



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.026.02.2019

Pan Dariusz Postek
Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego
w Olsztynie
ul. Dworcowa 1, 10-413 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	Urząd Celno-Skarbowy w Olsztynie, ul. Dworcowa 1, 10-413 Olsztyn (dalej „Urząd” lub „UCS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Postek – Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego w Olsztynie, od 1 marca 2017 r. (dalej „Naczelnik Urzędu”, bądź „Naczelnik UCS”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie Naczelnika Urzędu i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań.2. Realizacja zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów przez Naczelnika UCS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
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	<ul style="list-style-type: none">– Janusz Dobek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/131/2019 z 8 października 2019 r.– Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/139/2019 z 12 października 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Naczelnik UCS zapewnił właściwe przygotowanie do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi³. Dostosowano organizację Urzędu oraz zapewniono odpowiednie przeszkolenie obsady kadrowej komórek realizujących zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów, jak również infrastrukturę sprzętową. Pojazdy do kontroli były typowane przez zespoły grup mobilnych, przy wsparciu Dyżurnego Koordynatora. Udokumentowane działania kontrolne skutkowały nałożeniem kar pieniężnych określonych w usmpt. Gromadzone dane o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy przekazywano w systemie dobowym do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie⁴ oraz Centrum Systemu Elektronicznego Transportu Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego. Były one wykorzystywane m.in. do prowadzenia analiz mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz wytypowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych, co skutkowało

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 Dalej „DIAS”.

uzyskaniem wymiernych efektów finansowych w zakresie egzekwowania należności podatkowych.

Nie zapewniono jednak w pełni właściwego nadzoru nad realizacją zadań, dotyczących monitorowania przewozu towarów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły bowiem błędów popełnionych przez funkcjonariuszy, polegających na stosowaniu niewłaściwych wzorów dokumentów kontrolnych, jak również niezaewidencjonowaniu w systemie SENT⁵ niektórych czynności dokumentowanych w protokołach kontroli. Ponadto nie wywiązywano się w pełni z zaleceń Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁶, gdyż wystąpiły przypadki braku zapewnienia całodobowej kontroli przewozu towarów oraz właściwej obsady zespołów wykonujących kontrolę przemieszczania towarów na drogach województwa warmińsko-mazurskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Naczelnika Urzędu w zakresie przygotowania podległych funkcjonariuszy do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja wewnętrzna Urzędu, szczegółowy zakres zadań i trybu pracy komórek organizacyjnych były określone w dwóch regulaminach organizacyjnych Urzędu, nadanych przez DIAS⁸. Określały one: system nadzoru pionów organizacyjnych - sprawowany przez Naczelnika Urzędu i jego zastępców; zakres zadań komórek organizacyjnych, w tym delegatur i oddziałów tworzących strukturę Urzędu; zakres stałych uprawnień zastępców Naczelnika, kierowników oddziałów celnych, kierowników komórek organizacyjnych oraz innych pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych lub pełniących służbę na stanowiskach samodzielnych w urzędzie, delegaturze i oddziale⁹, a także zakres upoważnień Naczelnika Urzędu do wykonywania zadań z zakresu spraw pracowniczych w stosunku do obsługujących go pracowników i funkcjonariuszy świadczących pracę w komórkach organizacyjnych Urzędu, w tym delegatur i oddziałów celnych. W § 19 ww. regulaminów organizacyjnych określono, że 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 Skarbowej¹⁰, w tym kontroli o których mowa w art. 13 ust. 2 usmpt. należy w szczególności do zadań Działu Realizacji i Służby Dyżurnej (dalej „CZR¹¹”). Wykonywanie tych kontroli określono również w kartach zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Ponadto¹² powierzono funkcjonariuszowi CZR koordynowanie i wykonywanie zadań wynikających z usmpt.

Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że od początku procesu monitorowania przewozów towarów bezpośrednią kontrolę w zakresie, o którym mowa

⁵ System Elektronicznego Nadzoru Transportu.

⁶ Dalej „SzeF KAS”.

⁷ 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.

⁸ Stanowiły załączniki do zarządzeń DIAS Nr 28/2017 z 3 marca 2017 r. i Nr 6/2018 z 12 lutego 2018 r.

⁹ Do wydawania decyzji, podpisywania pism i wyrażania stanowiska Naczelnika Urzędu w określonych sprawach.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 768 ze zm.

¹¹ Skrót przypisany tej komórce w regulaminach Urzędu.

¹² Na podstawie zarządzenia Nr 26 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 20 maja 2019 r. w sprawie powołania koordynatorów do wykonywania zadań na rzecz Centrów Kompetencyjnych wspierających komórki Ministerstwa Finansów właściwą do spraw zwalczania przestępczości ekonomicznej.

w art. 13 ust. 1-2a usmpt, sprawowali funkcjonariusze CZR, wchodzącego w skład Drugiego Pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej¹³, a w ogół działań kontrolnych są włączone inne komórki UCS, tj.:

- Pierwszy Dział Postępowania Celnego w Olsztynie i Drugi Referat Postępowania Celnego w Elblągu, do których należy orzecznictwo w zakresie kar pieniężnych, w tym nakładanie kar pieniężnych z usmpt,
- Dział Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej z zadaniami polegającymi w szczególności na: udziale w działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej oraz analizie ryzyka, dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości KAS; pozyskiwaniu, rejestrowaniu, przetwarzaniu i dystrybucji informacji niezbędnych do zarządzania ryzykiem zewnętrznym oraz na udziale w typowaniu podmiotów do kontroli celno-skarbowej.

(akta kontroli str.4-138)

1.2. Naczelnik Urzędu oraz jego zastępca uczestniczyli w badanym okresie w przygotowaniu organizacji wewnętrznej Urzędu do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, współpracując z Izbą Administracji Skarbowej w Olsztynie oraz Departamentem Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów m.in. w zakresie niezbędnych zasobów kadrowych oraz środków na infrastrukturę sprzętową, potrzebną do realizacji zadań związanych z monitorowaniem przewozu towarów. I tak, m.in.:

a/ w 2017 r.:

- dostosowano organizację służby w Dziale Realizacji Pionu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, zapewniając wymaganą osobową obsługę grup kontroli drogowej oraz zespołów kontroli interwencyjnej w liczbie 76 funkcjonariuszy (64 w grupach kontrolnych i 12 w grupach interwencyjnych) w zakresie całodobowej kontroli na drogach publicznych województwa warmińsko-mazurskiego,
- przeprowadzono szkolenia dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów oraz nawiązano współpracę z organami uczestniczącymi w kontroli przestrzegania usmpt¹⁴, jak również powołano Zespół Koordynacyjny składający się z przedstawicieli współdziałających służb,
- poddano weryfikacji aktualnie stosowaną procedurę nadzoru nad realizacją czynności kontrolnych funkcjonariuszy pełniących służbę w ramach SENT¹⁵,
- zaproponowano utworzenie czterech mobilnych referatów realizacji w oparciu o skład dotychczasowych komórek organizacyjnych Urzędu¹⁶,
- wskazywano Izbie Administracji Skarbowej w Olsztynie na negatywne skutki ustalonego limitu funkcjonariuszy skierowanych do grup kontrolnych i patroli interwencyjnych, powodujących znaczne osłabienie granicznych referatów

¹³ W jego skład wchodziły: Pierwszy Referat Realizacji w Olsztynie, Drugi Referat Realizacji w Grzechotkach, Trzeci Referat Realizacji w Goldapi, Czwarty Referat Realizacji w Bezedach, Piąty Referat Realizacji w Gronowie i Szósty Referat Realizacji i Służby Dyżurnej w Olsztynie.

¹⁴ Komendą Wojewódzkiej Policji w Olsztynie, Warmińsko-Mazurskim Oddziałem Straży Granicznej w Kętrzynie oraz z Warmińsko-Mazurskim Inspektorem Transportu Drogowego.

¹⁵ Polecono kierownikom referatów wzmoczenie kontroli funkcjonalnej w tym zakresie; w związku ze zwiększeniem floty pojazdów służbowych, polecono kierownikom referatów CZR zwiększenie ilości patroli drogowych, jak również zmodyfikowanie rozkładu czasu służby poszczególnych grup kontrolnych oraz zintensyfikowanie działań kontrolnych, omawiając jednocześnie metody i środki, które usprawnią jej wykonanie.

¹⁶ Przyjęto następujące lokalizacje: Elbląg – w oparciu o skład dotychczasowego Drugiego Referatu Realizacji w Grzechotkach, Elk – w oparciu o skład dotychczasowego Trzeciego Referatu Realizacji w Goldapi, Olsztyn I - w oparciu o skład dotychczasowego Pierwszego Referatu Realizacji w Olsztynie i Olsztyn II - w oparciu o skład dotychczasowego Czwartego Referatu Realizacji w Bezedach.

Działu Realizacji w realizacji innych zadań. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało jednak, że Izba Administracji Skarbowej nie była jednostką decyzyjną w zakresie zmniejszenia zaangażowania etatowego w realizacji zadań SENT, a zgodnie z zaleceniami Szefa KAS każde odstępstwo od zalecanej ilości minimalnego zasilenia grup kontrolnych lub paroli interwencyjnych powinno uzyskać akceptację Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszeczności w Ministerstwie Finansów.

b/ w 2018 r.:

- podsumowano na spotkaniach zainteresowanych służb i instytucji wyniki działań kontrolnych realizowanych przez KAS i Służbę Celno-Skarbową w 2017 r. oraz omówiono projektowane zmiany w usmpt, przedstawiając przyczyny, które miały wpływ na włączenie do systemu monitorowania także przewozów dokonywanych koleją oraz leków,
- przekazano dane statystyczne do Departamentu Zwalczenia Przeszeczności Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, dotyczące współpracy z jednostkami Policji, Inspektoratu Transportu Drogowego i Straży Granicznej w zakresie realizowania zadań wynikających z usmpt,
- poinformowano o podjętych działaniach w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw¹⁷, w tym m.in.: o przeprowadzeniu szkoleń i zbieraniu informacji o możliwych miejscach kontroli w ruchu kolejowym oraz analizowaniu złożonych w systemie SENT zgłoszeń przewozów kolejowych, jak również nawiązaniu kontaktu z Komendantem Straży Ochrony Kolei w Łławie,
- przekazano sugestie (w związku z planowanym uruchomieniem w 2018 r. modułu GEO w rejestrze zgłoszeń SENT), dotyczące wygenerowania raportu przejazdu uwzględniającego dwa rodzaje danych, w momencie zatrzymania środka transportu do kontroli i podaniu jego geolokalizacji.

c/ w 2019 r. przekazano do Departamentu Zwalczenia Przeszeczności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów informacje dotyczące: dokonanej analizy transportów towarów przewożonych koleją; dokonywaniu kontroli towarów za pomocą mobilnego urządzenia RTG-ZBVan; lokalizacji terminali paliwowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego; szkoleń dla funkcjonariuszy wykonujących kontrole na torowiskach, obejmujących m.in. instruktaż z dziedziny BHP; nawiązania współpracy z Regionalną Strażą Ochrony Kolei w Łławie, gdzie omówiono zagadnienia dotyczące kolejowych przewozów towarów.

(akta kontroli str.139-225 i 361-362)

1.3. W badanym okresie Urząd składał zapotrzebowania do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie dotyczące zakupu wyposażenia i materiałów niezbędnych do właściwego i sprawnego wykonywania obowiązków służbowych w zakresie monitorowania przewozów towarów. Efektem tych działań był zakup na potrzeby Działu Realizacji Służby Dyżurnej sprzętu technicznego, w tym m.in.: komputerów, telefonów i aparatów telefonicznych, oporządzenia broni, paralizatorów, lornetek, latarek, drukarek laserowych, urządzeń do poboru prób, samochodów osobowych, urządzeń technicznych systemu ADAM¹⁸, jak również psów służbowych. Dokonano również weryfikacji i przeglądu stanu posiadania składników majątkowych, stanowiących sprzęt do poboru próbek paliw i alkoholi, rozważając możliwość

¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 1039 ze zm.

¹⁸ Systemu zapewniającego interoperacyjność łączności pomiędzy różnego rodzaju profesjonalnymi systemami łączności radiowej (analogowymi i cyfrowymi), które funkcjonują w różnych służbach oraz systemami radiowymi, a globalnymi sieciami komórkowymi.

przekazania wyposażenia mającego wartość użytkową zespołom kontrolnym Działu Realizacji, wykonującym czynności w ramach usmpt¹⁹. Naczelnik występował również do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie o zabezpieczenie druków na potrzeby czynności kontrolnych wykonywanych przez funkcjonariuszy UCS²⁰. Ponadto z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że w latach 2020-2022 będzie realizowany program „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej”, w ramach którego przewidziano środki inwestycyjne również na zakup i wymianę pojazdów służbowych.

(akta kontroli str. 226-301, 362 i 799-809)

1.4. Naczelnik Urzędu nie uczestniczył w określaniu metod i form wykonywania (prowadzenia i dokumentowania) kontroli. Z jego wyjaśnień wynikało m.in.:

- metody i formy realizacji zadań w zakresie ustawy zostały jednoznacznie określone przez Departament Zwalczania Przemocności Ekonomicznej Ministerstwa Finansów w 2017 r., poprzez wskazanie minimalnego zaangażowania etatowego funkcjonariuszy oraz konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań w systemie dobowym,
- prowadzenie i dokumentowanie kontroli określają przepisy samej ustawy oraz aktów wykonawczych. Funkcjonariusze wykonujący zadania zostali przeszkoleni w zakresie tematyki systemu monitorowania, jak również są informowani o zmianach przepisów oraz wytycznych otrzymywanych z Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, które przekazywane są na bieżąco w sposób kaskadowy,
- metody i formy prowadzenia kontroli w oparciu o obowiązujący stan prawny oraz zalecenia i interpretacje przekazane przez Departament Zwalczania Przemocności Ekonomicznej były wielokrotnie przedmiotem rozmów z kierownikami komórek realizujących zadania. Weryfikacji poddawano stosowaną procedurę nadzoru nad realizacją czynności kontrolnych wykonywanych przez funkcjonariuszy. Naczelnik Urzędu polecał wielokrotnie wzmożenie kontroli funkcjonalnej w zakresie wykonywanych zadań (konsultacje prowadzone są zarówno w formie cyklicznych spotkań kadry kierowniczej, jak i bieżącego monitorowania sytuacji w podległych komórkach).

(akta kontroli str.137-138)

1.4.1. W ramach zadań określonych w zakresach obowiązków i uprawnień Kierowników Referatów Realizacji CZR, dotyczących zapewnienia sprawnej organizacji pracy w celu terminowej realizacji zadań komórek, w tym opracowywania i weryfikowania dokumentacji prowadzonych kontroli, sporządzano w badanym okresie miesięczne grafiki zadań realizowanych przez poszczególnych funkcjonariuszy. Z wyjaśnień Kierownika CZR wynikało również, że:

- planowanie kontroli odbywa się przez sporządzanie miesięcznych grafików służb w poszczególnych Referatach, które są przekazywane do Szóstego Referatu Realizacji i Służby Dyżurnej, posiadającego ich zbiorcze zestawienie i podgląd na dobowe zaangażowanie potencjału osobowego w danym okresie,
- ukierunkowanie kontroli w ramach danej służby odbywa się przed przystąpieniem do realizacji zadań w ramach tzw. „odprawy”. Powinien ją przeprowadzić Kierownik komórki organizacyjnej lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz – kierujący grupą, zespołem. Odprawa powinna uwzględniać podział czynności, wyznaczenie miejsc kontroli, sprawdzenie wyposażenia

¹⁹ Sprzętem do poboru próbek paliw i alkoholi dysponowała m.in. Delegatura UCS w Elblągu.

²⁰ Pokwitowania pobrania kaucji w formie gotówkowej, pokwitowania zatrzymania środka transportu, pokwitowania zatrzymania towaru i potwierdzenia usunięcia zamknięć urzędowych.

funkcjonariuszy w sprzęt niezbędny do przeprowadzenia planowanych czynności, sprawdzenie systemu łączności, przydział samochodów służbowych.

(akta kontroli str. 302-305 i 810-821)

1.5. W badanym okresie do realizacji zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów zostali wyznaczeni funkcjonariusze CZR. Stan liczbowy funkcjonariuszy w tym Dziale wyniósł: 135,5 etatów (146 osób) na 18 kwietnia i 1 maja 2017 r., 134 etaty (134 osoby) na 30 września 2017 r., 129 etatów (129 osób) na 31 grudnia 2017 r., 130 etatów (130 osób) na 1 października 2018 r., 106 etatów (106 osób) na 31 grudnia 2018 r. i 30 października 2019 r. Liczba funkcjonariuszy zaangażowanych w poszczególnych okresach w realizację zadań wynikających z usmpt była następująca:

- 93 (w tym: 80 realizujących kontrolę SENT, 6 w służbie dyżurnej i 7 w zakresie orzecznictwa) na 30 kwietnia 2017 r.,
- 90 (w tym: 78 realizujących kontrolę SENT, 5 w służbie dyżurnej i 7 w zakresie orzecznictwa) na 30 września 2017 r.,
- 90 (w tym: 76 realizujących kontrolę SENT, 7 w służbie dyżurnej i 7 w zakresie orzecznictwa) na 31 grudnia 2017 r.,
- 91 (w tym: 76 realizujących kontrolę SENT, 8 w służbie dyżurnej i 7 w zakresie orzecznictwa) na 30 września 2018 r. i 31 grudnia 2018 r.,
- 95 (w tym: 79 realizujących kontrolę SENT, 9 w służbie dyżurnej i 7 w zakresie orzecznictwa) na dzień 30 października 2019 r.

Wszyscy funkcjonariusze, wykazani wg stanu na 30 października 2019 r., posiadali dostęp do bazy SENT poprzez imienne konta dostępu. W okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 30 października 2019 r. przeniesiono do Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Urzędu 18 funkcjonariuszy, w tym: 8 z komórek organizacyjnych Urzędu²¹, 3 z Urzędów Skarbowych (w Olsztynie i w Elblągu) oraz 3 z Izby Administracji Skarbowej. Ponadto 4 osoby pozyskano w ramach przeprowadzonego naboru zewnętrznego.

(akta kontroli str. 306-307 i 822)

1.6. Funkcjonariusze Urzędu, realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów²², zostali przygotowani do realizacji powierzonych im zadań m.in. poprzez wystawienie im:

- upoważnień przez DIAS²³, do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych osobowych prowadzonych przez Szefa KAS w systemach teleinformatycznych w zakresie niezbędnym do prawidłowej realizacji zadań związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych zgodnie z przyznanymi uprawnieniami w systemach informatycznych,
- upoważnień przez Naczelnika Urzędu²⁴ do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 usmpt.

Ponadto Naczelnik Urzędu wydał²⁵ upoważnienia do podpisywania decyzji w sprawie nakładania kary porządkowej, o której mowa w art. 21 ust. 1-2a, art. 22 ust. 1-2a, art. 22a ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 usmpt, pięciu pracownikom Urzędu, w tym: kierownikowi i dwóm młodszym ekspertom Pierwszego Działu Postępowania

²¹ Oddział Celny w Olsztynie (1), Oddział Celny w Grzechotkach (2), Oddział Celny w Gołdapi (1), przekształcono stosunek pracy w stosunek służbowy (4).

²² Funkcjonariuszom i Dyżurnym Koordynatorom.

²³ Na podstawie art. 37 usmpt oraz upoważnienia Szefa KAS.

²⁴ W trybie art. 45 ust. 4 zarządzenia DIAS Nr 6/2008 DIAS z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego W-M UCS w Olsztynie.

²⁵ Na podstawie upoważnienia nr 33/2017 DIAS z dnia 1 marca 2017 r.

Celnego w Olsztynie oraz Kierownikowi i Ekspertowi Służby Celno-Skarbowej Drugiego Referatu Postępowania Celnego w Elblągu. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało również, że funkcjonariusze Urzędu pobierali kauce na podstawie art. 15 ust. 4 usmpt.

(akta kontroli str.308-347, 823-831 i 835-839)

1.7. W okresie od kwietnia 2017 r. do sierpnia 2019 r. odbyło się 19 szkoleń dla funkcjonariuszy Urzędu, w zakresie wykonywania kontroli drogowych w ramach usmpt oraz monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym na terenie RP, zorganizowanych przez Urząd, Izbę Administracji Skarbowej oraz Policję.²⁶ Ponadto zorganizowano dodatkowo osiem szkoleń w zakresie usmpt, dedykowanych funkcjonariuszom Straży Granicznej, Policji i Inspekcji Transportu Drogowego. Szkolenia dotyczyły w szczególności: wprowadzenia usmpt oraz SENT, łańcucha dystrybucji produktów leczniczych, diagnozowania zagrożeń związanych z przewozem towarów wrażliwych oraz poboru próbek w praktyce, funkcjonalności modułu Kontrola II systemu SENT oraz nowych regulacji prawnych w zakresie paliw opałowych do celów grzewczych.

1.7.1. W badanym okresie w szkoleniach dotyczących monitorowania drogowego przewozu towarów uczestniczyło łącznie 146 funkcjonariuszy Urzędu realizujących zadania w jego czternastu komórkach organizacyjnych²⁷. Na dzień 30 września 2019 r. 29 z nich nie realizuje czynności związanych z monitorowaniem drogowego przewozu towarów²⁸.

(akta kontroli str. 348-357)

1.8. W styczniu 2018 r.²⁹ Naczelnik Urzędu wystąpił z wnioskiem o zorganizowanie 3-dniowego szkolenia doskonalącego dla funkcjonariuszy. DIAS zaakceptował wniosek oraz przedłożony plan szkolenia. Szkolenia odbyły się w trzech terminach: od 21 do 22 lutego, od 13 do 15 marca i od 27 lutego do 1 marca 2018 r. Tematyka programu szkolenia była opracowana według potrzeb funkcjonariuszy prowadzących kontrole drogowe w związku z realizacją zadań wynikających z usmpt i objęła swoim zakresem następujące zagadnienia: regulacje prawne związane z drogowym przewozem towarów niebezpiecznych, podstawy przepisów o podatku akcyzowym, podstawy przepisów o podatku od towarów i usług pod kątem transakcji wewnątrzspółnotowych, przepisy usmpt, sporządzanie dokumentów podczas kontroli, dokumenty przewozowe oraz bezpieczeństwo czynności kontrolnych. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało również, że szkolenia z zagadnień dokumentowania kontroli SENT poprzez PUESC³⁰ były prowadzone przez koordynatorów podczas szkoleń z tematyki ogólnej SENT. Ponadto koordynator zajmujący się wdrożeniem systemu SENT-GEO, na wniosek funkcjonariuszy, prowadził szkolenia praktyczne w terenie (poprzez wspólną służbę z funkcjonariuszami), które swym zakresem obejmowały również rejestrację wyniku kontroli w systemie SENT-KONTROLA.

(akta kontroli str.358-363)

²⁶ Łączna liczba uczestników wyniosła 559 funkcjonariuszy służby celno-skarbowej Urzędu, co oznacza, że jeden funkcjonariusz uczestniczył w kilku szkoleniach.

²⁷ Pierwszy Referat Realizacji w Olsztynie, Drugi Referat Realizacji w Elblągu, Trzeci Referat Realizacji w Elku, Czwarty Referat Realizacji w Bezedach, Szósty Referat Realizacji i Służby Dyżurnej w Olsztynie, Referat Technik Kryminalistycznych, Pierwszy Dział Postępowania Celnego w Olsztynie, Oddział Celny w Elblągu, Drugi Referat Postępowania Celnego w Elblągu, Centrum ds. Ustalania i Odzyskiwania Mienia, Dział Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Narodowej, Oddział Celny w Olsztynie, Oddział Celny w Elblągu i Oddział Celny w Grzechotkach.

²⁸ 24 funkcjonariuszy zmieniło komórki organizacyjne, 2 nie otrzymało propozycji pracy po 1 maja 2017 r., z jednym rozwiązano stosunek pracy, a 2 przeszło na emeryturę.

²⁹ Na podstawie poleceń zawartych w piśmie DZP10.K076.169.2017 z dnia 7 grudnia 2017 r.

³⁰ Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych.

1.9. Kontrole przewozu towarów powierzono funkcjonariuszom Urzędu, którzy odbyli szkolenia w tym zakresie³¹. Analiza wybranych grafików służb realizowanych w ramach systemu SENT³² przez funkcjonariuszy Pierwszego Referatu Realizacji w Olsztynie oraz Referatów w Elblągu³³ i Elku³⁴ wykazała, że w pierwszych siedmiu dniach maja i lipca okresu 2017-2019 oraz ostatnich tygodniach grudnia 2017-2018 służby przypisane były do zespołów dwu i trzyosobowych.

W badanych wyżej okresach wystąpiły przypadki, gdzie nie zapewniono całodobowych dyżurów oraz trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych. I tak:

- w Pierwszym Referacie Realizacji w Olsztynie:
 - brak było obsady dyżurów całodobowych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019³⁵,
 - brak było obsady dyżurów w poszczególnych godzinach okresu 2017-2019³⁶:
 - brak było trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019³⁷.
- W Drugim Referacie Realizacji w Elblągu:
 - brak było obsady dyżurów całodobowych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019³⁸,
 - brak było trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019³⁹.
- W Trzecim Referacie Realizacji w Elku:
 - brak było obsady dyżurów całodobowych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019⁴⁰,
 - brak było obsady dyżurów w poszczególnych godzinach okresu 2017-2019⁴¹,

³¹ Opisano szczegółowo w punktach 1.7 i 1.7.1. niniejszego wystąpienia.

³² Dobór próby do analizy objął pierwsze siedem dni maja i lipca w latach 2017-2019 oraz grudnia w latach 2017-2018.

³³ W latach 2017-2018 obejmowało działalność Drugiego Referatu Realizacji w Grzechotkach

³⁴ W 2017 r. obejmowało działalność Granicznego Referatu Zwalczenia Przestępczości w Gołdapi, a w 2018 r. Trzeciego Referatu Realizacji w Gołdapi.

³⁵ Od 1 do 7 maja 2017 r.; 1 i 3 maja w 2018 r. i 2019 r.; od 1 do 7 lipca 2017 r. oraz 25 i 26 grudnia 2017 r. i 2018 r.

³⁶ Od 20.00 do 8.00 (z 2 na 4 i 5 maja 2018 r., z 2 na 3 maja 2019 r., z 1 na 2 lipca 2018 r., z 27 na 28 grudnia 2017 r.), od 20.00 do 14.00 (z 5 na 6 maja 2019 r.), od 2.00 do 8.00 (z 1 na 2 lipca 2019 r.), od 5.00 do 8.00 (z 2 na 3 lipca 2019 r.), od 20.00 do 7.00 (z 4 na 5 lipca 2019 r.), od 4.00 do 8.00 (7 lipca 2019 r.), od 4.00 do 7.00 (29 grudnia 2018 r.), od 15.00 do 24.00 w dniu 31 grudnia 2018 r.

³⁷ 2 maja 2019 r. (od 8.00 do 20.00), z 4 na 5 maja 2019 r. (od 20.00 do 14.00), 1 lipca 2018 r. (od 8.00 do 20.00), 3 lipca 2018 r. (od 8.00 do 20.00), z 4 na 5 lipca 2018 r. (od 20.00 do 8.00), z 3 na 4 lipca 2019 r. (od 20.00 do 8.00), z 6 na 7 lipca 2019 r. (od 16.00 do 4.00), 7 lipca 2019 r. (od 8.00 do 20.00), 27 grudnia 2017 r. (od 8.00 do 20.00), 29 grudnia 2019 r. (od 7.00 do 19.00), 27 grudnia 2018 r. (od 8.00 do 20.00), 29 grudnia 2018 r. (od 7.00 do 19.00), 30 grudnia 2018 r. (od 15.00 do 19.00).

³⁸ 1,4 i 5 maja 2018 r., 1 i 3 maja 2019 r., 1 i 5 lipca 2017 r., 5 i 6 lipca 2018 r., 25,27,28 i 31 grudnia 2017 r., 25 i 26 grudnia 2018 r. oraz dyżurów w określonych porach, tj.: nocnej (3 i 7 maja 2017 r., 2 maja 2018 r., 2 i 4 maja 2019 r., 6 lipca 2017 r., 1, 3, 4 i 7 lipca 2018 r., 3,4 i 5 lipca 2019 r., 27,28 i 29 grudnia 2018 r., a także dziennej (2 maja 2017 r., 3 maja 2018 r., 4 lipca 2017 r., 2 lipca 2018 r., 3 i 7 lipca 2019 r., 26 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r.).

³⁹ 6 i 7 maja 2018 r. (12 godzin w dzień i w nocy), 2,4,5,6 i 7 maja 2019 r. (po 12 godzin w dzień i w nocy), 7 lipca 2017 r. (12 godzin w dzień), 3,4 i 7 lipca 2018 r. (po 12 godzin dzień), 1 lipca 2019 r. (12 godzin w nocy), 6 i 7 lipca 2019 r. (po 12 godzin w dzień i w nocy), 29 i 30 grudnia 2017 r. (po 12 godzin w dzień i w nocy).

⁴⁰ 1, 3 i 6 maja 2018 r., 1 i 3 maja 2019 r., 25,26 i 31 grudnia 2017 r., 25 i 26 grudnia 2018 r.

⁴¹ Od 18.00 do 6.00 (z 7 na 8 lipca 2017 r., z 2 na 3 i 4 maja 2018 r., z 1 na 2 i 3 lipca 2018 r., z 2 na 3 i 4 maja 2019 r.), od 3.00 do 6.00 (z 5 na 6 i 7 maja 2018 r.), od 4.00 do 5.00 (5 maja 2019 r.), od 2.00 do 7.00 (6 lipca 2018 r., 6 maja 2019 r., od 2.00 do 5.00 (7 lipca 2019 r.), od 1.00 do 6.00 (7 maja 2019 r.), od 2.00 do 6.00 (4 lipca 2018 r.), od 2.00 do 7.00 (6 lipca 2018 r.), od 24.00 do 5.00 (2 lipca 2019 r.), od 3.00 do 5.00 (4 lipca 2019 r.), od 6.00 do 7.00 (28 grudnia 2017 r.), od 4.00 do 6.00 (30 grudnia 2018 r.) i od 14.00 do 24.00 (w dniu 31 grudnia 2018 r.).

- brak było trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych w poszczególnych dniach okresu 2017-2019⁴².

(akta kontroli str. 364-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Naczelnik nie zapewnił w wybranych do kontroli tygodniach okresu 2017-2019 całodobowego systemu kontroli przemieszczania się towarów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego oraz trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych w podległych komórkach organizacyjnych. Stwierdzono na wybranej próbie, że nie zapewniono dyżurów całodobowych w pierwszych siedmiu dniach maja i lipca okresu 2017-2019 i grudnia w latach 2017-2018, jak również trzyosobowej obsady zespołów kontrolnych – dla poszczególnych Referatów Realizacji w Olsztynie, Elblągu i Ełku, pomimo takiego obowiązku wprowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁴³. Z wyjaśnień Zastępcy Naczelnika Urzędu wynikało, że wybrane do przeprowadzenia próby tygodnie, stanowią najbardziej newralgiczne okresy realizacji zadania w zakresie utrzymania ciągłości i osobowego zaangażowania. Zadanie to jest w znacznej mierze utrudnione z uwagi na urlopy funkcjonariuszy, a w grudniu również na koniec trzymiesięcznego okresu rozliczeniowego i ewentualne korekty norm czasu pracy. Zauważył przy tym, że jest to okres, w którym obserwuje się mniejszą intensyfikację ruchu towarowego, ze względu na zakaz ruchu pojazdów ciężarowych pow. 12t w dni świąteczne oraz wakacyjne (w określonych godzinach od piątku do niedzieli). Dodał również, że tworzenie obsad dwuosobowych umożliwiałoby ułożenie większej ilości służb tak, by w jak najszerszym zakresie realizowane było polecenie zachowania ciągłości kontroli przy danym zasobie kadrowym, a w sytuacjach wymagających wsparcia na terenie województwa zazwyczaj znajduje się inna grupa kontrolna.

(akta kontroli str. 364-422)

OCENA CZĄSTKOWA

Naczelnik UCS dostosował organizację Urzędu do realizacji zadań wynikających z usmpt. Podejmował przy tym prawidłowe działania we współpracy z DIAS w celu zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej i należytego przygotowania podległych funkcjonariuszy, jak również zaplecza sprzętowego do realizacji zadań w tym zakresie. Nie zapewniono jednak w pełni całodobowego systemu kontroli faktycznego przemieszczania towarów w pierwszych siedmiu dniach maja i lipca w okresie 2017-2019 oraz grudnia w latach 2017-2018, jak również trzyosobowej obsady kontrolnych grup mobilnych w trakcie jednej zmiany.

OBSZAR

2. Realizacja przez Naczelnika Urzędu zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania przewozu towarów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Sposób sprawowania nadzoru wynikał z hierarchicznej struktury Urzędu, a także CZR. Nadzór bezpośredni i pośredni sprawowany był przez Kierownika tego Działu. Funkcję nadzoru pośredniego wypełniali kierownicy poszczególnych

⁴² 7 maja 2017 r. (od 8.00 do 20.00), 2 i 4 maja 2018 r., 2 i 7 maja 2019 r., od 1 do 7 lipca 2017 r., 1 i 4 lipca 2018 r., 30 grudnia (od 6.00 do 18.00), 7 maja 2018 r. (od 18.00 do 6.00), z 4 na 5 maja 2019 r., z 6 na 7 lipca 2018 r. (od 16.00 do 4.00), 6 maja 2019 r. (od 7.00 do 19.00), 1 lipca 2019 r. (od 19.00 do 24.00), z 5 na 6 lipca 2018 r. (od 17.00 do 2.00), 7 lipca 2018 r. (od 6.30 do 14.00), z 2 na 3 lipca 2019 r. (od 17.00 do 2.00), z 3 na 4 lipca 2019 r. (od 18.00 do 3.00), z 4 na 5 lipca 2019 r. (od 17.00 do 2.00), z 6 na 7 lipca 2019 r. (od 18.00 do 2.00), 27 grudnia 2017 r. (od 7.00 do 18.00), 28 grudnia 2017 r. (od 7.00 do 15.00), 29 grudnia 2017 r. (od 7.00 do 16.00), 30 grudnia 2017 r. (od 6.30 do 14.30), 28 grudnia 2018 r. (od 7.00 do 14.00) i 30 grudnia 2018 r. (od 6.00 do 18.00).

⁴³ Pismo z dnia 14 lutego 2017 r. Nr CP6.892.11.2017.

Referatów Realizacji, w tym kierownik Referatu Realizacji i Służby Dyżurnej – osobiście i poprzez stanowisko Dyżurnego Koordynatora. Z wyjaśnień Kierownika CZR wynikało, że sprawdzeń, weryfikacji i analiz danych w procesie nadzoru dokonywał koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT, natomiast dokumentację wytworzoną w wyniku kontroli pozytywnych weryfikowali kierownicy, przed przekazaniem do komórek postępowania. Dane z systemu SENT wykorzystywane były doraźnie do weryfikacji dokumentacji kontrolnej i badania statystyk kontroli. Podczas kontroli funkcjonalnej z zakresu użytkowania i obsługi systemów, w tym prawidłowego prowadzenia rejestrów, wykazów i ewidencji kontrolowane były losowo wybrane wpisy funkcjonariuszy. Sprawdzano prawidłowość danych dotyczących: kontrolującego, kierującego środkiem transportu, kontrolowanego środka transportu, przewoźnika, nadawcy towaru, odbiorcy towaru, rodzaju i opisu towaru, czynności wykonanych w trakcie kontroli, miejsca i czasu wykonania czynności kontrolnych oraz ustaleń kontroli i zebranych dowodów. Z wyjaśnień Kierownika CZR wynikało, że inną formą nadzoru było uczestnictwo w czynnościach kontrolnych i procesie podejmowania decyzji. Najczęściej uczestniczyli w tym funkcjonariusze ze stanowiska Dyżurnego Koordynatora i koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT. Miało to miejsce w sytuacjach, gdy kontrolujący prosił Dyżurnego Koordynatora o sprawdzenie w systemie danych dotyczących danego zgłoszenia. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości Dyżurny Koordynator wspomagał kontrolującego w procesie podejmowania decyzji, której skutkiem było zarządzanie konwoju, pobranie próbki towaru, nałożenie kary grzywny oraz nałożenie zamknięcia urzędowego. Okresowo, szczególnie w przypadkach wprowadzania nowych narzędzi kontrolnych, np. aplikacji, ale także w celach szkoleniowych, koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT uczestniczył w kontrolach poszczególnych grup kontroli mobilnej. Jego zadaniem było szkolenie oraz wdrażanie zasad wypełniania określonych obowiązków przez kontrolerów, w tym dotyczących prawidłowości kontroli i jej dokumentowania.

(akta kontroli str. 423-455)

2.2. Urząd nie dokumentował dokonywanych analiz efektów pracy funkcjonariuszy UCS w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów. Z wyjaśnień Kierownika Działu Realizacji i Służby Dyżurnej Urzędu wynikało, że analiza taka odbywa się w sposób bieżący przez bezpośrednich przełożonych w ramach nadzoru nad realizacją zadań w CZR. Kwestie osiągniętych wyników (lub ich braku), a w szczególności sytuacji kadrowej, zaangażowania funkcjonariuszy oraz efektów wykonywanych zadań, omawiane były w ramach cyklicznych spotkań kierowników poszczególnych jego komórek. Skutkiem tych działań były m.in.: zamiany osobowe w zespołach kontrolnych, przesunięcia funkcjonariuszy do czasowego wykonywania innych zadań w ramach komórki, bezpośrednie rozmowy kierowników z funkcjonariuszami, zmiana rozpoczęcia i zakończenia godzin służb, wydawanie poleceń dotyczących: plomb elektronicznych, dokumentacji SENT, sprzętu do poboru próbek, prowadzenia kontroli funkcjonalnej w zakresie realizacji zadań SENT. Ponadto z wyjaśnień wynikało również, że DIAS raz na dwa lata sporządza ocenę funkcjonariuszy według „Instrukcji przeprowadzania ocen członków korpusu służby cywilnej oraz funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Olsztynie”⁴⁴, w oparciu o przesłanki terminowości, jakości i efektywności. W badanym okresie jedna z komórek organizacyjnych UCS dokonywała także analiz ryzyka na podstawie danych z systemu SENT⁴⁵.

(akta kontroli str. 303-304 i 797-798)

⁴⁴ Załącznik do Zarządzenia nr 51/2017 DIAS z 15 marca 2017 r.

⁴⁵ Opisano szczegółowo w punkcie 3.3. wystąpienia pokontrolnego.

2.3.1. W latach 2017-2019⁴⁶ funkcjonariusze Urzędu zrealizowali łącznie:

- 43 345 kontroli drogowego przewozu towarów SENT, w tym: 9507 w 2017 r., 16821 w 2018 r. i 17017 w 2019 r. W szczególności były to kontrole wyrobów energetycznych (odpowiednio 1361, 1256 i 1731), alkoholu (22, 22 i 45), suszu tytoniowego (3,12 i 6), produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne⁴⁷ (2 w 2018 r. i 4 w 2019 r.), oleju roślinnego (7, 15 i 24), pustych przewozów (3038, 4573 i 4288) oraz innych towarów nie podlegających SENT (5076, 10941 i 10919),
- 758 kontroli kolejowego przewozu towarów SENT, w tym 176 w 2018 r. i 582 w 2019 r. Z uwagi na brak możliwości filtrowania posiadanych baz danych pod kątem rodzaju kontrolowanych towarów przewożonych koleją Urząd nie miał (w trakcie kontroli NIK) możliwości podania szczegółowych danych w tym zakresie. Wskazano jednak, że w znaczącej większości kontrolowano wyroby energetyczne.

(akta kontroli str. 456-458)

2.3.2. W badanym okresie z ogólnej liczby 41 693 kontroli sporządzono 124 protokoły kontroli (na dzień 1 listopada 2019 r.), w tym 13 protokołów na żądanie kontrolowanego. W 21 kontrolach stwierdzono potencjalne nieprawidłowości. W wyniku 47 kontroli przekazano sprawę do nałożenia kary pieniężnej, w tym: w dwóch przypadkach o nałożenie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2a usmpt, w 26 o nałożenie kary pieniężnej z art. 22 ust. 1-2a usmpt i w 19 o nałożenie kary pieniężnej z art. 24 ust. 1-1a usmpt.

(akta kontroli str. 459)

2.3.3. W latach 2017-2019⁴⁸ Urząd wydał:

- dwie decyzje w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2 usmpt, na kwotę łączną 43,5 tys. zł (23,5 tys. zł w 2017 r. i 20 tys. zł w 2018 r.),
- 15 decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 usmpt na kwotę łączną 90,0 tys. zł (6 decyzji w 2017 r. na kwotę 30 tys. zł, 6 w 2018 r. na kwotę 35 tys. zł i 3 w 2019 r. na kwotę 25 tys. zł),
- dwie decyzje w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 2a usmpt, na kwotę łączną 20 tys. zł (obie wydane w 2019 r.),
- 12 decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 usmpt, na kwotę łączną 80 tys. zł (3 w 2017 r. na kwotę 30 tys. zł, 6 w 2018 r. na kwotę 44 tys. zł i 3 w 2019 r. na kwotę 6 tys. zł).

Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od nałożenia kary porządkowej, w tym odstąpienia z urzędu.

(akta kontroli str. 460)

2.3.4. W latach 2017-2019⁴⁹ funkcjonariusze Urzędu dokonali łącznie 15 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 usmpt i pobrali łącznie 16 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 usmpt, na kwotę łączną 16 tys. zł. Nie wystąpiły przypadki niezwróconych kaucji.

(akta kontroli str. 461)

⁴⁶ Od kwietnia 2017 r. do listopada 2019 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 499 ze zm.

⁴⁸ Według stanu na koniec roku (w latach 2017-2018) oraz w roku 2019 – na dzień 30 września 2019 r.

⁴⁹ Według stanu na koniec roku w latach 2017-2018 oraz w roku 2019 – na dzień 30 września 2019 r.

2.4. W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze Urzędu przeprowadzili 98 kontroli przewozu towarów, z których sporządzono protokoły z kontroli. W przypadku dziewięciu z tych kontroli sporządzono protokoły pobrania próbek towaru, a w przypadku 18 wydano pokwitowania w związku z pobraniem kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu. Analiza ww. protokołów pod kątem spełnienia wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów⁵⁰ (dalej: „rozporządzenie MRiF”), które obowiązywało do dnia 23 sierpnia 2018 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów⁵¹ (dalej: „rozporządzenie MF”), wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- umieszczono wszystkie dane określone we wzorze protokołu z kontroli,
- poprawnie wpisany został organ prowadzący kontrolę,
- poprawnie wpisano datę i miejsce sporządzenia protokołu,
- sporządzono protokół z pobrania próbki towaru,
- sporządzono pokwitowanie w przypadku pobrania kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu.

W sześciu przypadkach, tj. 6,1% zbadanych, protokoły sporządzono niezgodnie z obowiązującymi w czasie ich spisania wzorami określonymi w ww. rozporządzeniach.

Na podstawie analizy 100 losowo dobranych kontroli⁵², stwierdzono m.in., że:

- w przypadku 99 kontroli zamieszczono o tym fakcie adnotację w rejestrze zgłoszeń,
- spośród trzech kontroli, w których pobrano próbkę towaru, w dwóch przypadkach zamieszczono w rejestrze zgłoszeń informację o pobraniu próbki towaru, a w jednym przypadku danych w tym zakresie nie zamieszczono,
- w przypadku jednej kontroli nie zamieszczono adnotacji w rejestrze zgłoszeń o dokonaniu (potwierdzeniu) w toku tej kontroli czynności zamknięcia urzędowego oraz pobrania kaucji.

(akta kontroli str. 462-521)

2.4.1. Z wyjaśnień Kierownika CZR wynikało, że nowa forma modułu SENT KONTROLA II podlega ciągłym modyfikacjom. Wskazał on na potrzebę ujednoczenia procesu rejestracji kontroli, w celu zabezpieczenia rzetelności przekazywanych danych⁵³.

(akta kontroli str. 304-305)

2.5. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Urzędu⁵⁴ pobrali łącznie 16 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 i art. 31 ust. 1-2 usmpt. Jednostkowa kwota kaucji wyniosła 1000 zł, przy czym w 14 przypadkach zastosowano formę gotówkową za pokwitowaniem na druku ścisłego zarachowania, a w 2 przypadkach pobranie kaucji nastąpiło za pomocą instrumentu płatniczego.

(akta kontroli str. 522)

⁵⁰ Dz. U z 2017 r. poz. 789.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1624.

⁵² Dokonana na podstawie 20 losowo wybranych przez NIK raportów dobowych z okresu 1 maja 2017 r. – 23 października 2019 r. Raporty dobowe z: 2017 r. (18 lipca i 25 września), z 2018 r. (5 i 25 stycznia, 26-27 marca, 2 i 14 maja, 20 czerwca, 6 sierpnia, 5 września, 14 października, 8 listopada) i 2019 r. (4, 18 i 29 marca, 7 i 20 maja, 30 września i 6 października).

⁵³ W szczególności rodzaj rejestrowanych danych z danymi przekazywanymi w trybie dobowym (Kontrola wagonu czy składu? Ilość założenia zamknięć czy przypadki użycia? Ilość pobranych próbek, liczba komór z których pobrano próbki, czy liczba przypadków pobrania?).

⁵⁴ Od 1 maja 2017 r. do 30 września 2017 r.

2.6. W badanym okresie wydano jedno postanowienie w trybie art. 17 ust. 1 i 3 uspmł, o nałożeniu opłaty za usunięcie, strzeżenie i przechowywanie środka transportu i towaru. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 uspmł opłatę, którą ustalił organ, należało uiścić na rzecz właściciela parkingu, który przechowywał środek transportu wraz z towarem.

(akta kontroli str. 523)

2.7. W badanym okresie nie nałożono grzywnien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 i 2 uspmł. Natomiast w jednej sprawie postępowanie o ukaranie było na etapie apelacji, w kolejnej sąd uznał obwinionego za winnego i odstąpił od wymierzania kary, a w ostatniej z nich sporządzono odstępnie od wszczęcia postępowania na podstawie art. 5 § 1 pkt 1, w związku z art. 1 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁵.

(akta kontroli str. 524-525)

2.8. Typowanie pojazdów z towarem do kontroli odbywało się na podstawie instrukcji i poleceń dla funkcjonariuszy, w oparciu o regulacje prawne uspmł, przy wykorzystaniu systemu SENT GEO⁵⁶. W szczególności:

- przez grupy kontroli mobilnej działające na głównych szlakach komunikacyjnych dróg krajowych i wojewódzkich województwa warmińsko-mazurskiego, które obserwowały drogę i poruszające się na niej pojazdy. Pojazdy były zatrzymywane do kontroli w stałych punktach wyznaczonych do przeprowadzenia kontroli lub jadący pojazd był zatrzymywany, a następnie doprowadzany do najbliższego miejsca umożliwiającego przeprowadzenie kontroli. Szczególną uwagę zwracano na jadące cysterny oraz pojazdy przewożące paliwa pod plandekami w tzw. mauserach. Wyrzutowo zatrzymywano i kontrolowano inne środki transportu objęte ryzykiem przewozu towarów podlegających monitorowaniu w zbiornikach innych niż cysterny (np. przewożonych naczepami, czy pod plandekami),
- przy wykorzystaniu systemu SENT-GEO, gdzie patrol grupy kontroli mobilnej obserwował określony obszar w pobliżu miejsca swojego działania i widział poruszające się pojazdy wyposażone w lokalizator. W takiej sytuacji istniała możliwość ustalenia poprzez system danych wymaganych do zgłoszenia (nadawca, odbiorca, przewoźnik, towar, itd.), powiązanego z danym środkiem transportu. Wykorzystanie systemu SENT-GEO pozwalało identyfikować transport oraz podejmować decyzje o zatrzymaniu środka przewozowego do kontroli. Bezpośrednim wskazaniem do takiego działania była sytuacja, gdy poruszający się pojazd nie występował w systemie i mogło to oznaczać naruszenie obowiązujących przepisów, bądź przejazd pustego środka transportu z wyłączonym lokalizatorem. Na zasadzie wspierania i koordynacji kontroli współdziałali funkcjonariusze Szóstego Referatu Realizacji i Służby Dyżurnej, mając takie same możliwości analizy danych systemowych, jak funkcjonariusz grupy kontroli mobilnej. Sprawdzenia danych w przypadkach, gdy grupa kontroli mobilnej nie miała dostępu do systemu, np. z powodu braku zasięgu, można było dokonać na stanowisku Dyżurnego Koordynatora (DK).

Kontrola realizacji zadań kontrolnych odbywała się poprzez system sprawozdawczości. Grupa na zakończenie zmiany przesyłała na stanowisko DK

⁵⁵ Dz. U. z 2019, poz. 1120.

⁵⁶ W tym: Instrukcji dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Pionie Zwalczenia Przemocności ekonomicznej z grudnia 2018 r.; art. 10a i 12a uspmł; Instrukcja Systemu Monitorowania Pojazdów w czasie rzeczywistym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; Instrukcja użytkownika Monitorowanie pojazdów on-line; polecenie w sprawie funkcjonowania Służby Dyżurnej (DZP10.K077.77.2019); Obieg wniosku o utworzenie zastrzeżenia (DZP10.K077.23.2019).

zestawienie wykonanych kontroli z podziałem m.in. na rodzaj kontrolowanego transportu, towary i ujawnienia.

2.9. W Urzędzie funkcjonował system komunikatów⁵⁷, tj. informacji towarzyszących danemu zgłoszeniu, wskazujący na istnienie określonego ryzyka związanego z przewozem towaru. Ryzyko mogło dotyczyć każdego z elementów zgłoszenia, czyli np. nadawcy, odbiorcy, przewoźnika, miejsc wysyłki/dostarczenia towaru. System określał sposób reakcji na dane zastrzeżenie, wskazując czynności do wykonania w czasie kontroli (np. pobranie próbki towaru lub nałożenie zamknięcia urzędowego). Kontrolujący zgłoszenie widział w systemie, czy zgłoszeniu towarzyszy alert. Jeśli tak, to miał obowiązek podjąć przewidziane czynności. System był wykorzystywany także do realizacji przepisu art. 12a usmpt, tj. do wzywania podmiotu wysyłającego lub podmiotu odbierającego lub przewoźnika do przedstawienia środka transportu w określonym czasie i miejscu⁵⁸.

2.10. Analizę przejazdu samochodu można było prowadzić od chwili pojawienia się sygnału lokalizatora w systemie, czyli uruchomienia lokalizatora, który wtedy zaczynał wysyłać sygnał GPS. W przypadku zatrzymania transportu do kontroli, wstępnej analizy dokonywał patrol grupy mobilnej, we współpracy ze stanowiskiem DK i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości sporządzał protokół z kontroli. Po przekazaniu protokołu kontroli do komórki postępowania, analiza ta była pogłębianą na etapie postępowania dowodowego w sprawie wymiaru kary pieniężnej, tj. przed wydaniem decyzji wymiarowej. Badana była tzw. „historia zdarzeń”, zwłaszcza pod kątem ustalenia czy przewoźnik właściwie realizował obowiązek zapewnienia przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu.

2.11. System SENT GEO generował na bieżąco informacje o zdarzeniach stanowiących anomalie w zachowaniu monitorowanych pojazdów. Jedną z jego funkcjonalności było posiadanie informacji o ciągłości przekazywania danych geolokalizacyjnych.

2.12. Funkcjonariusz grupy kontrolnej lub na stanowisku DK (pracującym całodobowo w systemie SENT GEO) obserwował, czy w obszarze objętym kontrolą znajdują się pojazdy z przypisanym zastrzeżeniem oraz w jakim trybie pracuje lokalizator.

2.13. Dane pozyskane systemowo były wykorzystywane w kontroli. Zastrzeżenie przypisane do zgłoszenia określało zakres czynności do wykonania. Dane pozyskiwał funkcjonariusz grupy kontroli mobilnej lub funkcjonariusz na stanowisku DK. W przypadkach kontroli zgłoszeń bez dyrektyw, dane z systemu służyły do potwierdzenia prawidłowości zapisów systemowych z rzeczywistością. Stwierdzone rozbieżności stanowiły podstawę do sporządzenia protokołu, przekazywanego następnie do komórki postępowania.

2.14. Urząd nie prowadził statystyki danych wskazującej, że wynikiem zastrzeżeń przypisanych do zgłoszeń były stwierdzone nieprawidłowości. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynikało, że nie ma możliwości wyodrębnienia nieprawidłowości stwierdzonych w działaniach przeprowadzonych na podstawie analizy systemu SENT GEO LIVE, gdyż Urząd nie rejestruje takich danych. Stwierdził on, że tryb sprawdzenia danych geolokalizacyjnych środka transportu odbywa się w ramach kontroli na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 4 usmpt. Natomiast dostęp do aplikacji SENT GEO LIVE posiadają funkcjonariusze Referatów Realizacji, jak i dyżurni

⁵⁷ Automatyczna informacja o możliwości wystąpienia nieprawidłowości związanej z przewozem.

⁵⁸ Źródło danych: „Procedura weryfikacji danych w systemie SENT-GEO”; art. 12a usmpt; DZP10.K077.23.2019 Obieg wniosku o utworzenie zastrzeżenia 12a; stosowanie art.12a DZP10.K077. 23.2019.

Koordinatorzy Urzędu. Funkcjonariusz dokonuje prewencyjnego zatrzymania do kontroli pojazdów w oparciu o własne spostrzeżenia, bądź też wykorzystuje możliwości systemu SENT GEO LIVE. Funkcjonariusze i Dyżurni Koordynatorzy współpracują ze sobą podczas wykonywanych czynności. Wynikiem przeprowadzenia kontroli, w której stwierdzono nieprawidłowości jest protokół. Stwierdził przy tym, że obecnie podstawowym źródłem sprawdzenia przekazywania danych geolokalizacyjnych i trasy przejazdu jest rejestr SENT na portalu PUESC.

(akta kontroli str. 526-603 i 828-831)

2.15. Informacje o 9 podmiotach⁵⁹, które działały w badanym okresie z naruszeniem przepisów usmpt (ustalone w toku kontroli, na podstawie zapisów w systemie SENT⁶⁰), nie były odnotowywane w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych. Naczelnik UCS wyjaśnił, że z poziomu Urzędu aplikacja ta nie jest uzupełniana, gdyż brak jest danych (np. ostatecznych orzeczeń postępowań odwoławczych, deklaracji podatkowych), które zagwarantowałyby umieszczanie wpisów kompletnych. Komórki kontrolne i analityczne na poziomie UCS korzystają ze znacznie szerszej bazy jaką jest ZISAR (Zintegrowany System Analizy Ryzyka). System ten automatycznie pobiera informacje o ujawnieniach (również z modułu SENT- KONTROLA) i zwrótnie generuje dyrektywy z informacją o możliwości wystąpienia nieprawidłowości przy kolejnych kontrolach. Wyjaśnił przy tym, że uzupełnianie Bazy Podmiotów Szczególnych powodowałoby dublowanie danych.

(akta kontroli str. 604-610 i 135-138)

2.16. W badanym okresie Naczelnik Urzędu wydał w trybie art. 26 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 usmpt 13 decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Dotyczyło to w szczególności niewywiązania się z obowiązków określonych w tej ustawie przez wysyłających i przewoźników towaru na terytorium RP, a w szczególności:

- nieuzupełnienia przez przewoźnika przewożącego towar zgłoszenia przewozu o dane wynikające z art. 5 ust. 4 usmpt,
- zgłoszenia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, dotyczących numeru rejestracyjnego ciągnika przewożącego towar oraz miejsca dostarczenia towaru zgłoszonego do przewozu (określonych w art. 5 ust. 4 pkt 3 i pkt 7 usmpt),
- niedokonania zgłoszenia w rejestrze przewozu towarów, wynikającego z obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 usmpt,
- braku aktualizacji danych zawartych w zgłoszeniu, co wynikało z art. 22 ust. 2 usmpt.

Spośród tych spraw:

- we wszystkich 13 przypadkach strony złożyły odwołania do organu II instancji, skutkiem czego DIAS wydał decyzje, z których w 9 przypadkach⁶¹ utrzymał zaskarżone decyzje organu I instancji, a w 5 przypadkach decyzje zostały uchylone⁶²,

⁵⁹ Dotyczy wszystkich badanych przypadków, gdzie postępowania, które były skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości zakończyły się (w ośmiu przypadkach została nałożona kara pieniężna, a w jednym przypadku orzeczono przepadek towarów w postaci 1300 litrów oleju napędowego).

⁶⁰ Wskazujących na potencjalne nieprawidłowości (np. pobranie próbek).

⁶¹ Spośród 9 przypadków utrzymania decyzji Naczelnika Urzędu w mocy: w jednym przypadku trwało w czasie prowadzenia kontroli NIK postępowanie na etapie DIAS; w jednym przypadku trwało postępowanie na etapie WSA; w trzech przypadkach strony złożyły kasację od wyroków WSA; w trzech przypadkach zapadł wyrok prawomocny WSA, który oddalił skargi stron na decyzje DIAS utrzymującą decyzję Naczelnika Urzędu. W jednym przypadku NSA oddalił skargę strony.

⁶² Liczba tych decyzji wynikała z różnych rozstrzygnięć w tych samych sprawach na skutek wydania kolejnych decyzji i służących środków odwoławczych. Spośród nich: w dwóch przypadkach organ I instancji wydał kolejne decyzje nakładające kary pieniężne, do których odwołania nie wpłynęły; w jednym przypadku organ I instancji wydał kolejną decyzję nakładającą karę pieniężną, od której wpłynęło odwołanie do DIAS (brak rozstrzygnięcia); w jednym przypadku decyzja organu II instancji uchylająca w części decyzję NUCS została uchylona przez

- spośród czterech decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, wydanych w pierwszej instancji przez Naczelnika Urzędu, gdzie siedziby firm (płatników) znajdowały się poza województwem warmińsko-mazurskim, wskazano w pouczeniu jako organ odwoławczy: DIAS, dyrektora izby administracji skarbowej właściwego ze względu na adres siedziby strony (jedna decyzja) oraz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi. Spośród tych czterech spraw: w dwóch strony nie kwestionowały właściwości DIAS do wydania decyzji. W pozostałych dwóch sprawach, gdzie ta właściwość została zakwestionowana, Wojewódzki Sąd Administracyjny i Naczelny Sąd Administracyjny stwierdziły, że DIAS był właściwy do rozpatrzenia odwołania strony, jako organ bezpośrednio sprawujący nadzór instancyjny nad organem I instancji.

W udzielonych wyjaśnieniach:

- Ekspert służby celno-skarbowej⁶³ wskazał, że usmpt nie regulowała wprost właściwości organu odwoławczego od decyzji nakładającej karę pieniężną, w związku z tym w chwili wydawania tych decyzji miał on wątpliwości, co do treści pouczenia i wskazania w nim właściwego organu II instancji. Nieoczywiste regulacje w tej kwestii spowodowały, że w Ministerstwie Finansów powstały rozbieżne interpretacje przepisów i zostały wydane różne orzeczenia sądów, czego skutkiem było wprowadzenie 20 sierpnia 2019 r. zmiany ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw poprzez dodanie w art. 26 ustępu 4a i art. 4a.
- Zastępca Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie oraz Kierownik Referatu Postępowania Celnego Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie⁶⁴, stwierdzili m.in., że DIAS w odniesieniu do właściwości miejscowej organu odwoławczego w sprawach dotyczących kar pieniężnych w związku z naruszeniem przepisów ustawy SENT, zajmował zasadniczo konsekwentne stanowisko, które wynikało z odpowiedniego stosowania przepisów usmpt, Ordynacji podatkowej oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Ww. wskazali, że postępowanie w zakresie wymierzenia kary administracyjnej na podstawie przepisów o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów nie jest postępowaniem podatkowym, lecz postępowaniem administracyjnym, do którego jedynie odpowiednio stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, a nie wprost. Z uwagi na szczególną regułę ustalania właściwości miejscowej organu pierwszej instancji według miejsca kontroli przewozu towarów, czyli odmienną od generalnej zasady określania tej właściwości według siedziby podmiotu zobowiązanego do uiszczenia kary pieniężnej, to sformułowanie z art. 221a § 2 Ordynacji podatkowej nie może być odnoszone do dyrektora izby administracji skarbowej według siedziby. Uwzględniając dyrektywę odpowiedniego stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, zawartą w art. 26 ust. 5 ustawy SENT przyjęto, że organem uprawnionym do rozpoznawania sprawy w postępowaniu odwoławczym będzie dyrektor izby administracji skarbowej, nadrzędny instancyjnie nad naczelnikiem urzędu celno-skarbowego, pozostającym w jego zasięgu terytorialnym. Takie stanowisko zajmował Dyrektor Departamentu Zwalczania Przemocności Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, a jego prawidłowość znalazła potwierdzenie w wyrokach WSA i NSA.

(akta kontroli str. 611-781)

WSA, a kasacja DIAS została oddalona przez NSA; w jednym przypadku ponowne rozpatrzenie sprawy przez NUCS skutkowało wydaniem nowej decyzji.

⁶³ Który podpisał z upoważnienia Naczelnika Urzędu dwie decyzje, gdzie wskazano w pouczeniu jako organ odwoławczy Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie.

⁶⁴ Który podpisał decyzje organu II instancji.

2.17. Obowiązek przekazywania cyklicznych danych w systemie dobowym, dotyczących kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów wynikał z zaleceń Departamentu Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów⁶⁵ i Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach⁶⁶. W zakresie codziennych obowiązków sprawozdawczych z wykonanych kontroli, grupy kontroli mobilnej, działające w ramach referatów realizacji, na zakończenie zmiany raportują na Stanowisko Dyżurnego w określonej formie dane co do ilości i rodzaju wykonanych kontroli. Zebrane dane w ujęciu dobowym Stanowisko Dyżurnego przekazuje codziennie do godziny 8:00 do DIAS i do Działu ds. Wyrobów Energetycznych Centrum Kompetencyjnego (Centrum SENT) Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

2.18. Szczegółowe dane z czynności kontrolnych, odnotowywane były przez funkcjonariuszy grup kontroli mobilnej w rejestrze kontroli SENT, dostępnym pod adresem <https://puesc.mf.gov.pl/web/puesc/sent-kontrola>. Rejestr ten umożliwiał zaewidencjonowanie ustaleń z przeprowadzonych czynności kontrolnych, w tym m.in. danych kontrolowanego podmiotu, środka przewozowego i towaru.

(akta kontroli str. 782-796)

2.19. Dane z systemu SENT służyły do prowadzenia analiz, mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz wytypowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych. Wykorzystywał je Dział Analizy Ryzyka i Wymiany Informacji Międzynarodowej Urzędu (dalej „Dział Analizy”). Zakres sprawdzeń dokonywany w tym systemie był uzależniony od rodzaju prowadzonej analizy i ukierunkowany na zebranie informacji o przewożonych towarach wrażliwych dla dochodów budżetu państwa takich jak paliwa płynne, które stanowią obszar o największym ryzyku naruszeń związanych z wyłudzeniem podatku VAT i akcyzy. Sprawdzeń dokonywano również w odniesieniu do przewozu alkoholu całkowicie skażonego, olejów smarowanych, preparatów smarowanych, olejów roślinnych oraz przewozu akcesoriów wykorzystywanych do produkcji papierosów (bibułki, filtry). Pozyskane informacje z systemu SENT były wykorzystywane do dokonywania analiz podmiotów biorących udział w przewozie towarów, tj. podmiotów wysyłających, odbierających oraz przewoźników. W wyniku analiz przeprowadzonych na podstawie danych uzyskanych z systemu SENT Dział Analizy wytypował do kontroli celno-skarbowych oraz do przeprowadzenia działań przez komórkę organizacyjno-rozpoznawczą podmioty, które brały udział w obrocie paliwami, olejami roślinnymi, akcesoriami do produkcji papierosów oraz wyrobami zawierającymi w swoim składzie skażony alkohol etylowy, które poddawano odkażaniu, a następnie wprowadzano na rynek krajowy jako alkohol etylowy, przeznaczony do celów spożywczych. W szczególności przeprowadzono 16 następujących analiz ukierunkowanych na grupę wyrobów o wysokim ryzyku powstania uszczupień podatkowych, podlegających systemowi monitorowania w systemie SENT:

- cztery analizy dotyczące oleju napędowego – przekazane do kontroli (dotychczasowe wpłaty 7 265 490,50 zł),
- dwie analizy dotyczące oleju napędowego – przekazane do Działu Operacyjno-Rozpoznawczego (dalej „CZO”),
- trzy analizy dotyczące olejów roślinnych – dwie przekazane do kontroli (w tym jedna wynikowa 1 370 077 zł),
- trzy analizy dotyczące olejów roślinnych – przekazane do innych urzędów celno-skarbowych,
- dwie analizy dotyczące olejów smarowanych – przekazane do kontroli,

⁶⁵ Pismo Nr CP6.892.84.2016 z 14 kwietnia 2017 r.

⁶⁶ Pismo Nr 338000-CWE.5063.2.2018.1.JG z 15 czerwca 2018 r.

- jedna analiza dotycząca akcesoriów papierosowych – przekazana do CZO,
- jedna analiza dotycząca alkoholu skażonego – przekazana do CZO.

(akta kontroli str. 797-798)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Funkcjonariusze Urzędu dokumentowali przeprowadzone kontrole, stosując niewłaściwe wzory protokołów kontroli. W przypadku pięciu kontroli przewozu towarów przeprowadzonych w dniach 1, 3, 4, 5 oraz 22 września 2018 r., protokoły zostały sporządzone wg wzoru określonego w rozporządzeniu MRiF, obowiązującym do 23 sierpnia 2018 r. Nie zastosowano tym samym aktualnego wzoru protokołu kontroli, określonego w § 3 ust. 2 rozporządzenia MF, które obowiązywało od 24 sierpnia 2018 r. W udzielonych wyjaśnieniach funkcjonariusze podali, że przyczyną zastosowania nieaktualnego wzoru protokołu kontroli było niedokonanie należytej weryfikacji formularzy, pomyłka oraz brak wiedzy o wprowadzeniu nowego wzoru.

2. W jednym przypadku protokół sporządzony z kontroli przewozu towarów⁶⁷, przeprowadzonej w dniu 2 maja 2018 r. w Ruszajnach, nie został wprowadzony do systemu informatycznego SENT. Działanie to było niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MRiF, który zobowiązuje do zamieszczenia w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 usmpt, w toku kontroli albo niezwłocznie po zakończeniu kontroli, adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli. Z wyjaśnień funkcjonariusza wynikało, że zespół kontrolny omyłkowo nie dokonał w systemie adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli.

3. W dwóch przypadkach funkcjonariusze Urzędu nie odnotowali w systemie SENT niektórych czynności przeprowadzonych w trakcie kontroli i udokumentowanych w protokołach kontroli. Były to:

- kontrola przewozu towaru, przeprowadzona 5 września 2018 r. w Olecku⁶⁸, gdzie nie wprowadzono informacji o dokonaniu (potwierdzeniu) w toku tej kontroli czynności zamknięcia urzędowego oraz pobrania kaucji, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. d i f rozporządzenia MF, zgodnie z którą zamieszcza się w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 usmpt, niezwłocznie po zakończeniu kontroli, adnotacje potwierdzające wykonanie ww. czynności,
- kontrola przewozu towaru, przeprowadzona 4 marca 2019 r. w Olecku⁶⁹, gdzie nie wprowadzono informacji o dokonaniu (potwierdzeniu) w toku tej kontroli czynności pobrania próbki towaru.

Działania powyższe stanowiły naruszenie dyspozycji art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b, d i f rozporządzenia MF, zgodnie z którą zamieszcza się w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 usmpt, niezwłocznie po zakończeniu kontroli, adnotacje potwierdzające wykonanie ww. czynności⁷⁰.

Z wyjaśnień funkcjonariuszy Urzędu przeprowadzających te kontrole wynikało, że z chwilą zauważenia popełnionego błędu nie mogli dokonać korekt w systemie SENT, po zatwierdzeniu dokonanych wcześniej wpisów dokumentujących czynności przeprowadzone w trakcie kontroli.

NIK zauważa jednak, że według obowiązującej w Urzędzie „Procedury zarządzania użytkownikami Systemu SENT” dyżurni koordynatorzy, funkcjonariusze wyznaczeni

⁶⁷ Nr protokołu 378000.CZR1.802.03.18.2018 – w ramach ustaleń nie stwierdzono nieprawidłowości - brak było uwag kontrolujących.

⁶⁸ Nr kontroli SENT MKR2018405522.

⁶⁹ Nr kontroli SENT MKR2019572610.

⁷⁰ W obu tych kontrolach nie wykazano nieprawidłowości.

przez kierowników komórek, jak i sami kierownicy posiadają szersze uprawnienia dostępu w ramach statusu „dyspozytor”, który stwarzał możliwość dokonywania korekt do danych kontroli wprowadzonych wcześniej przez funkcjonariuszy⁷¹.

(akta kontroli str. 462-521, 398-401 i 832-834)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadzór nad realizacją zadań dotyczących monitorowania przewozu towarów sprawowali w odniesieniu do funkcjonariuszy kierownicy poszczególnych Referatów Realizacji, jak również koordynator ds. monitorowania przewozu towarów SENT. Typowanie towarów do kontroli towarów odbywało się poprzez zespoły mobilnych grup kontrolnych, przy wsparciu DK, posiadającego dostęp do funkcjonującego w Urzędzie elektronicznego systemu SENT GEO. Dane z przeprowadzonych kontroli, wprowadzane do rejestru zgłoszeń, były podstawą do sporządzenia protokołów kontroli, protokołów pobrania próbek towaru, a także pokwitowań w przypadku pobrania kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu. Działania te skutkowały nałożeniem kar pieniężnych określonych w usmpt. Wystąpiły jednak przypadki dokumentowania przez funkcjonariuszy Urzędu czynności kontrolnych na niewłaściwych wzorach, jak również nieliczne przypadki, gdzie nie wprowadzili oni do systemu informatycznego SENT czynności dokonywanych w trakcie kontroli i udokumentowanych w protokołach kontroli, co nie miało jednak dalszych negatywnych skutków.

Urząd realizował obowiązek przekazywania cyklicznych danych, dotyczących kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów, do Izby Administracji Skarbowej w Olsztynie i do Centrum SENT. Były one wykorzystywane przez jedną z komórek UCS do sporządzenia analiz mających na celu rozpoznanie i szacowanie wielkości ryzyka oraz wytypowanie podmiotów do kontroli celno-skarbowych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Spowodowanie prawidłowego dokumentowania w systemie SENT wszystkich czynności realizowanych przez funkcjonariuszy w trakcie kontroli drogowego przewozu towarów.
2. Podjęcie w uzgodnieniu z DIAS działań w celu zapewnienia całodobowej kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, w trzysobowej obsadzie mobilnych grup kontrolnych, zalecanej przez Szefa KAS.

⁷¹ Uzyskanie statusu nr 3 oznaczało zamknięcie kontroli.

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
wykorzystania uwag
i 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 24 stycznia 2020 r.

Kontroler
Janusz Dobek
Główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.
Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis