublowanie tych danych w bazie BPS, zdaniem Zastępcy Naczelnika LUCS, byłoby nieekonomiczne, bowiem wymagałoby powielania już wprowadzonych informacji.

(akta kontroli tom II str. 133-136, 259-265, 346-352, 360-370)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą systematycznie zwiększała się liczba przeprowadzonych kontroli SENT i stwierdzonych nieprawidłowości, skutkujących nałożeniem kar pieniężnych określonych w usmpt. Nadzór nad realizacją zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów sprawowany był przez Naczelnika LUCS, Zastępcę Naczelnika oraz kierowników poszczególnych Referatów Realizacji. Typowanie pojazdów do kontroli odbywało się m.in. na podstawie wyników analizy danych o przeprowadzonych kontrolach SENT i stwierdzonych nieprawidłowościach oraz danych wynikających z modułu SENT-GEO. Informacje o przeprowadzonych kontrolach były wprowadzane do rejestru zgłoszeń w trakcie kontroli lub niezwłocznie po ich zakończeniu. Stwierdzone nieprawidłowości w dokumentowaniu czynności kontrolnych polegały głównie na stosowaniu niewłaściwych wzorów protokołów, niewskazywaniu w nich wszystkich wymaganych danych oraz błędnym określeniu organu prowadzącego kontrolę. Urząd realizował obowiązek przekazywania cyklicznych raportów z kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów do Centrum SENT. Stwierdzono jednak przypadki niewykazywania w tych raportach wszystkich czynności zrealizowanych w ramach kontroli SENT.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie ciągłości i wymaganej obsady służb wykonujących zadania monitorowania przewozu towarów.
2. Przeszkolenie funkcjonariuszy realizujących zadania wynikające z usmpt w zakresie taktyki i techniki interwencji (kurs podstawowy) oraz udzielania pierwszej pomocy.

3. Podjęcie działań w celu przeszkolenia większej liczby funkcjonariuszy w zakresie pobierania próbek.
4. Prawidłowe dokumentowanie przeprowadzonych kontroli przewozu towarów.
5. Wskazywanie właściwego organu prowadzącego kontrolę w dokumentacji z przeprowadzonej kontroli.
6. Wykazywanie w dobowych raportach przekazywanych do Centrum SENT danych o czynnościach wykonanych w ramach kontroli SENT.
7. Zamieszczanie informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem usmpt w Bazie Podmiotów Szczególnych.

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 Lublinie. 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.

Lublin, 28 lutego 2020 r.

Kontrolerzy:
Wojciech Niemyski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
Podpis

Agata Wróbel
Inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w tekście wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 lutego 2020 r. dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zmianę zapisu tiret drugie na str. 10 w brzmieniu:

„– w okresie objętym kontrolą w Referacie Służba Dyżurna nie były wyodrębnione stanowiska dyspozytorskie i analityczne¹³, wskazane w § 3 ust. 2 Instrukcji PZPE”
na następujące sformułowanie:

„– stanowiska dyspozytorskie i analityczne, wskazane w § 3 ust. 2 Instrukcji PZPE, zostały ustanowione w Referacie Służba Dyżurna zgodnie z poleceniem Kierownika tego Referatu z dnia 12 listopada 2019 r.¹³”.

30 marca 2020 r.

.....
data

.....
podpis dyrektora