



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.026.01.2019

Arkadiusz Brzozowski
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor
Transportu Drogowego
ul. Dworcowa 60
10-437 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 „System monitorowania przewozu towarów akcyzowych”.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Olsztynie, ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn (dalej: WITD).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Brzozowski – Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (dalej: Wojewódzki Inspektor), od 17 września 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowania podległych jednostek do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań przez Wojewódzkiego Inspektora.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r.
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 Olsztynie
Kontrolerzy	1. Wojciech Dąbrowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/142/2019 z 19 listopada 2019 r. 2. Agnieszka Kielbik – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/144/2019 z 19 listopada 2019 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WITD od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. realizował zadania nałożone ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi³. Z przekazywanych przez jednostkę kontrolowaną do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej: GITD) danych wynika, iż w ww. okresie przeprowadzono 816 kontroli, o których mowa w usmpt (dalej: kontrola SENT). Wojewódzki Inspektor zapewnił szkolenia z zakresu merytorycznego stosowania ustawy oraz zawarł porozumienie⁴ dotyczące współpracy ze Służbą Celno – Skarbową (dalej: S.C-S.).

W niektórych aspektach przygotowanie do realizacji zadań i ich wykonywanie przebiegało jednak niezgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi i zawartymi porozumieniami.

Niektóre działania w ramach realizacji zadań nałożonych ustawą odbywały się niezgodnie z rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie dokumentowania

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., dalej: usmpt.

⁴ Porozumienie pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie a Warmińsko – Mazurskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego z dnia 20 października 2017 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów (dalej: Porozumienie).

przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzoru dokumentów⁵. Dotyczyło to m.in. niezamieszczania w rejestrze zgłoszeń w toku kontroli albo niezwłocznie po jej zakończeniu adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli, co było niezgodne z § 2 ww. rozporządzeń.

Za nieprawidłowe uznać należy niepodjęcie przez Wojewódzkiego Inspektora działań w zakresie realizacji Porozumienia zawartego z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie (dalej: IAS), tj.: zaopatrzenia w druki ścisłego zarachowania, pozyskiwania danych z rejestru SENT oraz dokonywania w nim adnotacji w przypadku braku jego dostępności. Powyższe ograniczyło osiągnięcie stanu wymaganego przepisami ww. rozporządzeń. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor nie gromadził w „Centralnej Ewidencji Naruszeń” (dalej: ST CEN), utworzonej zgodnie z zapisami ustawy o transporcie drogowym⁶ danych i informacji umożliwiających zidentyfikowanie kontroli przeprowadzonych na podstawie usmpt.

Ograniczonej grupie pracowników kontrolowanej jednostki, w związku z tym, iż kontrola przewozu towarów wymagała bezpośredniego dostępu kontrolujących do systemu SENT, zapewniony był dostęp do niego poprzez indywidualne konta dostępowe. Należy jednak podkreślić, że w kontrolowanym okresie występowały przedziały czasowe, w których nie dokonywali oni logowań ze względu na brak takiej możliwości. Porozumienie zawarte przez Wojewódzkiego Inspektora umożliwiło pozyskiwanie danych z rejestru SENT za pośrednictwem jednostki Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), nie zapobiegło natomiast nieprawidłowościom w zakresie dokumentowania kontroli w ww. systemie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowości w realizacji zadań nałożonych ustawą o systemie monitorowania przewozu towarów akcyzowych wynikają m.in. z niezapewnienia w WITD funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Rozwiązania przyjęte w ramach systemu tej kontroli nie zapobiegły bowiem nieprawidłowej realizacji zadań w skontrolowanym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań

1.1. Działania Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przygotowania podległych inspektorów ITD do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów

1. W kontrolowanym okresie organizacja wewnętrzna, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych WITD regulowane były Regulaminem Organizacyjnym ustalonym zarządzeniem Nr 20/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie jego ustalenia. W kontrolowanej jednostce przyjęto zasadę, iż inspektorzy

⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz. U. poz. 789), a także obowiązujące od 24 sierpnia 2018 r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzoru dokumentów (Dz. U. poz. 1624).

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.).

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

transportu drogowego wykonywali pracę wyłącznie w ramach jednej komórki organizacyjnej, tj. Wydziału Inspekcji WITD. Po wejściu w życie usmpt ww. regulamin nie uległ zmianie. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor nie było potrzeby zmiany Regulaminu w wyniku wejścia w życie usmpt. Zdaniem NIK taka potrzeba istniała ponieważ, w ww. dokumencie określono szczegółowo zadania WITD oraz Wydziału Inspekcji, nie uwzględniając zadań w zakresie kontroli przewozu towarów.

(akta kontroli str.3-28, 32-35)

2. Wojewódzki Inspektor nie przeprowadzał w okresie objętym kontrolą analizy potrzeb kadrowych Wydziału Inspekcji WITD związanych z realizacją zadań z zakresu monitorowania przewozu towarów. Jak wyjaśnił, gdyby pojawiły się dodatkowe zadania zmuszające do zmian w tym zakresie, taka analiza zostałaby przeprowadzona. Dodał ponadto, że pozyskiwanie dodatkowych etatów wiązało się z przydzieleniem funduszy, których w latach 2017-2019 nie było, w związku z tym składanie wniosków o dodatkowe zatrudnienie (w tym przez Naczelnika Wydziału Inspekcji) byłoby bezcelowe. Wojewódzki Inspektor stwierdził, że gdyby takimi środkami dysponował, to przesunąłby je na etaty przeznaczone na realizację innych zadań.

(akta kontroli str. 29-31, 32-35)

W latach 2017-2019 stan zatrudnienia inspektorów transportu drogowego (w etatach) realizujących w Wydziale Inspekcji WITD zadania w zakresie kontroli przewozu towarów kształtował się następująco:

- 29 inspektorów – według stanu na 30 kwietnia i 30 września 2017 r.;
- 27 inspektorów – według stanu na 31 grudnia 2017 r., 30 września i 31 grudnia 2018 r. oraz 30 października 2019 r.

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynikało, iż niedobory kadrowe związane były z faktem, że przeprowadzone nabory nie pozwoliły na obsadzenie wolnych stanowisk.

Dostęp do systemu SENT⁹ posiadało poprzez imienne konta dostępu:

- 2 inspektorów¹⁰ – według stanu na 30 września i 31 grudnia 2017 r. oraz na 30 września 2018 r.;
- 5 inspektorów – według stanu na 31 grudnia 2018 r. oraz 30 października 2019 r.

Według stanu na 30 kwietnia 2017 r. dostępu do systemu SENT nie posiadał żaden pracownik WITD. Faktyczną możliwość logowania do ww. systemu pracownicy uzyskali 17 stycznia 2018 r., bowiem w okresie od przyznania uprawnień (tj. od 28 sierpnia 2017 r.) do 16 stycznia 2018 r. logowanie nie było możliwe. Ponadto w okresie od czerwca do 30 listopada 2019 r. inspektorzy również nie mieli takiej możliwości. W okresie pomiędzy uzyskaniem uprawnień a dniem 17 stycznia 2018 r. Naczelnik Wydziału Inspekcji zwrócił się do Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze¹¹ o przywrócenie dostępu. Informacje dotyczące ww. kwestii przekazywane były również do GITD. Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, iż na odprawach Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej: Główny Inspektor)

⁹ System Elektronicznego Nadzoru Transportu.

¹⁰ Dostęp taki uzyskali: Naczelnik Wydziału Inspekcji oraz jego Zastępca.

¹¹ W okresach braku możliwości logowania do systemu SENT przesłano zgłoszenie do pracownika Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, Działu Systemów Centralnych i Lokalnych i Bazy Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz HelpDesk. Dyrektor IAS w Zielonej Górze jest organem wyznaczonym przez Ministra Finansów do odbioru zgłoszeń w przypadku jego niedostępności.

informowany był o problemach związanych z dostępem do systemu SENT, jednakże jednostka kontrolowana nie otrzymała w zakresie sygnalizowanych problemów wytycznych i informacji.

Ponadto po rozpoczęciu czynności kontrolnych w jednostce, w związku z brakiem możliwości uzyskania dostępu do systemu, inspektorzy posiadający konta dostępowe zwracali się o jego przywrócenie.

Jak wynika z pisma Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów liczba kont imiennych, możliwych do uzyskania przez inspektorów transportu została ograniczona. Naczelnik Wydziału Inspekcji wskazał, iż rozszerzenie dostępu do systemu o trzy konta było inicjatywą WITD.

Upoważnienie do przetwarzania danych w systemie SENT było przyznane inspektorom na podstawie art. 12 usmpt. Spośród pięciu złożonych wniosków o przyznanie dostępu, dwa nie zawierały stosownego oświadczenia o takim uprawnieniu.

(akta kontroli str. 32-35, 38- 51, 57-77, 105 -107, 251)

W okresie objętym kontrolą z zakresu obsługi systemu SENT nie odbyło się żadne szkolenie, w którym przeszkoleni zostaliby pracownicy Wydziału Inspekcji posiadający do niego dostęp. W dniu 28 sierpnia 2017 r. z GITD wraz z informacją o nadaniu kont imiennych przesłano pracownikom instrukcję obsługi systemu „e-Przewóz dostęp do systemu SENT dla użytkowników mobilnych”. Szkolenie „Monitorowanie przesyłek drogowych – SENT” przeprowadzone w dniu 9 maja 2017 r. przez pracownika Izby Administracji Skarbowej nie objęło swoją tematyką obsługi rejestru SENT. Wojewódzki Inspektor w złożonym wyjaśnieniu wskazał, iż nie potrafi podać przyczyn, dla których szkolenie z tego zakresu nie odbyło się.

(akta kontroli str.39, 74-77, 79-93, 116-117, 119)

W dniu wejścia w życie usmpt pracownicy Wydziału Inspekcji posiadali zakresy czynności, w których określono, że do ich uprawnień i obowiązków należy m.in. „Wykonywanie czynności przewidzianych w Rozdziale 9 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym”. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie dokonał zmiany ich zapisów w związku z nałożeniem przez ustawę usmpt nowych zadań, gdyż zakresy czynności zawierają uregulowania dotyczące zadań inspekcji.

Sporządzone zakresy posiadały zapisy o uprawnieniach do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 34-35, 79-98)

W okresie objętym kontrolą do Wydziału Inspekcji WITD nie został przeniesiony z innych komórek organizacyjnych żaden pracownik.

(akta kontroli str.31)

3. Zgodnie z zarządzeniem Głównego Inspektora w sprawie wprowadzenia regulaminu kursów specjalistycznych i szkoleń inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz przeprowadzania egzaminów kwalifikacyjnych organizowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego¹², Wojewódzki Inspektor zgłasza potrzeby szkoleniowe, na podstawie których Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD sporządza plany szkoleń na poszczególne lata. W latach objętych kontrolą żadne z zaplanowanych 22 szkoleń nie dotyczyło kontroli przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1-2a usmpt.

¹² § 17 Zarządzenia Nr 53/2018 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kursów specjalistycznych i szkoleń inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz przeprowadzania egzaminów kwalifikacyjnych organizowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz. 53).

Jeden z inspektorów WITD uczestniczył natomiast w szkoleniu dotyczącym tego zakresu tematycznego zorganizowanym przez GITD w Ministerstwie Finansów, czterech inspektorów uczestniczyło w szkoleniu dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, a w dniu 9 maja 2017 r. w związku z uzgodnieniami między Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie (dalej: IAS) a Wojewódzkim Inspektorem, pracownik Izby przeprowadził dla 16 pracowników WITD szkolenie związane z usmpt¹³. Jak wynika z oświadczenia Naczelnika Wydziału Inspekcji materiał z tego szkolenia został zamieszczony na serwerze jednostki i pracownicy nieobecni w dniu szkolenia mieli możliwość zapoznania się z nim.

(akta kontroli str. 108-125)

4. Według Planu kontroli WITD w okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki (w roku 2017) skierowania do przeprowadzania kontroli inspektorów, którzy nie odbyli szkolenia w zakresie kontroli SENT. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor przypadki te dotyczyły kontroli przeprowadzanych we współpracy z funkcjonariuszami Służby Celno – Skarbowej. Celem tych wspólnych kontroli było przygotowanie inspektorów WITD do realizacji nowych zadań poprzez zapoznanie się z nimi w praktyce.

(akta kontroli str. 79-93, 126-129)

5. Z zapisów Zarządzenia nr 10 Wojewódzkiego Inspektora w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy w WITD z dnia 17 grudnia 2015 r. wynika, iż pracownicy zatrudnieni na stanowiskach inspektorów wykonywali pracę w systemie zmianowym, a poszczególne zmiany trwały:

- I zmiana – 6.00-14.00, 6.30-14.30, 7.00-15.00, 7.15-15.15, 7.30-15.30, 8.00-16.00.
- II zmiana – 10.00-18.00.

Natomiast od 15 czerwca 2018 r.¹⁴ zmiany trwały:

- I zmiana – 6.00-14.00 lub (7.00-7.45) – (15.00-15.45).
- II zmiana – 12.00-20.00 lub 14.00-22.00.
- III zmiana – 20.00-4.00 lub 22.00-6.00.

Czas pracy inspektorów rozliczany był w miesięcznych okresach, na podstawie list obecności i planów pracy.

(akta kontroli str. 129-174)

6. Analiza obsady inspektorów wykonujących kontrolę przeprowadzona na próbie ośmiu wybranych tygodni z okresu objętego kontrolą¹⁵ wykazała, że zgodnie z Planem kontroli Wydziału Inspekcji zapewniono ją dla I zmiany w dni robocze w całym okresie objętym badaniem (wynosiła od 1 do 16 inspektorów). Obsadę dla zmiany II zapewniono tylko w dniu 7 maja 2018 r. (wynosiła 2 inspektorów). W całym okresie objętym analizą nie zapewniono obsady dla III zmiany. W analizowanych okresach zmniejszona obsada spowodowana była głównie urlopami inspektorów.

(akta kontroli str. 175-187)

¹³ W aktach osobowych inspektorów brak było informacji o odbyciu szkolenia, dane o liczbie inspektorów uzyskano na podstawie „Karty szkolenia inspektorów WITD w Olsztynie”.

¹⁴ Jak wynika z zapisów zarządzenia nr 5/2018 Wojewódzkiego Inspektora w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy w WITD z dnia 15 czerwca 2018 r. Od 22 stycznia 2019 r. obowiązuje zarządzenie nr 2/2019 Wojewódzkiego Inspektora w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy w WITD.

¹⁵ Badaniem objęto okresy 1-7 maja, 1-7 lipca, 25-31 grudnia 2017 r., 1-7 maja, 1-7 lipca, 25-31 grudnia 2018 r., 1-7 maja, 1-7 lipca 2019 r.

1.2. Działania Wojewódzkiego Inspektora w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów

1. Wojewódzki Inspektor w dniu 20 października 2017 r. zawarł Porozumienie z Dyrektorem IAS w Olsztynie określające zakres i warunki współpracy przy realizacji zadań wynikających z ustawy o usmpt w zakresie właściwości sygnatariuszy. Odkondu się to z zachowaniem terminu wyznaczonego przez przepis § 6 porozumienia z dnia 22 września 2017 r.¹⁶, wskazujący 30 dni na ustalenie zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym przy wykonywaniu kontroli przewozu drogowego.

Wojewódzki Inspektor nie posiadał w tym zakresie szczegółowych wytycznych, co do zasad i trybu współpracy, opracowanych przez Głównego Inspektora. W zakresie ustalania treści Porozumienia między jego sygnatariuszami odbyły się uzgodnienia. Pracownik WITD odpowiedzialny za obsługę prawną wyjaśnił, że miały one charakter redakcyjny i dotyczyły m.in. prawidłowego nazewnictwa. Część dotycząca współpracy S.C.-S i Inspekcji Transportu Drogowego była opiniowana przez Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD, który nie zgłosił uwag merytorycznych. Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, iż nie zgłaszał wniosków o wprowadzenie zapisów w jego treści, a treść zawartego Porozumienia powielala zapisy dokumentu podpisanego na szczeblu krajowym.

Porozumienie regionalne regulowało kwestie dotyczące: zasad współpracy inspektorów transportu drogowego z funkcjonariuszami Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Celno – Skarbowego (dalej W-MUCS) w Olsztynie, wymiany informacji pomiędzy stronami mającymi znaczenie dla ww. kontroli, organizowania i prowadzenia szkoleń, udzielania wzajemnej pomocy. Zapisy § 3 Porozumienia określały warunki współpracy, w tym podział kompetencji pomiędzy inspektorów i funkcjonariuszy w ramach dokonywanych kontroli. W podpisanym dokumencie znalazły się zapisy dotyczące wyposażenia inspektorów, dokonujących kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, w druki ścisłego zarachowania¹⁷. Zawarte zostały zapisy dotyczące potrzeb szkoleniowych jednostek, kwestie nadzoru nad jego realizacją oraz bieżącego współdziałania. Załączniki o numerach od 1 do 3 zawierały: wykaz numerów telefonów i adresów e-mail: Służby Dyżurnej W-MCS i inspektorów oraz listę osób odpowiedzialnych za utrzymanie stałych kontaktów ze strony WITD oraz IAS w Olsztynie.

(akta kontroli str. 32-35, 105-107, 188-194, 219-231)

Inspektorzy transportu drogowego w WITD zostali poinformowani o zawarciu Porozumienia przez Wojewódzkiego Inspektora podczas odprawy. Ze złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnień wynika, iż nie zostało ono odczytane pracownikom, bowiem w jego ocenie, w treści nie ma informacji, które są bezpośrednio przydatne inspektorom na drodze. Stosownie do zapisów cz. II. D.16 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiących załącznik do komunikatu 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁸ osobom

¹⁶ Porozumienie pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów zawarte w dniu 22 września 2017 r.

¹⁷ Druki te określono w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów oraz w obowiązującym od dnia 23 sierpnia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Finansów z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

¹⁸ Dz. U. MF Nr 15, poz. 84 (dalej: standardów kontroli zarządczej).

zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

(akta kontroli str. 105-107, 196-198)

Szczegółowe zapisy Porozumienia dotyczyły określenia zasad współpracy i podziału kompetencji między funkcjonariuszy S.C.-S a inspektorami transportu drogowego w trakcie wykonywania kontroli drogowej. Jako przykład szczególowości i kompletności danych podać należy zapis § 3 pkt 13 Porozumienia, gdzie określono termin dostarczenia przez inspektorów transportu drogowego Naczelnikowi Warmińsko- Mazurskiego Urzędu Celno – Skarbowego dokumentacji z czynności kontrolnej w przypadku skierowania lub usunięcia środka transportu wraz z towarem.

Niektóre zapisy Porozumienia nie posiadały odpowiedniego stopnia szczególowości, tj. w kwestii organizacji szkoleń nie wskazano organu odpowiedzialnego za organizację szkoleń. Po dniu zawarcia Porozumienia nie doszło do zorganizowania szkolenia dla inspektorów transportu drogowego¹⁹. Nie określono również w sposób formalny inicjatora oraz terminu, w którym dokonywane będzie podsumowanie zasad współpracy. Z przedstawionych przez Naczelnika Wydziału Inspekcji informacji wynika, iż podsumowanie efektów współpracy odbyło się dwukrotnie i dotyczyło wyłącznie roku 2017. Z wyjaśnień ustnych Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD wynika, iż na spotkaniach tych nie doprecyzowano zasad współpracy. Konsekwencją ogólnego sformułowania ww. kwestii był brak wymiany informacji o problemach związanych z dostępem w WITD do systemu SENT, co spowodowało odmienną interpretację jego zapisów, a w konsekwencji niezamieszczanie w nim adnotacji o dokonanych kontrolach.

Zawarte Porozumienie wskazywało w § 3 pkt 5, iż w przypadku braku dostępu do rejestru SENT pozyskiwanie danych przez inspektorów transportu drogowego i dokonywanie adnotacji w ww. rejestrze odbywać się będzie poprzez Służbę Dyżurną W-MUCS. W ocenie kierownictwa Wydziału Inspekcji WITD zapis ten pozwalał przyjąć, iż adnotacje w systemie są wprowadzone przez S.C.-S. W ocenie natomiast Zastępcy Naczelnika W-MUCS, zapis Porozumienia dotyczył jedynie przypadków braku dostępu spowodowanego awarią systemu. Informacja o przerwach w pracy systemu jest publikowana na portalu PUESC i stanowi incydentalne sytuacje.

Niektóre zapisy zawartego Porozumienia były realizowane m.in. poprzez:

- pozyskanie w dniu 24 października 2017 r. przez Wojewódzkiego Inspektora informacji o miejscach wyznaczonych w rozumieniu art. 2 pkt 15 usmpt;
- pozyskiwanie danych z systemu SENT w przypadku braku możliwości zalogowania się do rejestru SENT przez inspektorów transportu drogowego za pośrednictwem funkcjonariuszy Służby Dyżurnej W-MUCS.

W ocenie Naczelnika Wydziału Inspekcji oraz Zastępcy Naczelnika stosowane zasady współpracy między funkcjonariuszami W-MUCS i inspektorami WITD zapewniały bardzo dobry dostęp do danych zaewidencjonowanych w systemie.

(akta kontroli str. 70-77, 188-195, 201-218, 385)

¹⁹ Przed zawarciem Porozumienia tj. w dniu 9 maja 2017 r. dla inspektorów transportu drogowego zorganizowane zostało szkolenie dot. ustawy o monitorowaniu przewozów drogowych.

Do dnia 30 listopada 2019 r. niezrealizowane zostały zapisy porozumienia między Szefem KAS, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów, dotyczące dostępu do rejestru SENT dla wyznaczonych inspektorów transportu drogowego. Inspektorzy transportu drogowego posiadali możliwość dostępu do danych zgromadzonych na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo – Celnych poprzez usługę „Chmura MF”. Główny Inspektor nie stworzył aplikacji, za pomocą której użytkownicy z WITD mogli odbierać i przysyłać komunikaty z/do systemu SENT za pośrednictwem plików xml. W dniu 11 października 2017 r. Dyrektor Biura Nadzoru Inspekcyjnego poinformował Inspektora Wojewódzkiego o pracach dotyczących rozbudowy ST CEN pod względem gromadzenia danych z kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. W dniu 7 listopada 2019 r. inspektorzy WITD w Olsztynie zostali poinformowani o wyłączeniu dostępu do portalu „Chmura MF” oraz o zmianie sposobu dostępu do systemu SENT dla użytkowników mobilnych. W dniu 11 grudnia 2019 r. WITD otrzymało komunikat o planowanej przerwie w dostępności aplikacji ST CEN w związku z integracją z systemami zewnętrznymi m.in. rejestrem SENT. W dniu 18 grudnia 2019 r. w wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że po zalogowaniu się do programu ST CEN możliwe jest uruchomienie nakładki służącej do pobierania i przekazywania danych z/do systemu SENT.

(akta kontroli str. 52-56, 58-65, 230-247)

Wojewódzki Inspektor nie zgłaszał zapotrzebowania na druki ścisłego zarachowania do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Zgodnie z § 4 pkt 1 Porozumienia miał zgłaszać zapotrzebowanie na druki ścisłego zarachowania do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej raz w roku, nie później niż do 30 września. Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, iż zapotrzebowanie takie nie było przez niego zgłaszane. Wojewódzki Inspektor załączył do wyjaśnień posiadane przez jednostkę druki „Dyspozycja usunięcia pojazdu”²⁰.

(akta kontroli str. 32-37)

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, iż ustną informację o zawarciu porozumień na poziomie regionalnym Główny Inspektor otrzymał na odprawie z wojewódzkimi inspektorami transportu. Pisemną informację o zawarciu Porozumienia (wraz z przesłaniem odpowiedniej dokumentacji) WITD przekazało jednostce nadrzędnej w dniu 27 marca 2018 r., tj. 158 dni po jego zawarciu. Odkąd się to na wniosek Głównego Inspektora związany z prowadzoną w tej instytucji kontrolą. WITD przekazał wówczas informacje związane z realizacją Porozumienia oraz o nieprawidłowym działaniu systemu SENT.

(akta kontroli str. 105-107, 248-251)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. WITD nie zaktualizował Regulaminu Organizacyjnego oraz zakresów czynności podległych pracownikom, celem dostosowania zakresu działania jednostki i Wydziału Inspekcji do wykonywania zadań wynikających z usmpt. Powyższe spowodowało, iż Regulamin był niezgodny z § 3 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego²¹. W związku ze zmianą brzmienia art. 50 ust. 4 w związku z art. 51 ust. 6 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym organem właściwym do realizacji zadań wynikających z usmpt był

²⁰ Druk ten dotyczył usunięcia pojazdu na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr. 98, poz. 602 ze zm.).

²¹ Dz.U. Nr 109, poz. 753.

Wojewódzki Inspektor. Ponadto zgodnie ze zapisem cz.II.A.3 standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiącym, iż zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki winien być określony w formie pisemnej. Zakres zadań nałożonych przez usmpt nie znalazł pisemnego odzwierciedlenia w regulaminie organizacyjnym WITD. Stan faktyczny został wskazany w punkcie 1.1.1 niniejszego wystąpienia.

Zawarty w zakresach czynności zapis o wykonywaniu czynności przewidzianych w rozdziale 9 ustawy o transporcie drogowym był w ocenie NIK zbyt ogólny, gdyż rozdział ten, w całości poświęcony inspekcji transportu drogowego, określa zasady jej funkcjonowania oraz wszystkie nałożone na nią zadania. Jednocześnie art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²² zobowiązuje pracodawcę do zaznajamiania pracowników z zakresem ich obowiązków. Zawarte w zakresach czynności ogólne odniesienia do przepisów ustawy w połączeniu z nieaktualizowanym w Regulaminie Organizacyjnym wykazem realizowanych zadań nie zapewniały wystarczającej dokładności w tym zakresie. Stan faktyczny został wskazany w punkcie 1.1.2 niniejszego wystąpienia.

2. Wojewódzki Inspektor nie zrealizował zapisu wynikającego z § 4 pkt 1 Porozumienia²³, według którego powinien złożyć Dyrektorowi IAS w Olsztynie raz w roku, nie później niż do 30 września, zapotrzebowanie na druki ścisłego zarachowania, niezbędne do udokumentowania czynności związanych z kontrolą na podstawie przepisów usmpt określonych w rozporządzeniach²⁴. Stan faktyczny szczegółowo został wskazany w punkcie 1.2.1. niniejszego wystąpienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego nie został właściwie przygotowany do wykonywania zadań wynikających z usmpt, stanowiących zadania Inspekcji o których mowa w art. 50 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym.

Wojewódzki Inspektor zapewnił w drodze szkolenia zrealizowanego przez pracowników KAS lub samodzielnego zapoznania się z materiałami szkoleniowymi, przygotowanie teoretyczne dotyczące znajomości ustawy przez inspektorów. Zawarł on także w przewidzianym terminie Porozumienie na szczeblu regionalnym z Dyrektorem IAS celem określenia zakresu i warunków współpracy przy realizacji zadań wynikających z ustawy. Zapewniono imienne konta dostępu do rejestru zgłoszeń SENT za pośrednictwem aplikacji „Chmura MF”. Liczba kont udostępnionych inspektorom była jednak ograniczona, a w latach objętych kontrolą występowały okresy całkowitego braku dostępu do tego rejestru. Działania Wojewódzkiego Inspektora w zakresie przygotowania i realizacji Porozumienia były niewystarczające i doprowadziły do niepełnego przygotowania inspektorów

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1040.

²³ A także § 5 pkt 6 porozumienia z dnia 22 września 2017 r. między Szefem KAS, Komendantem SG, Komendantem Głównym Policji i Głównym Inspektorem, stanowiącym iż właściwy miejscowo dyrektor izby administracji skarbowej zapewni odpowiednią ilość druków ścisłego zarachowania do realizacji czynności kontrolnych oraz wskaże okres ich rozliczania.

²⁴ Tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów a także obowiązującego od dnia 23 sierpnia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.

transportu drogowego do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Ponadto, w Regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności podległych pracowników nie uwzględniono zadań wynikających z przepisów usmpt.

OBSZAR

2. Realizacja zadań przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego

Opis stanu faktycznego

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

1. WITD opracował „Kierunki Działania Inspekcji Transportu Drogowego” na lata 2017-2019. W dokumentach na rok 2018 i 2019 znalazły się zapisy dotyczące podjęcia działań w obszarze zapewnienia uczciwej konkurencji w przewozach drogowych min. poprzez kontrolę przestrzegania przepisów usmpt. Dokumenty te odwoływały się do realizacji zadań kontrolnych definiowanych w „Ramowych Planach Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego” na poszczególne lata, mających na celu ujednolicenie systemu prowadzenia kontroli przez inspektorów zatrudnionych w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego na terenie całej Polski. Ramowe plany kontroli za lata 2017 – 2019 nie określały liczby kontroli z zakresu monitorowania drogowego przewozu towarów.

(akta kontroli str. 252-325)

2. W WITD obowiązywało zarządzenie nr 2/2015 Warmińsko – Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli wewnętrznej w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego, zgodnie z którym kontroli podlega sposób, zasadność, terminowość i zgodność z obowiązującymi przepisami realizowania przez pracowników zadań. Z książki kontroli wewnętrznej wynikało, iż w okresie od 5 maja 2017 r. do 15 listopada 2019 r. osoby uprawnione do sprawowania kontroli przeprowadziły 30 kontroli wewnętrznych dotyczących kontroli na drodze wykonywanej przez inspektorów transportu drogowego. W ww. ewidencji nie stwierdzono zapisów dotyczących kontrolowania powierzonych inspektorom obowiązków wynikających z usmpt. Obejmowały natomiast (zgodnie z zapisami znajdującymi się w kolumnie „zakres kontroli”):

- kontrole na drodze m.in. służby, protokołu kontroli, zasad bezpieczeństwa, wyposażenia w wymagane druki;
- kontrole punktu kontrolnego.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, iż analiza pracy inspektorów transportu drogowego stanowi element bieżącego nadzoru i kontroli sprawowanej przez Naczelnika Inspekcji WITD w Olsztynie.

(akta kontroli str. 326-332)

3. W WITD zbierano w celach statystycznych dane dotyczące liczby kontroli związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów. W okresie od października 2017 r. do listopada 2019 r. na potrzeby GITD sporządzane było zbiorcze zestawienie danych dotyczących liczby kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów akcyzowych. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, iż zbieranie tych danych służyło wyłącznie celom statystycznym. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji wynika, iż w kontrolowanej jednostce nie były zbierane inne dane niż te potrzebne do „Zbiorczej informacji” przekazywanej do GITD oraz że nie powstała statystyka z danymi dotyczącymi monitorowania przewozu towarów.

(akta kontroli str. 55-56, 70-77, 105-107, 333-362)

4. W kontrolowanym okresie liczba kontroli przewozu towarów SENT przeprowadzonych przez WITD (według danych statystycznych gromadzonych na potrzeby raportowania do GITD) wyniosła:

- w roku 2017 (od maja) 200 kontroli, na 6212 kontroli WITD na drogach ogółem;
- w roku 2018 – 259 kontroli, na 10125 kontroli WITD na drogach ogółem;
- w roku 2019 (do 30 listopada) – 357 na 9161 kontroli WITD na drogach ogółem.

W skontrolowanym okresie inspektorzy transportu drogowego nie sporządzili jednak żadnego protokołu kontroli w związku z zaistnieniem przesłanek wskazanych w art. 13 ust. 7 usmpt. Nie wystąpiły przypadki pobrania próbek towarów, pobrania kaucji, nałożenia zamknięć urzędowych, nałożenia grzywny. Wystąpił jeden przypadek, kiedy w trakcie kontroli współprowadzonej z funkcjonariuszami S.C.-S. inspektor transportu drogowego przekazał funkcjonariuszom prowadzenie kontroli z zakresu monitorowania przewozów drogowych, protokół z czynności nie został sporządzony przez pracownika Inspekcji Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 363-375)

Kontrolowana jednostka nie podała liczby kontroli zrealizowanych przez inspektorów WITD w podziale na rodzaj kontrolowanych towarów. Naczelnik Wydziału Inspekcji wskazał, iż nie dysponuje systemem informatycznym umożliwiającym przekazanie takich danych. Ustalenie żadanego zakresu wymagałoby przeanalizowania ponad 20 tys. kontroli drogowych.

(akta kontroli str. 376-378)

5. Do szczegółowych badań kontrolnych w zakresie zamieszczania danych w systemie SENT wytypowano 97 z ww. 816 kontroli przewozu towarów na podstawie usmpt wskazanych przez WITD (według danych statystycznych gromadzonych na potrzeby raportowania GITD) jako kontrole SENT z miesięcy grudzień 2017 r., wrzesień 2018 r., listopad 2018 r. oraz sierpień 2019 r. W związku z brakiem możliwości uzyskania przez jednostkę kontrolowaną w trakcie kontroli dostępu do systemu SENT, zwrócono się do W-MUCS o przekazanie wydruków z wytypowanych kontroli. Zastępca Naczelnika W-MUCS przekazał wydruki 19 kart kontroli²⁵ odnalezionych w systemie elektronicznym SENT – Kontrola II. W przypadku 78 kontroli nie odnaleziono zapisów w ww. systemie potwierdzających ich dokonanie.

Na podstawie przekazanych informacji ustalono, iż w systemie SENT dokonano adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie czterech kontroli wykonywanych przy udziale inspektorów transportu drogowego. W przypadku trzech zapisów stwierdzono w polu „nazwa jednostki kontrolującej” Warmińsko – Mazurski Urząd Celno – Skarbowy w Olsztynie, jednakże w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” wskazano dane inspektora transportu drogowego – pracownika WITD w Olsztynie. W jednym przypadku w polu „nazwa jednostki kontrolującej” wskazano GITD. W polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli” stwierdzono dane funkcjonariusza Służby Celno – Skarbowej oraz inspektora transportu drogowego. W pozostałych formularzach brak było informacji pozwalających na ustalenie, że kontrolę przeprowadził inspektor transportu drogowego samodzielnie lub z innymi służbami.

²⁵ W przypadku 5 formularzy kontroli ustalono, iż kontroli dokonano na terenie innego województwa, w związku z powyższym nie dotyczyły one kontrolowanej jednostki.

Żaden z analizowanych zapisów w systemie SENT nie został dokonany przez inspektorów transportu drogowego. Rejestratorami ww. kontroli w każdym przypadku byli funkcjonariusze Działu Realizacji i Służby Dyżurnej W-MUCS.

Zastępca Naczelnika W-MUCS w Olsztynie poinformował, iż funkcjonariusze S.C.-S współpracują z inspektorami transportu drogowego w wykonywaniu zadań z zakresu monitorowania przewozu towarów w ramach wspólnych patroli drogowych. System SENT – Kontrola II nie uwzględnia możliwości zarejestrowania współpracy poza wypełnieniem pola „uwagi”, które nie jest obligatoryjne. NIK zauważa, że w czterech ww. przypadkach dane inspektorów transportu drogowego podano w polu „funkcjonariusze dokonujący kontroli”.

W wyniku badań szczegółowych, którym poddano kontrole z zakresu usmpt, przeprowadzone w grudniu 2017 r., wrześniu 2018 r., listopadzie 2018 r. oraz sierpniu 2019 r. stwierdzono, że zarówno w okresach, w których (zgodnie z wyjaśnieniami osób posiadających uprawnienia do systemu SENT) możliwość logowania do systemu istniała, jak i poza tymi okresami, inspektorzy WITD nie zamieszczali w rejestrze zgłoszeń adnotacji potwierdzającej ich przeprowadzenie.

(akta kontroli str. 42-45, 58-77, 379-423)

Zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD wskazał, iż ustalenia między instytucjami, tj. WITD i W-MUCS zapewniały, iż adnotacje w systemie będą wprowadzane przez Służbę Dyżurną. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż nie przekazywano tej instytucji danych niezbędnych do wprowadzenia ww. zapisów²⁶, zatem ich rejestracja nie była możliwa.

Zgodnie z § 3 pkt 4 i 5 Porozumienia po zakończonej kontroli inspektorzy WITD powinni dokonać adnotacji o przeprowadzonej kontroli w systemie SENT w ramach posiadanego dostępu oraz udokumentować przeprowadzaną kontrolę drogowego przewozu towarów zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku braku dostępu do ww. systemu pozyskiwanie danych przez inspektora WITD możliwe było poprzez Służbę Dyżurną W-MUCS. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Naczelnika W-MUCS zapis § 3 pkt 5 dotyczył braku dostępu w przypadku awarii systemu. Informacja o przerwach pracy systemu jest publikowana na portalu PUESC i stanowi incydentalne sytuacje. WITD nie sygnalizował problemów związanych z dostępem do systemu SENT spowodowanych inną przyczyną. Dyżurni Koordynatorzy W-MUCS dokonywali sprawdzeń podawanych telefonicznie numerów zgłoszeń SENT na prośbę pracowników WITD.

(akta kontroli str. 74-78, 188-194, 385-423)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD w Olsztynie wynika, iż w trakcie przeprowadzanych kontroli nie w każdym przypadku weryfikowany był numer referencyjny, a jedynie w przypadkach wątpliwych²⁷. Gdy w trakcie kontroli nie było żadnych podejrzeń, co do okoliczności czy też legalności wykonywanego przewozu, to numer nie był weryfikowany w systemie. Każdorazowo decyzję o weryfikacji

²⁶ Jak wynika z formularzy przekazanych przez Naczelnika W-MUCS rejestracja wymaga podania takich danych jak: kod komórki kontrolującej, data rozpoczęcia i zakończenia kontroli, dane dyrektyw kontrolnych, funkcjonariusze dokonujący kontroli, parametry miejsca kontroli.

²⁷ Do dnia 18 lipca 2019 r. w Inspekcji Transportu Drogowego GITD nie określił zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym metod i form wykonywania kontroli w zakresie monitorowania przewozu drogowego towarów. Obowiązywało zarządzenie nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów inspekcji Transportu Drogowego (Dz. Urz. GITD poz.14 ze zm.). Rozdział 7a - Kontrola towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów dodany został przez § 1 pkt 2 zarządzenia nr 37/2019 z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. Urz. GITD. poz. 37) zmieniającego zarządzenie 28/2014 z dniem 19 lipca 2019 r. określające zasady przeprowadzenia i dokumentowania kontroli na postawie usmpt.

numeru referencyjnego podejmował inspektor kontroli na drodze. Od dnia 19 lipca 2019 r. w Inspekcji Transportu Drogowego brzmienie zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 17 września 2014 r. w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów inspekcji Transportu Drogowego uległo zmianie poprzez dodanie Rozdziału 7a - Kontrola towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów. Zgodnie z przepisem § 31a w przypadku, gdy na podstawie analizy okazanych podczas kontroli dokumentów związanych z kontrolowanym przewozem i po sprawdzeniu ładowni kontrolowanego środka transportu inspektor ujawni przewóz towarów objętych systemem monitorowania drogowego przewozu towarów, kontroli podlega dodatkowo sprawdzenie przestrzegania obowiązków wynikających z usmpt. Dokumentowanie kontroli przewozów towarów inspektor dokonuje (zgodnie z § 31b) w systemie SENT. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji WITD wynika, iż regulacja ta nie była w jednostce znana, nie została przekazana przez GITD. Było to niezgodne z cz. II.C.17 standardów kontroli zarządczej, wg której należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki.

(akta kontroli str. 70-78)

6. W okresie objętym kontrolą w Inspekcji Transportu Drogowego funkcjonowała centralna ewidencja naruszeń stwierdzonych w wyniku przeprowadzanych kontroli ST CEN, do której należało przekazywać również informacje i dane o przeprowadzonych kontrolach, w wyniku których nie stwierdzono naruszeń. Na dzień wejścia w życie przepisów usmpt aplikacja nie posiadała funkcjonalności przekazywania i pobierania danych z systemu SENT. Szczegółowymi badaniami dotyczącymi rejestracji danych w systemie ST CEN objęto 30 kontroli wskazanych przez WITD jako kontrole dotyczące monitorowania przewozów drogowych.

W wyniku przeprowadzonej analizy wytypowanych do kontroli spraw ustalono, że:

- w przypadku 23 spraw w systemie nie stwierdzono informacji i danych o kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów oraz o skontrolowanych dokumentach;
- w przypadku jednej sprawy stwierdzono zapis, iż na infolinii S.C-S. zweryfikowano przewóz w zakresie przewozu SENT;
- w przypadku sześciu spraw stwierdzono zapis dotyczący sprawdzenia w W-MUCS numerów referencyjnych;
- występowały rozbieżności między wskazaną w sprawozdaniach dla GITD liczbą kontroli przeprowadzonych przez inspektorów transportu drogowego, podlegającym przepisom ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów a ilością skontrolowanych numerów referencyjnych²⁸.

Naczelnik Wydział Inspekcji wyjaśnił, iż wydał ustne polecenie inspektorom transportu dotyczące rejestracji w systemie CEN kontroli z zakresu monitorowania przewozu towarów. Brak zapisów w poszczególnych sprawach wynikał z błędu inspektorów przeprowadzających kontrolę. Powyższe było niezgodne ze cz.II.C.11

²⁸ W WITD w Olsztynie przyjęto jako zasadę, iż liczba kontroli równa jest ilości numerów referencyjnych poddanych kontroli. W przypadku jednej sprawy – z dnia 28 sierpnia 2019 r. stwierdzono zapis o kontroli dwóch zgłoszeń, natomiast w systemie CEN stwierdzono wpis dotyczący jednego numeru referencyjnego, w przypadku sprawy z dnia 14 sierpnia 2019 r. stwierdzono przypadek wskazania dwóch numerów referencyjnych, podczas gdy WITD wskazało jedną kontrolę.

standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którymi należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

(akta kontroli str. 379-380, 424-456)

W skontrolowanych 30 zapisach w ST CEN stwierdzono, iż rejestracji dokonywało 15 inspektorów WITD. W aktach osobowych 11 z nich stwierdzono wydane na podstawie art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (dalej: ustawa o ochronie danych osobowych)²⁹ upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze ST CEN. Pozostałych 4 inspektorów nie posiadało upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 457-465)

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

1. W okresie od 1 października 2017 r. do 30 listopada 2019 r. Wojewódzki Inspektor, w zakresie kontroli SENT, gromadził jedynie dane o ich ogólnej liczbie. Związane to było z koniecznością cyklicznego przekazywania do Biura Nadzoru Inspekcyjnego GITD danych, tj. liczb: kontroli, kontroli z zatrzymaniem środka transportu, pobranych próbek towarów, założonych zamknięć urzędowych, pojazdów usuniętych na parking. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji zbiorcze informacje dotyczące kontroli SENT za poszczególne miesiące pochodziły od poszczególnych inspektorów i były weryfikowane w posiadanych systemach informatycznych (ST CEN, SUPPORT) w zakresie tego czy towar podlegał wymaganiom usmpt. Informacje te nie były przechowywane. W okresie 2017 – 2019 r. w WITD nie sporządzono zestawień z danymi dotyczącymi monitorowania przewozów drogowych innych niż na potrzeby GITD.

(akta kontroli str. 55, 74-77, 333-362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą inspektorzy nie zamieszczali w rejestrze SENT adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli, co było niezgodne z zapisem § 2 ust. 1 rozporządzeń Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. oraz z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów. W myśl tego uregulowania przeprowadzenie kontroli drogowego przewozu towarów dokumentuje się poprzez zamieszczenie w rejestrze zgłoszeń adnotacji potwierdzającej jej przeprowadzenie. Stan faktyczny został przedstawiony w punkcie 2.1.5.
2. Kontrole prowadzone przez inspektorów w okresie od 19 lipca 2019 r. realizowano bez zastosowania przepisów uregulowań zawartych w rozdziale 7a Kontrola towarów podlegających systemowi monitorowania drogowego przewozu towarów zarządzenia nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Przepisy te nakazują w każdym przypadku stwierdzenia przewozu towarów objętych systemem monitorowania drogowego sprawdzenie prawidłowości dokonania zgłoszenia, zgodności danych zawartych w zgłoszeniu ze stanem faktycznym ujawnionym podczas zatrzymania środka transportu oraz

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922). Od dnia 25 maja 2018 r. art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz.U.UE.L.119 z dnia 04.05.2016 r., s.1.

udokumentowanie kontroli w systemie SENT. Stan faktyczny został przedstawiony w punkcie 2.1.5.

3. Czterech inspektorów rejestrujących dane o przeprowadzonych kontrolach SENT w systemie ST CEN nie posiadało upoważnień do przetwarzania danych osobowych w tym systemie. Było to niezgodne z art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych, a poczynając od 25 maja 2018 r. również z przepisami z art. 29 w związku z art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679. Do przetwarzania danych w systemie ST CEN zostały bowiem dopuszczone osoby nieposiadające upoważnienia nadanego przez administratora danych osobowych. Stan faktyczny opisano w pkt 2.1.6.
4. Wojewódzki Inspektor w okresie objętym kontrolą nie gromadził w „Centralnej Ewidencji Naruszeń” danych i informacji umożliwiających zidentyfikowanie kontroli przeprowadzonych na podstawie usmpt, pomimo tego, że przepis art. 80 ust. 2 c w związku z art. 54 ust. 2 pkt. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowił, że powinny się tam znajdować dane i informacje o kontrolach określonych w kierunkach działaniach Inspekcji przez Generalnego Inspektora Transportu Drogowego, nawet jeżeli wyniku tych kontroli nie stwierdzono naruszeń. Stan faktyczny opisano w pkt 2.1.6.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanej jednostce w badanym okresie realizowano kontrole z zakresu usmpt. Nie dokonywano jednak adnotacji w systemie SENT, co naruszało zapisy rozporządzeń w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów, a także zarządzenia nr 28/2014 w sprawie zasad planowania, prowadzenia oraz dokumentowania kontroli przewozów drogowych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Wojewódzki Inspektor nie gromadził również (w tym w rejestrze ST CEN) i nie analizował danych o kontroli m.in. w zakresie planowania i określania celów jednostki. Nie zapewnił efektywnego i skutecznego przepływu informacji o obowiązujących uregulowaniach.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga: Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ścisły związek stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości z nieskutecznością funkcjonującego w WITD systemu kontroli zarządczej.

- Wnioski
1. Zapewnienie upoważnień do przetwarzania danych osobowych pracownikom posiadającym dostęp do zasobów informatycznych, w których przetwarzane są dane osobowe.
 2. Wyposażenie inspektorów w stosowne druki ścisłego zachowania w celu przygotowania do realizacji zadań kontrolnych zgodnie z rozporządzeniem.
 3. Zapewnienie efektywnego i skutecznego przepływu informacji w zakresie obowiązujących zarządzeń GITD oraz zawartych porozumień dotyczących realizowanych zadań.
 4. Zapewnienie realizacji przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów a także zarządzenia

nr 28/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przeprowadzania i dokumentowania ww. kontroli.

5. Dokonanie aktualizacji Regulaminu Organizacyjnego oraz zakresów czynności inspektorów uwzględniającej zadania wynikające z przepisów usmpt.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Olsztyn, dnia 14 lutego 2020 r.

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis

Kontroler
Agnieszka Kielbik
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis