



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.024.02.2019

**Pan
Piotr Winiarski
Lubelski Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego**

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego
w Lublinie

ul. Diamentowa 2
20-447 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Lublinie, ul. Diamentowa 2, 20-447 Lublin (dalej: WITD)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Winiarski, Lubelski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od 23 marca 2016 r. (dalej: LWITD)
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. 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	1. Katarzyna Typiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/176/2019 z 21 listopada 2019 r. 2. Sławomir Dąbrowski doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/184/2019 z 4 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

LWITD zapewnił właściwe przygotowanie inspektorów transportu drogowego do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi³ (dalej: usmpt). Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niewyodrębnieniu z ogólnego zakresu zadań kontrolnych wykonywanych przez WITD, zadań dotyczących monitorowania przewozu towarów w regulaminie organizacyjnym, nie miała wpływu na kontrolowaną działalność.

Przyjęta w WITD procedura pozyskiwania danych z Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (dalej: SENT) umożliwiała ich pozyskanie przez inspektorów również w przypadku braku bezpośredniego dostępu do tej bazy. Zasady współpracy ze Służbą Celno-Skarbową, m.in. w zakresie pozyskiwania ww. danych, uregulowane zostały w porozumieniu, zawartym pomiędzy LWITD a dyrektorem Izby Celno-Skarbowej w Lublinie. Stan zatrudnienia inspektorów transportu drogowego w WITD nie pozwalał na wykonywanie czynności kontrolnych w całodobowej obsadzie. Realizacja zadań w tym wymiarze wymagałaby ok. trzykrotnego zwiększenia zatrudnienia.

Od maja 2017 r. do listopada 2019 r. WITD przeprowadził 359 kontroli przewozu towarów, co stanowiło 1,2% ogółu kontroli zrealizowanych przez Inspektorat w tym okresie. Badanie 100 kontroli (35,9%) wykazało, że dane o tych kontrolach wprowadzano do systemu SENT niezwłocznie po ich przeprowadzeniu, z wyjątkiem

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.

dwóch przypadków spowodowanych nieprawidłowym działaniem systemu i jego zmianą. Stosowano niejednorodną praktykę w zakresie wprowadzania adnotacji o przeprowadzonej kontroli w systemie Centralna Ewidencja Naruszeń (dalej: CEN), ale w trakcie kontroli NIK, w grudniu 2019 r., kwestia ta została uregulowana przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) poprzez wprowadzenie odpowiedniej funkcjonalności w tym systemie. Miesięczne informacje o kontrolach SENT sporządzano i przekazywano zgodnie z wytycznymi GITD.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

1.1. Działania w zakresie przygotowania podległych inspektorów WITD do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie kontroli przewozu towarów akcyzowych realizowane były przez Wydział Inspekcji WITD (dalej: WI lub Wydział).

W § 19 regulaminu organizacyjnego WITD, zatwierdzonego przez Wojewodę Lubelskiego 1 października 2015 r., wskazano, że do zakresu działania Wydziału należy m.in. kontrola przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o których mowa w art. 4 pkt 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ i przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶. Regulamin nie został zaktualizowany w związku z wprowadzeniem z dniem 18 kwietnia 2017 r. do realizacji przez WITD zadań, określonych w art. 13 ust. 1-2a w związku z art. 13 ust. 4 usmpt.

(akta kontroli str. 199-228, 276, 278-279)

1.1.2. Wg stanu na 30 kwietnia 2017 r., 30 września 2017 r., 31 grudnia 2017 r. i 30 września 2018 r. w Wydziale Inspekcji WITD zatrudnionych było 33 inspektorów (32,6 etatu), na dzień 31 grudnia 2018 r. – 32 (31,6 etatu), a na dzień 31 października 2019 r. – 30 (29,6 etatu). Ponadto na dzień 31 grudnia 2018 r. i 31 października 2019 r. w ww. Wydziale zatrudnionych było odpowiednio: jeden i dwóch aplikantów do pracy na stanowisku inspektora. W związku z realizacją zadań w zakresie przewozu towarów do Wydziału Inspekcji nie przenoszono pracowników z innych komórek organizacyjnych WITD.

Według wyjaśnienia LWITD, w związku z realizacją zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów nie zostały przyznane dodatkowe etaty inspektorskie. Prowadzenie kontroli w tym zakresie jest czynnością dodatkową względem uprawnień kontrolnych każdego inspektora. Do obowiązków inspektorów należy wykonywanie wszelkiego rodzaju kontroli, w WITD nie są tworzone zespoły inspektorów, których uprawnienia zostałyby ograniczone do wykonywania konkretnego rodzaju kontroli. Co do zasady podział zadań kontrolnych jest identyczny dla każdego z inspektorów.

(akta kontroli str. 5-6, 168-171, 175-184, 396)

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 Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 110.

Analiza zakresów czynności inspektorów i dokumentów dotyczących ich zatrudnienia wykazała, że:

- zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności inspektorów, z wyjątkiem zakresów Naczelnika i Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji, zostały zaktualizowane w 2017 r. w związku z wejściem w życie usmpt. Wyszczególniono w nich m.in. zadania w zakresie kontroli przestrzegania przepisów usmpt.

W zakresach obowiązków Naczelnika i Zastępcy Naczelnika, określonych w 2016 r., wskazano m.in., że do ich obowiązków należy realizacja zadań wynikających z art. 50 ustawy o transporcie drogowym. W art. 50 ust. 4 tej ustawy (dodanym 18 kwietnia 2017 r. na podstawie art. 35 pkt 1 usmpt) wskazano, że Inspekcja wykonuje zadania wynikające z usmpt.

Według wyjaśnienia LWITD, zakres obowiązków tych dwóch osób jest maksymalnie ogólny, by dość częste zmiany w prawie nie powodowały konieczności dostosowywania tego dokumentu, zwłaszcza, że osoby te kierują działalnością kontrolną WITD i z urzędu muszą realizować wszelkie obowiązki wynikające z ustaw, a nie tylko te, które byłyby formalnie wpisane w zakres ich obowiązków.

- wg stanu na 30 kwietnia 2017 r. inspektorzy WITD nie posiadali dostępu do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu, na 30 września 2017 r. i 31 grudnia 2017 r. dostęp posiadało dwóch inspektorów (Naczelnik i Zastępca Naczelnika), 30 września 2018 r. – sześciu, 31 grudnia 2018 r. – 18, a 31 października 2019 r. – dwóch. Liczba przyznaných dla WITD kont dostępowych (tj. dwa) została określona przez GITD w mailu z 27 kwietnia 2017 r. O uzyskaniu dostępu ww. osoby zostały zawiadomione mailem z 25 sierpnia 2017 r. W kontrolach przewozu towarów prowadzonych przed tym dniem dane w systemie SENT weryfikowano za pośrednictwem KAS.

LWITD wyjaśnił, że wskutek podnoszonego problemu zbyt małej liczby kont dostępowych, w trakcie narady naczelników wydziałów inspekcji, zorganizowanej przez GITD w dniach 26-27 kwietnia 2018 r., zasugerowano, że należy występować o kolejne dostępy, ale należy robić to w sposób umiarkowany i systematyczny. WITD postąpił zgodnie z ww. sugestią. O wydaniu indywidualnego dostępu informowany był wyłącznie drogą mailową inspektor, który uzyskiwał dostęp. Następnie zainteresowany inspektor miał przygotowywany przez informatyka WITD komputer tak, by dało się korzystać z przyznanego konta. Proces ten musiał być dość skomplikowany, gdyż cały czas pojawiały się informacje o trudnościach w połączeniu z danymi w bazie SENT. W praktyce nie stanowiło to większego problemu, gdyż w sytuacji braku połączenia kontrolujący inspektorzy, tak jak pozostali (lub tak jak dotychczas) uzyskiwali dane od naczelnika lub zastępcy naczelnika Wydziału Inspekcji, o ile ich dostępy działały. Na obecnym etapie WITD nie wnioskuje o udostępnienie dodatkowych kont dostępu z uwagi na prace nad prowadzonym przez GITD systemem Centralnej Ewidencji Naruszeń (dalej: CEN), za pomocą którego ma być zapewniony bezpośredni dostęp m.in. do systemu SENT;

- inspektorzy WITD nie mieli wydanych upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zakresie SENT w zbiorach danych osobowych gromadzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS).

LWITD wyjaśnił, że WITD korzysta z danych zgromadzonych w rejestrze i wprowadza dane osobowe do programu SENT za pomocą usługi online. Zgodnie z art. 4 ust. 3 usmpt rejestr SENT prowadzi Szef KAS, który jest administratorem danych przetwarzanych w rejestrze. Wobec braku odmiennych umocowań LWITD nie mógł wydać podległym pracownikom upoważnień do

przetwarzania danych osobowych jako administrator. W przedmiotowym obszarze nie wnioskowano o wydanie upoważnień do KAS;

- inspektorom ITD nie zostały wydane upoważnienia do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 usmpt. LWITD wyjaśnił, że obowiązki w ww. zakresie wynikają wprost z przepisów usmpt, a w związku z tym nie wymagają wydawania dodatkowych upoważnień, jak również LWITD nie jest organem właściwym do wydania ewentualnego upoważnienia do nakładania mandatów karnych w tym zakresie. Upoważnienia do nakładania mandatów karnych wydawane są przez GITD na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁷. Obecne upoważnienia przekazane były do WITD w 2018 r. i nie zawierają ww. przepisu usmpt, pomimo że regulacje te obowiązywały od 2017 r. Ponadto rozporządzenie z dnia 29 czerwca 2011 r. zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 95 § 5 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁸, który swym zakresem nie obejmuje usmpt. Inspektorzy Transportu Drogowego na mocy art. 56 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym mają prawo m.in. do prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, jak również kierowania do sądów wniosków o ukaranie. Wobec powyższego w przypadku konieczności nałożenia grzywny z tytułu określonego w art. 32 ust. 1 usmpt, inspektorzy mogą nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego lub skierować sprawę do właściwego sądu;
- wszyscy inspektorzy w Wydziale Inspekcji uczestniczyli w szkoleniach z zakresu SENT, w tym obsługi systemu. Zostały one przeprowadzone zgodnie z planem szkoleń inspektorów w dniach: 27 listopada 2017 r. (przez Zastępcę Naczelnika WI), 26 listopada 2018 r. (przez inspektora ITD z WITD Katowice) i 10 czerwca 2019 r. (przez KAS). Fakt odbycia szkolenia został udokumentowany w formie podpisu na liście obecności.
Zastępca Naczelnika Wydziału uczestniczył w szkoleniu zorganizowanym przez KAS w dniu 12 kwietnia 2017 r. obejmującym m.in. zagadnienia funkcjonalności i dostępu do Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych. Informacje pozyskane na tym szkoleniu zostały przekazane inspektorom WITD w trakcie ww. szkolenia prowadzonego w dniu 27 listopada 2017 r.
Ponadto, na podstawie list obecności ustalono, że inspektorzy brali udział w szkoleniach zorganizowanych przez KAS 25 maja 2017 r. (8 osób), 30 maja 2017 r. (9 osób) i 7 czerwca 2017 r. (10 osób) oraz przez GITD w dniach 13-14 września 2018 r. (4 osoby). Nie stwierdzono przypadków prowadzenia kontroli przewozu towarów przez inspektorów ITD przed odbyciem szkolenia w tym zakresie. Wszyscy inspektorzy, którzy uczestniczyli w szkoleniach realizowali zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 5-54, 168-169, 172-173, 276, 279, 315-320, 396-398)

1.1.3. Zgodnie z regulaminem pracy nadanym zarządzeniem nr 17/2010 LWITD z dnia 20 kwietnia 2010 r., zmienionym zarządzeniem nr 16/2018 z dnia 4 lipca 2018 r., dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach inspektorskich wprowadzono równoważny system czasu pracy trwający po 8 godzin na dobę, w którym w szczególnie uzasadnionych przypadkach jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu, nie więcej jednak niż do 12 godzin na dobę, równoważonego krótszym dobowym wymiarem czasu pracy w niektórych dniach,

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1330.

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.

dniami wolnymi od pracy lub dodatkiem. Okres rozliczeniowy w takim przypadku wynosi 1 miesiąc (przed zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 16/2018 okres rozliczeniowy wynosił 3 miesiące).

Analiza godzin pracy w pierwszym tygodniu maja, lipca i ostatnim tygodniu grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz pierwszym tygodniu maja i lipca 2019 r. wykazała, że:

- w żadnym dniu nie zapewniono całodobowej obsady inspektorów,
- dwa dni w maju i jeden dzień w lipcu 2018 r. inspektorzy pracowali w nocy (od 18.00 do 6.00 i od 20.00 do 4.00),
- 13 dni (25-26 grudnia, niektóre soboty i niedziele) inspektorzy nie pełnili dyżurów,
- w pozostałe dni praca na drogach wykonywana była od 6.00 do 22.00 (16 dni), od 6.00/7.00 do 18.00/19.00 lub od 6.00/7.00 do 14.00/15.00.

Zgodnie z wyjaśnieniem LWITD, GITD nie wydawał poleceń, instrukcji i wytycznych w zakresie planowania pracy inspektorów przy kontrolach przewozu towarów. LWITD z własnej inicjatywy zarządzeniem nr 16/2018 zmienił obowiązujący regulamin pracy dostosowując przepisy do nowelizacji ustawy o transporcie drogowym. Od maja 2017 r. z uwagi na kwestie organizacyjne i kadrowe nie ma możliwości zapewnienia całodobowej obsady wszystkich zmian. Ponadto do czasu zmiany ustawy o transporcie drogowym, tj. do 4 lipca 2018 r., nie było także prawnych możliwości planowania pracy inspektorów w systemie całodobowym. Zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy o transporcie drogowym, czas pracy inspektorów WITD rozliczany jest na podstawie ewidencji czasu pracy sporządzanej w cyklu miesięcznym, za pomocą specjalistycznego oprogramowania. Inspektorzy rozpoczynają pierwszą zmianę o godzinie 6.00 lub 7.00 (w oddziałach terenowych w Zamościu i Międzyrzeczu Podlaskim). Druga zmiana realizowana jest od godz. 14.00. Występują także służby 10 i 12 godzinne, które z uwagi na odległości rozlokowania punktów kontrolnych i konieczność dojazdu do nich, są najbardziej ekonomiczne z punktu widzenia pracodawcy (ograniczenie kosztów dojazdów oraz większa liczba godzin przeznaczona na prowadzenie kontroli). Liczba inspektorów na poszczególnych zmianach podyktowana jest potrzebami urzędu w zakresie efektywności pracy. Inspektorów transportu drogowego obowiązuje doba pracownicza, co znacząco ogranicza możliwość konstruowania planów pracy. Obecna struktura zatrudnienia nie pozwala na wykonywanie czynności kontrolnych w całodobowej obsadzie. Założenia kontrolne obejmują nie tylko kontrole drogowe, ale także kontrole w siedzibie przedsiębiorstw, czy też w jednostkach samorządu terytorialnego. Na dzień 30 grudnia 2019 r. założenia przyjęte w Ramowym Planie Kontroli na 2019 r. zostały zrealizowane we wszystkich obszarach. W ocenie WITD zapewnienie obsady całodobowej wymagałoby trzykrotnego wzrostu zatrudnienia, czyli działania kontrolne powinno wykonywać około 90 inspektorów (przyjmując założenie, że kontrole miałyby się odbywać przez 365 dni w roku przez całą dobę przy w miarę zbliżonych siłach: równa liczba załóg rozłożona na trzech ośmiogodzinnych zmianach). Należy jednak zauważyć, że wzrost zatrudnienia nie pociągałby za sobą proporcjonalnego wzrostu założeń kontrolnych, ponieważ kontrole nocne obarczone są m.in. koniecznością asysty drugiego inspektora (jedną kontrolę wykonuje dwóch inspektorów). Dodatkowo, w godzinach 1.00-5.00 w sposób znaczący spada ruch pojazdów, co również nie wpływa pozytywnie na liczbę wykonywanych kontroli. Trzeci czynnik ograniczający możliwości kontrolne to brak wystarczającej infrastruktury drogowej do wykonywania kontroli nocnych. Ponadto, tak znaczący wzrost zatrudnienia wymagałby utworzenia całodobowej służby dyżurnej koniecznej do obsługi i nadzoru nad pracą inspektorów.

(akta kontroli str. 55-169, 173-174, 185-198, 391, 394-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Regulamin organizacyjny WITD nie został zaktualizowany w związku z wprowadzeniem z dniem 18 kwietnia 2017 r. do realizacji przez WITD zadań, określonych w art. 13 ust. 1-2a w związku z art. 13 ust. 4 usmpt i art. 50 pkt 4 w związku z art. 51 ust. 6 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym.

LWITD wyjaśnił m.in., że zmiany regulaminu dokonywane są przede wszystkim w sytuacjach, gdy zachodzi konieczność uregulowania kwestii, które ze swej istoty opisane są wyłącznie w tym regulaminie (np. struktura organizacyjna WITD). Natomiast zadania wynikające z innych regulacji, w tym normy ustawowe są realizowane przez Wydział Inspekcji głównie na podstawie przepisów § 19 ust. 3 pkt 1 regulaminu organizacyjnego, zgodnie z którym zadania kontrolne Inspekcji realizują inspektorzy, którzy odpowiadają m.in. za prowadzenie kontroli zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tak ogólne uregulowanie kwestii kontrolnych wynika z częstych nowelizacji ustawy o transporcie drogowym, w tym zmian dokonywanych w treści art. 50 ww. ustawy, który nadaje podstawowe uprawnienia kontrolne i szczegółowo określa zakres prowadzonych kontroli. Zmiana regulaminu jest procesem skomplikowanym i wymaga współdziałania trzech podmiotów: WITD, GITD i Wojewody Lubelskiego. Wprowadzanie zmian w regulaminie w przypadku każdej zmiany treści ustawowych zapisów w praktyce mogłoby oznaczać, że przepisy ogólne utraciły moc, natomiast do czasu zmiany regulamin przewidywałby uprawnienia, których już nie posiada Inspektorat. Regulamin organizacyjny zawiera upoważnienie do prowadzenia kontroli oraz wskazuje wydział odpowiedzialny za te kontrole, prowadzone na podstawie obowiązujących przepisów, wobec tego zmiana przepisów nie wpływa na prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 199-228, 276, 278-279)

1.2. Działania w zakresie zapewnienia gotowości do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Pismem z 14 kwietnia 2017 r. Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD zwrócił się do wojewódzkich inspektorów o:

- pilne nawiązanie współpracy z właściwym dyrektorem Izby Administracji Skarbowej (dalej: IAS) celem przeprowadzenia dodatkowych szkoleń oraz wspólnych działań kontrolnych,
- wyznaczenie inspektora odpowiedzialnego za koordynację i realizację działań WITD związanych z zadaniami wynikającymi z usmpt,
- podjęcie działań zmierzających do nawiązania porozumienia określającego zakres i warunki współpracy.

W odpowiedzi na ww. pismo, pismem z 8 maja 2017 r. LWITD poinformował GITD, że zorganizowane zostało robocze spotkanie z udziałem przedstawicieli Urzędu Celno-Skarbowego w Białej Podlaskiej (dalej: UCS), WITD i Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, w trakcie którego ustalono m.in., że szkolenie funkcjonariuszy zostanie przeprowadzone przez UCS po dniu 8 maja 2017 r., zasadnym jest, aby w pierwszym okresie wdrażania ustawy kontrole były realizowane przez wspólne patrole, zakres i warunki współpracy zostaną określone w porozumieniu zawartym na szczeblu lokalnym.

Zgodnie z wyjaśnieniem LWITD, wstępne założenia do projektu porozumienia z IAS w Lublinie były ustalane roboczo, natomiast sam projekt porozumienia zaproponował dyrektor IAS, gdyż posiadał niezbędną na tym etapie wiedzę jak ma

wyglądać kontrola przewozu towarów oraz jakie dane i w jakiej formie może udostępnić WITD.

Projekt porozumienia w wersji elektronicznej został przekazany przez IAS w Lublinie do WITD w dniu 13 lipca 2017 r. Uwagi do projektu, przesłane do IAS pismem z dnia 13 lipca 2017 r., dotyczyły głównie zmiany redakcji poszczególnych zapisów. Pismem z 14 lipca 2017 r. IAS poinformował o zaakceptowaniu zmian zaproponowanych przez WITD.

Porozumienie pomiędzy LWITD a Dyrektorem IAS w Lublinie w sprawie realizacji zadań określonych w ustawie o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów podpisane zostało 17 lipca 2017 r., tj. przed zawarciem w dniu 22 września 2017 r. porozumienia pomiędzy Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i GITD w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów (dalej: porozumienie centralne). Określono w nim jednak m.in. – wskazane w porozumieniu centralnym – zasady i tryb współpracy, w tym listę osób odpowiedzialnych z podaniem numerów telefonów i adresów e-mail oraz sposób wymiany informacji dotyczących prowadzonych kontroli, potrzeb szkoleniowych i rozwiązywania bieżących problemów. Ustalono sposób postępowania w przypadku konieczności udzielenia wsparcia inspektorom WITD przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych. Porozumienie zmieniono aneksem z dnia 18 czerwca 2018 r. w zakresie danych kontaktowych Służby Celno-Skarbowej, prowadzącej koordynację działań.

WITD dysponował drukami ścisłego zarachowania do prowadzenia kontroli przewozu towarów, pozyskanymi z IAS, stosownie do § 5 ust. 5 porozumienia centralnego.

(akta kontroli str. 276-277, 279-280, 283-314, 320)

1.2.2. Według wyjaśnienia LWITD, realizacja porozumienia z dnia 17 lipca 2017 r. odbywa się na szczeblu lokalnym i nie zakłada raportowania do GITD. Nie stwierdzono utrudnień w realizacji założeń przyjętych w porozumieniu, wobec tego nie było konieczności informowania organu nadrzędnego w tym zakresie. Bieżąca ocena realizacji porozumień z KAS realizowana jest w trybie roboczym, natomiast corocznie organizowane są spotkania z przedstawicielami KAS m.in. celem podsumowania rocznej współpracy, wypracowania założeń na przyszły okres, itd. Podsumowanie to dotyczy nie tylko regulacji w zakresie kontroli przewozu towarów, ale także innych płaszczyzn współpracy pomiędzy obiema służbami.

(akta kontroli str. 276-277, 280)

1.2.3. LWITD podał, że dostęp do danych przez usługę „Chmura MF” nie został odebrany przez LWITD, ponieważ KAS nie dokonywał formalnego przekazania dostępu do systemu. Procedura dostępu do systemu odbywała się na zasadach wnioskowania do GITD o udostępnienie kont, a następnie poprzez mailową informację do konkretnego upoważnionego inspektora. Dostęp do systemu „Chmura MF” został zamknięty w dniu 4 listopada 2019 r., o czym nie informowano WITD, informacja o zamknięciu pojawiła się w systemie podczas próby logowania.

(akta kontroli str. 280-281)

1.2.4. Pozyskiwanie danych z systemu SENT przez osoby nieposiadające indywidualnego dostępu do bazy SENT odbywało się za pośrednictwem naczelnika lub zastępcy naczelnika Wydziału Inspekcji. LWITD wyjaśnił, że inspektor prowadzący kontrolę telefonicznie lub mailowo kontaktuje się z naczelnikiem lub zastępcą naczelnika WI i zgłasza potrzebę weryfikacji numerów SENT, a w sytuacji nieobecności w pracy tych osób może korzystać z awaryjnych metod dostępu. Naczelnik/ zastępca naczelnika po otrzymaniu numerów SENT sprawdza bazę

danych i najczęściej telefonicznie lub mailowo pozyskuje dodatkowe dane faktyczne informujące o transporcie (dane nadawcy, przewoźnika, odbiorcy, rodzaj i ilość ładunku itd.), po czym sprawdza informacje podane przez inspektora z danymi w systemie. Najczęściej także informacja z systemu SENT w formacie pdf jest przekazywana na skrzynkę mailową inspektora, celem weryfikacji danych z SENT z danymi uzyskanymi podczas kontroli. Po zakończeniu weryfikacji do naczelnika/zastępcy naczelnika przekazywana jest informacja zwrotna o wynikach kontroli, co jest podstawą do wprowadzenia kontroli do systemu.

W sytuacjach awaryjnych związanych z brakiem możliwości pozyskania danych z systemu SENT (brak łączności, awarie itd.), pozyskiwanie danych odbywa się od służby dyżurnej UCS.

LWITD wyjaśnił, że na etapie wchodzenia w życie przepisów o monitorowaniu przewozu towarów zwrócił się do KAS w prośbę o zapewnienie danych kontaktowych do właściwych jednostek KAS. Pismem z dnia 18 maja 2017 r. przekazano dane kontaktowe do odpowiednich referatów, adekwatnie do struktury WITD w Lublinie. Formalne zapisy w przedmiotowym obszarze zostały zawarte w porozumieniu z 17 lipca 2017 r.

(akta kontroli str. 276-277, 281)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

LWITD, niezwłocznie po wejściu w życie usmpt, podjął prawidłowe działania w celu przygotowania Wydziału Inspekcji i podległych funkcjonariuszy do realizacji zadań wynikających z tej ustawy. Zapewnił ich właściwe przeszkolenie, a zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów uwzględnione zostały w zakresach czynności inspektorów, w tym w dwóch przypadkach – poprzez wskazanie przepisów ustawy o transporcie drogowym, nakładających na ITD realizację zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów. Przyjęto procedurę umożliwiającą pozyskiwanie przez inspektorów danych z bazy SENT również w przypadku braku bezpośredniego dostępu do tej bazy. Zasady współpracy ze Służbą Celno-Skarbową, m.in. w zakresie pozyskiwania ww. danych, uregulowano w porozumieniu, zawartym w lipcu 2017 r. z dyrektorem ICS w Lublinie. Stan zatrudnienia inspektorów transportu drogowego w WITD nie pozwalał na wykonywanie czynności kontrolnych w całodobowej obsadzie.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W kierunkach działania WITD w Lublinie na lata 2018-2019, zatwierdzonych przez GITD, uwzględniono zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Zadania te służyły realizacji jednego z celów WITD, określonego jako poprawa rozwoju ekonomicznego i regulacja sektora transportowego. Kontrole w zakresie przestrzegania przepisów usmpt nie zostały wyszczególnione w Ramowych Planach Kontroli na lata 2018-2019 opracowanych dla WITD w GITD i zaakceptowanych przez Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli str. 229-275, 401-433)

2.1.2. Bezpośredni nadzór nad realizacją przez inspektorów transportu drogowego zadań w zakresie monitorowania kontroli przewozu towarów sprawowany był przez naczelnika i zastępcę naczelnika WI, zgodnie z zakresami ich obowiązków. Według wyjaśnienia LWITD, w większości przypadków osoby kierujące Wydziałem Inspekcji

czynnie uczestniczyły w prowadzonych kontrolach, będąc faktycznym łącznikiem pomiędzy inspektorem na drodze a bazą SENT, umożliwiając weryfikację zgodności danych okazywanych przez kontrolowanych z danymi w bazie. Analiza efektów pracy była przeprowadzana co miesiąc, przy okazji przygotowywania raportów z kontroli przewozu towarów dla GITD.

(akta kontroli str. 12-26, 276-277, 281)

2.1.3. W 2017 r. inspektorzy ITD przeprowadzili 198 kontroli przewozu towarów, w 2018 r. 118, w 2019 r. (do 30 listopada) – 43, co stanowiło odpowiednio: 2,8%, 1,1% oraz 0,4% ogólnej liczby kontroli przeprowadzonych przez WITD w tych latach. W żadnym przypadku nie sporządzono protokołu kontroli przewozu towarów. Nieprawidłowość stwierdzono w przypadku jednej kontroli, prowadzonej wspólnie z KAS w czerwcu 2019 r. Polegała na niewykazaniu w zgłoszeniu przewozu towarów przewoźnika, środka przewozowego i miejsca rozładunku oraz nieaktywowaniu geolokalizatora GPS. Sprawa była prowadzona przez KAS.

(akta kontroli str. 277, 282, 379-383, 399, 400)

Analiza 100 kontroli przewozu towarów wykazała, że w 83 przypadkach dane o kontroli zamieszczono w systemie SENT (zakładka KONTROLA/ KONTROLA2) w dniu jej przeprowadzenia, w 15 – następnego dnia, w jednym – po 10 dniach, w jednym – po siedmiu dniach.

(akta kontroli str. 320-378, 390, 393-394)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą system CEN nie przewidywał ewidencjonowania kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Funkcjonalność taką wprowadzono w grudniu 2019 r. Na podstawie badanej próby 100 kontroli stwierdzono, że w CEN rejestrowane były protokoły kontroli drogowej, jednocześnie z którą wykonywano kontrolę przewozu towarów. Ustalono, że:

- w 9 przypadkach w pozycji uwagi protokołu kontroli drogowej wpisany był numer kontrolowanego zgłoszenia przewozu towarów,
- w 22 przypadkach w pozycji uwagi zamieszczono wzmiankę „SENT” lub „kontrola SENT”,
- w 69 przypadkach nie zamieszczono w protokołach adnotacji o przeprowadzeniu kontroli przewozu towarów.

(akta kontroli str. 320-378, 384-390, 392-393)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z badanej próby 100 kontroli przewozu towarów, w dwóch przypadkach adnotacje o przeprowadzeniu kontroli zamieszczono w systemie SENT po 7 i 10 dniach, tj.:
 - kontrola MKR2017070646 przeprowadzona 7 listopada 2017 r. zamieszczona w systemie 17 listopada 2017 r.
 - kontrola 2019784643, przeprowadzona 31 lipca 2019 r., zamieszczona 7 sierpnia 2019 r.

W ww. kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sporządzano protokołów z kontroli.

Przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzeń w sprawie dokumentowania kontroli⁹ stanowi, że przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się przez

⁹ Rozporządzenie 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, akt utracił moc z dniem 24 sierpnia 2018 r.) i rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U. poz. 1624).

zamieszczenie, niezwłocznie po zakończeniu kontroli, w rejestrze zgłoszeń, adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli.

LWITD wyjaśnił, że wielokrotnie zdarzały się sytuacje, gdy udawało się pobrać dane z zakładki SENT, natomiast nie udawało się wprowadzać danych do zakładki KONTOLA, próby zarejestrowania danych o kontroli kończyły się błędem lub brakiem możliwości zatwierdzenia (zapisania) kontroli. Problemy w działaniu programu uniemożliwiły wcześniejsze zarejestrowanie kontroli MKR2017070646. Termin wprowadzenia danych o kontroli MKR2019784643 wynikał z braku wiedzy dotyczącej nowo powstałej zakładki KONTROLA2. WITD nie został w żaden sposób poinformowany o wprowadzaniu danych do nowej wersji programu, a informacje w tym zakresie pozyskano w trakcie roboczych kontaktów z funkcjonariuszami KAS.

(akta kontroli str. 320-327, 341-344, 376-378, 390-394)

2. W 69 przypadkach nie zamieszczono w systemie CEN informacji o przeprowadzeniu kontroli przewozu towarów, wykonywanej jednocześnie z kontrolą drogową. W pozostałych 31 badanych sprawach, w pozycji uwagi protokołów kontroli drogowej w systemie CEN wpisany był numer kontrolowanego zgłoszenia przewozu towarów (9 przypadków) albo zamieszczono wzmiankę „SENT” lub „kontrola SENT” (22 przypadki).

Przepis art. 80 ust. 2 c w związku z art. 54 ust. 2 pkt. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi, że powinny się tam znajdować dane i informacje o kontrolach określonych w kierunkach działaniach Inspekcji przez Generalnego Inspektora Transportu Drogowego, nawet jeżeli w wyniku tych kontroli nie stwierdzono naruszeń.

LWITD wyjaśnił, że oprogramowanie CEN to program wykonany na zamówienie GITD służący dokumentowaniu kontroli transportu drogowego wykonywanych w ramach kontroli drogowych oraz kontroli w przedsiębiorstwach. WITD jest jedynie użytkownikiem końcowym zobowiązanym do korzystania z ww. programu, który zapewnia integralność gromadzonych danych w skali całego kraju. Konstrukcja programu umożliwia bezpośredni wgląd w dane wprowadzone przez inspektorów WITD przez uprawnionych pracowników GITD. Program ten nie był przeznaczony do dokumentowania kontroli przewozu towarów, gdyż w świetle regulacji ustawowych dane z kontroli przewozu towarów powinny być wprowadzone do właściwego systemu KAS prowadzonego na platformie usług elektronicznych służby celnej, a w praktyce w zakładkach systemu KONTROLA, obecnie KONTROLA2. Wpisy w CEN w rubryce UWAGI w protokole kontroli zależą od decyzji kontrolującego, który według swego uznania wpisuje tam informacje, które uważa za na tyle istotne, że powinny się znaleźć w protokole kontroli, a żadna z pozostałych rubryk protokołu nie jest właściwa. Jeżeli inspektor podjął decyzję, żeby informacja o kontroli przewozu towarów była wprowadzana w rubryce UWAGI to taki wpis zamieszczał, natomiast było to jego prawo, a nie obowiązek. Na chwilę obecną na poziomie wojewódzkim nie planuje się wprowadzania regulacji w zakresie sposobu wypełniania rubryki UWAGI protokołu kontroli.

W okresie objętym kontrolą system CEN nie przewidywał ewidencjonowania kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Funkcjonalność taką wprowadzono w grudniu 2019 r. W związku z tym NIK odstępuje od formułowania wniosku w zakresie wyeliminowania stwierdzonej nieprawidłowości.

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

2.2.1. Dane o liczbie kontroli przewozu towarów gromadzone były i analizowane w okresach miesięcznych, zgodnie z wytycznymi GITD, przekazany pismem z dnia 11 października 2017 r. Żadna kontrola nie zakończyła się sporządzeniem protokołu, więc zakres gromadzonych danych obejmował głównie liczbę kontroli przeprowadzonych przez inspektorów ITD.

LWITD wyjaśnił, że kontrole z zakresu monitorowania przewozów towarów były wykonywane na terenie całego województwa lubelskiego (na wyznaczonych punktach kontrolnych). Dotychczasowe wyniki kontroli nie wskazywały na miejsca szczególnie narażone na nieprawidłowości w przewozach SENT. Większość kontroli dotyczyła przewozów towarów niebezpiecznych (paliwa), które z reguły odbywają się na głównych szlakach komunikacyjnych (drogi krajowe nr 2, 19, 12/17). W trakcie prowadzonych czynności stwierdzono tylko jeden przypadek nieprawidłowości (w trakcie kontroli prowadzonej wspólnie z KAS), wobec tego wyniki kontroli nie dawały informacji na temat miejsc szczególnie narażonych na nieprawidłowości. Do WITD nie wpływały żadne informacje z KAS w zakresie objęcia szczególnym nadzorem określonych rejonów lub konkretnych miejsc na terenie województwa lubelskiego.

(akta kontroli str. 276-277, 282, 320)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Dane o kontrolach przewozu towarów rejestrowano w systemie SENT niezwłocznie po ich przeprowadzeniu, z wyjątkiem dwóch przypadków spowodowanych nieprawidłowym działaniem systemu i jego zmianą. Możliwość rejestracji kontroli przewozu towarów w systemie CEN wprowadzona została przez GITD dopiero w trakcie kontroli NIK, w grudniu 2019 r. Dane o przeprowadzonych kontrolach gromadzono i analizowano zgodnie z wytycznymi GITD, dotyczącymi raportowania informacji w tym zakresie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu uwzględnienia zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów w regulaminie organizacyjnym WITD.
2. Wprowadzanie adnotacji o kontroli przewozu towarów do systemu SENT niezwłocznie po jej przeprowadzeniu.

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.

Kontroler
Katarzyna Typiak
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis