



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.027.01.2019

Andrzej Pasternak - Naczelnik Podkarpackiego
Urzędu Celno-Skarbowego
w Przemyślu
ul. Sielecka 9, 37-700 Przemyśl

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy w Przemyślu, ul. Sielecka 9, 37-700 Przemyśl ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pasternak Naczelnik Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu ² , od 14 lipca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	System monitorowania przewozu towarów akcyzowych. 1. Przygotowanie naczelnika urzędu celno-skarbowego i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań wynikających z ustawy o monitorowaniu przewozu towarów przez Naczelnika PUCS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/190/2019 z dnia 21 listopada 2019 r. Mariusz Twardowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/189/2019 z dnia 21 listopada 2019 r. (akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Naczelnik PUCS prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowym*⁶, w tym w zakresie przygotowania PUCS i podległych mu funkcjonariuszy do realizacji powierzonych zadań. Organizacja wewnętrzna PUCS, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych PUCS została dostosowana do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w art. 13 ust. 1 - 2a *usmpt*. Zabezpieczono odpowiednią ilość szkoleń dla funkcjonariuszy, a wdrożone procedury pozwalały na bieżące rozliczanie służby, dokonywane m.in. na podstawie prowadzonych w referatach rejestrów pn. Elektroniczna Książka Służby. Naczelnik PUCS zapewnił poprzez właściwe planowanie, prowadzenie przez funkcjonariuszy kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez 7 dni w tygodniu. W latach 2018 - 2019 w wyniku przeprowadzonych kontroli wytypowanych przewozów z wykorzystaniem systemu SENT-GEO stwierdzono nieprawidłowości w 125 kontrolach, a wytypowane i przeprowadzone kontrole potwierdziły

¹ Dalej PUCS lub Urząd.

² Dalej: „Naczelnik PUCS”.

³ W kontroli mogą być także wykorzystane dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą.

⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 489 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2332 ze zm., dalej: *usmpt* lub ustawą o „systemie monitorowania towarów”

występowanie nieprawidłowości. Funkcjonariusze PUCS prawidłowo pobierali kaucje⁷, o których mowa w art. 15 ust. 4, art. 31 ust. 1-2 *usmpt* oraz prawidłowo wymierzali grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 2 *usmpt*. Gromadzone przez PUCS informacje sprawozdawcze umożliwiały weryfikację efektów na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS, a także stanowiły wkład do informacji centralnych KAS⁸.

W działalności PUCS w zakresie systemu monitorowania przewozu towarów akcyzowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nie osiągnięto stanów osobowych w komórkach realizacji (CZR) zakładanych przez Szefa KAS i wyznaczonych centralnie limitów w przedmiocie wyposażenia w samochody,
- dopuszczono do pracy kontrolnej 6 funkcjonariuszy nieposiadających odpowiedniego przeszkolenia do kontroli SENT⁹,
- w rejestrze, o którym mowa w art. 4 *usmpt* ujmowane były wszystkie kontrole drogowe, w tym m.in. kontrole towarów niepodlegających SENT, podczas gdy do ww. rejestru powinny być wprowadzane jedynie takie dane, które dotyczą weryfikacji przestrzegania obowiązków wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 *usmpt*,
- informacje o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, ustalone w toku kontroli przewozu towarów, nie były odnotowywane w aplikacji Baza Podmiotów Szczególnych¹⁰,
- sporządzone przez funkcjonariusz PUCS protokoły z kontroli przeprowadzonych po 23 sierpnia 2018 r. zostały udokumentowane z wykorzystaniem niewłaściwego wzoru, tj. określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów¹¹ (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r.), a nie według obowiązującego wzoru określonego rozporządzeniem z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów¹²,
- sporządzone przez funkcjonariusz PUCS protokoły z kontroli zawierały nieprawidłowości polegające na błędnie wpisanym miejscu sporządzenia protokołu, błędnie wpisanej dacie protokołu, nie umieszczeniu wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli, nie wpisaniu daty zakończenia kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Wewnętrzną organizację PUCS w Przemysłu określono na podstawie przepisów cytowanej *usmpt* oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji

⁷ losowo wybrana próba 30 dokumentów.

⁸ Krajowej Administracji Skarbowej

⁹ System Elektronicznego Nadzoru Transportu

¹⁰ Dalej: „BPS”.

¹¹ Dz.U. poz. 789 – dalej: „dalej: rozporządzenie z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie dokumentowania kontroli”.

¹² Dz.U. poz. 1.624 – dalej: „dalej: rozporządzenie z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie dokumentowania kontroli”.

¹³ 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.

Skarbowej¹⁴ – art. 2 ust. 1 pkt 16a i art. 62 ust. 5 pkt 1a¹⁵, a także zarządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2019 r. w sprawie organizacji krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów i polecenia Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶. Do Regulaminu organizacyjnego PUCS¹⁷ wprowadzono zapis o przeprowadzaniu kontroli przewozu towarów na zasadach określonych w *usmpt* z dniem 17 lipca 2019 r., tj. po upływie 820 dni od daty wejścia *usmpt* w życie.

Wewnętrzna organizację PUCS kształtowano także poprzez wydawane regulacje wewnętrzne, tj. zarządzenia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie¹⁸: W Regulaminie PUCS określono zakres zadań komórek organizacyjnych realizujących zadania SENT, tj.: Działu Realizacji i Informatyki Śledczej - Mobilnego Referatu Realizacji w Przemysłu, Rzeszowie, Barwinku i Korczowej; Referatu Służba Dyżurna; Drugiego Referatu Postępowania Celnego, wyodrębnionego w ramach Działu Postępowania Celnego.

Ustalono także tryb pracy wymienionych wyżej komórek organizacyjnych PUCS, tj. osmiegoziny czas pracy, od poniedziałku do piątku od 7:30 do 15:30. Praca odbywała się w systemie zmianowym (4 zmiany po 12 godzin służby).

Ustalając tryb pracy komórek przyjęto dyspozycje wynikające z pisma Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹ określające regułę dotyczącą trybu pracy, tj. zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli wykonywanych na drogach realizowane przez funkcjonariuszy celno-skarbowych, pełniących służbę w systemie zmianowym-całodobowo, minimum przez dwa zespoły trzyosobowe w trakcie jednej zmiany na terenie województwa.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie²⁰ zarządzeniem z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie koordynatora systemu monitorowania drogowego przewozu towarów oraz podziału zadań i kompetencji, wynikających z *usmpt*, powołał koordynatora Systemu rejestracji i monitorowania przewozu towarów (SENT) i zastępcę koordynatora SENT.

(dowód: akta kontroli str. 4-96 i 274-276)

2.

Naczelnik PUCS uczestniczył w przygotowaniu organizacji wewnętrznej Urzędu do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów poprzez:

a) spotkania organizacyjne (protokołowane) komórek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie kontroli SENT w celu omówienia sposobu realizacji postanowień *usmpt*. Od kwietnia 2017 r. do października 2019 r. zorganizowano 15 tego typu spotkań, realizowanych wspólnie z innymi instytucjami i służbami kontrolnymi (DIAS, WIOŚ²¹, SOK²², WITD²³, Policja);

b) zabezpieczenie wyposażenia i sprzętu komórek realizujących kontrole SENT poprzez skierowanie, w okresie od kwietnia 2017 r. do października 2019 r., łącznie 10 wniosków do DIAS z zapotrzebowaniem na zakup m.in. sprzętu do poboru próbek (dla wybranego referatu), samochodu biura na potrzeby kontroli SENT, samochodów patrolowych, sprzętu informatycznego;

¹⁴ Dz.U. z 2019 r., poz. 768 dalej: „ustawa o KAS”.

¹⁵ Unormowanie zawarte w pkt 1a obowiązuje od dnia 14 czerwca 2018 r.

¹⁶ Pismo znak CP6.892.11.2017 z dnia 31 marca 2017 r. (określenie zadań Zespołu Kontroli Drogowej, Zespołu Kontroli Interwencyjnej, Służba Dyżurna)

¹⁷ Zarządzenie nr 150/2019 DIAS z dnia 17 lipca 2019 r.

¹⁸ Z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego PUCS, zmienione zarządzeniami Nr 294/2017, 44/2018, 137/2018, 221/2018 oraz 291/2018 i z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego PUCS (dokument aktualny).

¹⁹ Znak CP6.892.11.2017 z dnia 14 lutego 2017 r.

²⁰ zwany dalej „DIAS”

²¹ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska.

²² Służba Ochrony Kolei.

²³ Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego.

c) skierowanie 31 osób na 9 szkoleń tzw. centralnych²⁴ dla wybranych funkcjonariuszy, z zakresu m.in. znajomości przepisów, obsługi systemu informatycznego, poboru próbek, przepisów bhp na kolei, ADR – bhp w zakresie kontroli transportów towarów niebezpiecznych.

d) skierowanie w kwietniu i maju 2017 r. łącznie 313 pracowników na szkolenia tzw. lokalne, w tym dla 126 funkcjonariuszy przeprowadzających kontrole SENT. W okresie od kwietnia 2017 r. do października 2019 r. przeprowadzono łącznie 17 tego typu szkoleń. Odbyły się m.in. szkolenia z zakresu kontroli transportów towarów niebezpiecznych, ręcznego pobieranie próbek paliw i biopaliw ciekłych, systemu monitorowania drogowego przewozu towarów” (szkolenia dla Policji, WITD, Straży Granicznej), z zakresu kontroli towarów podlegających ADR²⁵, nowelizacji ustawy SENT, zasad bhp dla funkcjonariuszy celno-skarbowych dokonujących kontroli w transporcie kolejowym, poboru próbek towarów podlegających *usmpt* - półprodukty i produkty spirytusowe, a także próbek olejów roślinnych i tłuszczów roślinnych oraz zwierzęcych i suszu tytoniowego;

e) sporządzenie zakresów obowiązków m.in. funkcjonariuszy komórek organizacyjnych realizujących SENT, wystawienie upoważnień do kontroli oraz do wystawiania mandatów dla funkcjonariuszy realizujących SENT, zapewnienie dostępu do bazy SENT, w tym imiennych kont dostępu dla funkcjonariuszy realizujących SENT. Zakresy obowiązków funkcjonariuszy realizujących kontrole wynikające z *usmpt*²⁶ sporządzone zostały do dnia 26 lipca 2017 r.

(akta kontroli str. 97-212, 302-318)

3.

Naczelnik PUCS współpracował z DIAS w zakresie zabezpieczenia niezbędnych zasobów kadrowych oraz środków na potrzebną do realizacji zadań związaną z monitorowaniem przewozu towarów infrastrukturę sprzętową i lokalową. Na bieżąco informował DIAS o niezbędnych zasobach kadrowych (w tym szkoleniach) i technicznym wyposażeniu.

W okresie objętym kontrolą nie osiągnięto jednak poziomu kadrowego założonego dla PUCS przez Szefa KAS²⁷, na poziomie 96 funkcjonariuszy w grupach kontrolnych i 24 funkcjonariuszy w patrolach interwencyjnych.

Wg stanu na dzień 15 maja 2017 r. liczba funkcjonariuszy zaangażowanych w realizację zadań monitorowania drogowego przewozu towarów w ramach SENT wynosiła 72. Naczelnik PUCS dysponował dokumentami wskazującymi na fakt, że DIAS zwrócił się do Departamentu Zwalczania Przystępczość MF²⁸ z prośbą o czasowe zaakceptowanie zmniejszonych limitów stanu osobowego funkcjonariuszy wykonujących zadania SENT. Jednocześnie przekazano do MF wnioskowany harmonogram działań zmierzających do zwiększenia liczby zaangażowanych funkcjonariuszy docelowo o 46 osób.

Naczelnik PUCS w korespondencji z DIAS²⁹, wskazywał na odbywający się proces rekrutacji wewnętrznej do komórek realizacyjnych pion zwalczania przystępczości ekonomicznej PUCS w Przemysłu oraz wskazywał referaty, które będą realizowały kontrole SENT, tj. II Mobilny Referat Realizacji w Rzeszowie oraz III Mobilny Referat Realizacji w Barwinku, wspierane przez Referat Służba Dyżurna.

²⁴ W 2017 r. – 8 osób, w 2018 – 17, w 2019 – 6.

²⁵ADR (fr.L' Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route) – międzynarodowa konwencja dotycząca drogowego przewozu towarów i ładunków niebezpiecznych, sporządzona w Genewie 30 września 1957 r.

²⁶zawierające zapisy: *Realizowane zadania - Powierzam Panu następujący zakres czynności: kontrola w trybie art. 13 usmpt.*

²⁷ W piśmie nr DZP.1404493.2017 z dnia 31 marca 2017 r.

²⁸ Pismo nr 1801-IKZ.033.5.2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r.

²⁹ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.2017) z dnia 5 kwietnia 2017 r. skierowanym do DIAS.

Wskazywał także liczbę funkcjonariuszy do realizacji zadań SENT³⁰ - II Mobilny Referat Realizacji w Rzeszowie oraz III Mobilny Referat Realizacji w Barwinku, wspierane przez Referat Służba Dyżurna (82 funkcjonariuszy) z możliwością wsparcia zasobami 12 funkcjonariuszy VII Granicznego Referatu Realizacji w Krościenku. W dniu 6 kwietnia 2017 r. odbyła się wideokonferencja Naczelnika PUCS z zastępcami w sprawie zapewnienia odpowiedniego poziomu zasobów kadrowych i technicznych do realizacji ustawy. W dniu 11 kwietnia 2017 r. w piśmie skierowanym do DIAS³¹ Naczelnik PUCS przekazał protokół z kolejnego spotkania w dniu 10 kwietnia 2017 r. dotyczącego ustaleń i wypracowania rozwiązań związanych z realizacją zadań ustawy. Przedmiotem spotkania było omówienie kwestii związanych m.in. z zasobami kadrowymi. Uczestnikami spotkania byli zarówno funkcjonariusze PUCS, jak i Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie³². Naczelnik PUCS wydawanymi poleceniami zabezpieczał bieżące potrzeby referatów realizujących zadania w ramach SENT. Poleceniem z dnia 12 kwietnia 2017 r.³³ działania w ramach SENT III Mobilnego Referatu Realizacji w Barwinku wsparte zostały zasobami VII Granicznego Referatu Realizacji w Krościenku. A poleceniem z dnia 12 kwietnia 2017 r.³⁴ działania w ramach SENT III Mobilnego Referatu Realizacji w Barwinku wsparte zostały zasobami Delegatury PUCS w Rzeszowie. Z kolei poleceniem z dnia 12 kwietnia 2017 r.³⁵ działania w ramach SENT III Mobilnego Referatu Realizacji w Barwinku wsparte zostały zasobami Delegatury PUCS w Krośnie.

Pismem skierowanym do DIAS w dniu 14 kwietnia 2017 r. Naczelnik PUCS przekazał informacje w zakresie podjętych działań w obszarze: obsady kadrowej, szkoleń funkcjonariuszy, spraw logistycznych³⁶.

Informacje na temat zasobów kadrowych PUCS w Przemysłu, do realizacji kontroli SENT, Naczelnik PUCS przekazał ponownie do DIAS w dniu 5 maja 2017 r.³⁷

W ramach działań wewnętrznych Dział Realizacji PUCS wystąpił o przesunięcie do realizacji zadań SENT funkcjonariusza pionu granicznego IAS.

Dział Realizacji PUCS pismem z dnia 8 maja 2017 r.³⁸ wystąpił o przyznanie niezbędnej ilości etatów w ilości pozwalającej na realizację zadań SENT.

NPUCS pismem z dnia 6 czerwca 2017 r.³⁹ skierowanym do Naczelnika Wydziału Kadr i Szkolenia IAS poinformował o stanie realizacji czynności w zakresie zaangażowania zasobów osobowych do realizacji zadań SENT wnioskując o zwiększenie obsady referatów realizacji dla skutecznej realizacji zadań SENT. Jednocześnie, poleceniem Naczelnika PUCS, działania w ramach SENT I Mobilnego Referatu Realizacji w Przemysłu wsparte zostały zasobami Delegatury PUCS w Przemysłu⁴⁰.

Z dniem 1 sierpnia 2018 r. nastąpiła zmiana organizacyjna w Dziale Realizacji PUCS realizującym zadania SENT. Likwidacji uległy graniczne referaty realizacji, w tym VII Graniczny Referat realizacji w Krościenku, który do dnia 1 sierpnia 2018 r. realizował kontrole SENT. Funkcjonariusze tego referatu zostali przeniesieni do pełnienia służby w I Mobilnym Referacie Realizacji w Przemysłu oraz w III Mobilnym Referacie Realizacji w Barwinku.

³⁰ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.2017 z dnia 6 kwietnia 2017 r. skierowanym do DIAS.

³¹ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.2017) z dnia 11 kwietnia 2017 r.

³² Zwana dalej „IAS”

³³ Znak 408000-CZR.0112.11.2017.1.

³⁴ Znak 408000-CZR.0112.11.2017.2

³⁵ Znak 408000-CZR.0112.11.2017.3

³⁶ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.2017) z dnia 14 kwietnia 2017 r.

³⁷ Pismem znak 408000-CZR.0112.11.2017 z dnia 5 maja 2017 r.

³⁸ Znak 408000-CZR.0112.11.2017.

³⁹ Znak 408000-CZR.0112.11.22.2017.RL.

⁴⁰ Pismem (znak 408000-CZR.0112.11.34.2017.RL) z dnia 12 czerwca 2017 r.

W ramach wzmocnienia kadrowego komórek realizujących zadania wynikające z *usmpt* Naczelnik PUCS delegował na okres 3 miesięcy 44 funkcjonariuszy celem zapewnienia właściwej obsady kadrowej niezbędnej do realizacji zadań w II i III Mobilnym Referacie Realizacji, w Dziale Postępowania Celnego oraz w Referacie Służba Dyżurna⁴¹. Dodatkowo w celu zapewnienia właściwej realizacji zadań ustawowych Naczelnik wnioskował do DIAS w Rzeszowie o przeniesienie na stałe oraz o czasowe przeniesienie funkcjonariuszy z innych komórek organizacyjnych do wzmocnienia komórek realizujących zadania związane z SENT.

Ponadto Naczelnik PUCS, w korespondencji z DIAS, zaproponował⁴² wzmocnienie obsady kadrowej SENT poprzez dokonanie naboru zewnętrznego lub przeniesienie z innych komórek PUCS funkcjonariuszy z doświadczeniem w realizacji czynności kontrolnych. W kolejnym piśmie Naczelnik PUCS wystąpił do DIAS⁴³ o wyrażenie zgody na zmianę Regulaminu Organizacyjnego Urzędu i utworzenie Wieloosobowego Stanowiska Postępowania Celnego w Krośnie, do zadań, którego przypisano by prowadzenie postępowań wymierzających kary pieniężne za naruszenie warunków ustawy SENT, a następnie Naczelnik wystąpił o zgodę na utworzenie II Referatu Postępowania Celnego.

Zarządzeniem nr 291/2018 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie z dnia 14 grudnia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Przemysłu utworzono Wieloosobowe Stanowiska Postępowania Celnego.

Zarządzeniem nr 150/2019 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Przemysłu utworzono II Referat Postępowania Celnego.

W dniu 15 października 2019 r. Naczelnik PUCS wnioskował do DIAS⁴⁴ o przeprowadzenie naboru zewnętrznego na poziomie 30 etatów, który to nabór miał zapewnić skuteczniejsze i bardziej efektywne wykonywanie zadań w komórkach realizacji. W trakcie kontroli NIK proces rekrutacji był w toku.

Naczelnik PUCS w korespondencji skierowanej w dniu 23 października 2019 r. do DIAS w Rzeszowie informował o poziomie zasobów kadrowych realizujących kontrole SENT wskazując, iż obecna obsada etatowa jest wystarczająca do realizacji zadań SENT⁴⁵.

W okresie objętym kontrolą realizowana była współpraca Naczelnika PUCS z DIAS w zakresie zabezpieczenia niezbędnego sprzętu. Naczelnik informował, że do realizacji zadań SENT przez komórki realizacji w trakcie wykonywania kontroli wykorzystywany jest sprzęt będący na stanie tych komórek pochodzący z zakupów przed konsolidacją, tj. sprzęt będący wcześniej w dyspozycji Wydziału Zwalczania Przystępczości Izby Celnej w Przemysłu i Urzędu Kontroli Skarbowej w Rzeszowie. Po konsolidacji uzupełniony został poprzez zakupy lokalne IAS na podstawie zamówień PUCS w Przemysłu oraz poprzez zakupy centralne, który przekazany został do użytku przez komórki PUCS.

Wyposażenie poszczególnych komórek realizujących omawiane zadania, w stanu na dzień 20 grudnia 2019 r., odbiegało od zakładanego stanu wyposażenia, jaki powinien być na stanie komórek wg założeń Szefa KAS⁴⁶. Brak było wyposażenia w zakresie komórek realizacji po 2 samochody dostawcze (2.5 T) wyposażone

⁴¹ W tym 24 funkcjonariuszy czasowo i 20 na stałe.

⁴² Pismem (znak 408000-CWO-111.188.2018) Z dnia 19 kwietnia 2018 r. w odpowiedzi na pismo IAS nr 1801-IZK2.111.101.2018.2 z dnia 13 kwietnia 2018 r.

⁴³ Pismem nr 408000-CWO.0112.1.6.2018 r. z dnia 10 grudnia 2018 r.

⁴⁴ Pismem nr 408000-CWW.I 11.146.2019.

⁴⁵ Pismem znak 408000-CZR.0112.72.2019 Z dnia 23 października 2019r.

⁴⁶ Dokument pn. *Standard wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i pojazdy do kontroli celno-skarbowej.*

w system łączności, po 2 samochody osobowe typu Combi z systemem łączności o pojemności silnika w klasie 2L.

Jednocześnie Naczelnik PUCS podejmował następujące działania:

- pismem skierowanym do DIAS⁴⁷ wskazywał na podjęte działania w zakresie zapewnienia zasobów technicznych, tj. wystąpienie do Ministerstwa Finansów i Rozwoju, Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr KAS o zakup niezbędnego sprzętu do realizacji zadań, sprzętu w postaci zestawów do poboru próbek, odzieży antystatycznej, samochodów typu radiowóz oraz typu biuro. Zwrócił się także o zabezpieczenie powierzchni magazynowej w przypadku zatrzymania kontrolowanych przesyłek SENT.

- pismem skierowanym do DIAS⁴⁸ przekazał protokół ze spotkania w dniu 10 kwietnia 2017 r. dotyczący ustaleń i wypracowania rozwiązań związanych z realizacją zadań SENT. Celem usprawnienia organizacji i skuteczności kontroli Naczelnik PUCS zwrócił się do DIAS o przeprowadzenie szkoleń, zabezpieczenie powierzchni magazynowych do przechowywania zajętych środków przewozowych oraz towarów w związku z kontrolami SENT, zamówienie niezbędnego sprzętu do realizacji zadań SENT, zapewnienie wsparcia informatycznego, zamówienie druków ścisłego zarachowania w celu realizacji zadań SENT.

W latach 2017-2019, na wniosek Naczelnika PUCS, DIAS dokonał zakupu sprzętu wykorzystywane do kontroli, tj. urządzeń zapewniających mobilny dostęp do systemu SENT (5 w 2017 r., 9 w 2018 r., 1 w 2019 r.), przenośnych drukarek, skanerów, urządzeń wielofunkcyjnych (6 w 2017 r., 5 w 2018 r.), agregatów prądotwórczych (2 w 2018 r.), dodatkowych radiowozów typu biuro (1 w 2017 r., 1 w 2018 r.), samochodów nieoznakowanych (6 w 2017 r.). Dodatkowo centralnie zakupione zostały przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie i przekazane do IAS w Rzeszowie, użytkowane przez PUCS samochody nieoznakowane typu bus (3 w 2017 r.), oznakowane radiowozy centralnie zakupione przez Izbę Administracji Skarbowej w Poznaniu i przekazane do IAS w Rzeszowie, użytkowane przez PUCS samochody nieoznakowane (2 w 2017 r.) i oznakowane radiowozy (6 w 2017 r.). W trakcie kontroli wykorzystywane było laboratorium mobilne (otrzymane z MF w 2018 r.).

Dodatkowo, na wniosek Naczelnika PUCS, DIAS dokonał zakupu zestawów do poboru próbek dla potrzeb kontroli (po 3 zestawy w 3 referatach) oraz 1 drabiny do poboru próbek w cysternach - użytkowanej przez III Mobilny Referat Realizacji w Barwinku.

Infrastruktura lokalowa oparta została, przy akceptacji DIAS na dotychczasowej infrastrukturze referatów realizacji, m.in. pomieszczeń Budynku Kontroli Specjalnej w Barwinku do kontroli i czasowego składowania kontrolowanych towarów oraz środków transportu w trakcie czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 101-104, 213-242, 280-300)

4.

Naczelnik PUCS uczestniczył w określaniu metod i form planowania, wykonywania (prowadzenia i dokumentowania kontroli) przez funkcjonariuszy PUCS zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, poprzez:

a) tzw. zmapowanie województwa podkarpackiego w zakresie miejsc kontroli, z uwzględnieniem: głównych szlaków komunikacyjnych (DK19 i A4) oraz dróg alternatywnych, miejsc zlokalizowanych firm dokonujących produkcji, obrotu towarami objętymi SENT (rafinerie, składy podatkowe, hurtownie farmaceutyczne), firm posiadających zbiorniki zarejestrowane w UDT⁴⁹, miejsc spełniających warunki

⁴⁷ Znak 408000-CZR.0112.11.2017 Z dnia 5 kwietnia 2017r.

⁴⁸ Znak 408000-CZR.0112.11.2017 z dnia 11 kwietnia 2017 r.

⁴⁹ Urząd Dozoru Technicznego.

bezpiecznego zatrzymania środków transportu przewożących towary, miejsc bezpiecznych dla kontrolujących, jak i kontrolowanych.

W ramach realizacji omawianego zadania w PUCS zgromadzono następującą korespondencję:

- polecenie Kierownika Działu Realizacji z dnia 18 września 2017 r.⁵⁰ w sprawie inwentaryzacji miejsc kontroli pod kątem zasadności kontroli w tych miejscach w ramach SENT, uwzględniając ryzyka oraz założenia *usmpt* (przyjęto, że inwentaryzacja miejsc kontroli winna być cykliczna),
- polecenie Kierownika Działu Realizacji z dnia 16 lutego 2018 r.⁵¹ w sprawie inwentaryzacji miejsc kontroli pod kątem zasadności prowadzenia czynności kontroli w tych miejscach, uwzględniając przy tym analizę ryzyka oraz doświadczenia własne,
- w sprawie wskazania miejsc do wspólnych kontroli z WITD w Rzeszowie oraz KWP w Rzeszowie⁵²,
- pismo kierowane do GDDKiA Oddział w Rzeszowie⁵³ dotyczące ustawienia znaków drogowych na drodze DK19 w miejscu wykonywania kontroli⁵⁴,
- pismo kierowane do DIAS – wykaz miejsc kontroli sporządzony przez PUCS⁵⁵,
- polecenia Kierownika Działu Realizacji z dnia 8 marca 2018 r. w sprawie miejsc kontroli⁵⁶,

b) zmapowanie bocznic kolejowych, gdzie istnieje możliwość przepompowania paliwa z cystern kolejowych na cysterny samochodowe lub przeładunek z wagonów kolejowych innego rodzaju towarów wyszczególnionych w ww. ustawie, w tym:

- ustalenie wykazu bocznic kolejowych umożliwiających przepompowywanie i przeładunek paliw⁵⁷,
- pisma kierowane do PKP CARGO S. A. Południowy Zakład Spółki w Katowicach oraz Wschodni Zakład Spółki w Lublinie, PKP PLK Zakład Linii Kolejowych w Rzeszowie w kwestii możliwych miejsc kontroli⁵⁸,
- pozyskanie z PKP CARGO S. A. Południowy Zakład Spółki Katowice wykazu bocznic kolejowych umożliwiających przepompowywanie i przeładunek⁵⁹,
- sporządzenie przez PKP PLK ZLK w Rzeszowie wykazu bocznic kolejowych umożliwiających przepompowywanie⁶⁰,

c) planowanie tzw. „centralne” (dla PUCS) na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej, w zakresie ilości funkcjonariuszy zaangażowanych w kontrolę, z zachowaniem wymogu, jakim było *„zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli wykonywanych na drogach realizowane przez funkcjonariuszy celno-skarbowych, pełniących służbę w systemie zmianowym–całodobowo, minimum przez dwa zespoły trzyosobowe w trakcie jednej zmiany na terenie województwa”*;

d) akceptowanie i analizowanie działań wdrożonych poleceniem Kierownika Działu Realizacji⁶¹ o przekazywanie do Działu Realizacji (pod właściwy e-mail) do dnia 22-go każdego miesiąca projektów harmonogramów służby na kolejne miesiące w celu centralnego planowania działań kontrolnych w ramach SENT, co miało zapewnić równomierne zaangażowanie zasobów kadrowych w realizację zadań.

⁵⁰ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.106.2017.ZF i znak 408000-CZR.0112.11.116.2017.RL z dnia 29 września 2017 r.,

⁵¹ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.19.2018.RL., znak 408000-CZR.0112.11.19.2018.RL, z dnia 19 lutego 2018 r. i pismo, znak 408000-CZR2.0112.23.2018, z dnia 21 lutego 2018 r.,

⁵² Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.2017, z dnia 9 maja 2017 r.

⁵³ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

⁵⁴ Pismo, znak 408000-CZR.070.47.2017, z dnia 28 września 2017 r.

⁵⁵ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.82.2017, z dnia 16 sierpnia 2017 r.

⁵⁶ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.38.2018.RL.

⁵⁷ Pismo PKP CARGO S. A. Południowy Zakład Spółki Katowice znak PD-CTPP.078.38.2017.WP2.1, z dnia 12 lipca 2017 r.

⁵⁸ Znak 408000-CZR.0112.11.85.2018.RL, z dnia 15 czerwca 2018 r. i 29 czerwca 2018 r.

⁵⁹ Pismo PKP CARGO S. A. Południowy Zakład Spółki Katowice znak PD-CTPP.070.2.2018, z dnia 19 czerwca 2018 r.

⁶⁰ Pismo PKP PLK ZLK w Rzeszowie znak IZESb720-55/2018, z dnia 6 lipca 2018 r.

⁶¹ Znak 408000-CZR.0112.11.106.2017.ZF, z dnia 18 września 2017 r.

Z inicjatywy PUCS określano także potencjalne miejsca do kontroli w wyniku bieżących analiz dotyczących m.in.: firm farmaceutycznych⁶², rafinerii⁶³, stacji paliw⁶⁴.

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że *weryfikacja/inwentaryzacja miejsc kontroli odbywała się w cyklu ciągłym, wskazywanie miejsc do kontroli w wyniku własnych analiz, otrzymywanych informacji z MF, innych służb, analiz z komórek analizy ryzyka, centrów kompetencyjnych innych zainteresowanych podmiotów.*

Natomiast w kwestii przyjętych rozwiązań w zakresie dokumentowania kontroli Naczelnik PUCS podał, że *funkcjonariusze PUCS realizowali sposób dokumentowania przeprowadzonych kontroli przewozu towarów wg regulacji przyjętych w rozporządzeniu MF z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów, następnie w rozporządzeniu MF z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przewozu towarów oraz wzorów dokumentów.*

(akta kontroli str. 243-273)

5.

Do wykonywania zadań w zakresie monitorowania przewozu towarów, zostali wyznaczeni pracownicy i funkcjonariusze następujących komórek organizacyjnych PUCS: Mobilne Referaty Realizacji (Zespoły Kontroli Drogowej, Zespoły Kontroli Interwencyjnej), Referat Służba Dyżurna (koordynacja i wsparcie Zespołów), Drugi Referat Postępowania Celnego (prowadzenie postępowań administracyjnych), Referaty Dochodzeniowo-Śledcze (udział w Zespołach Kontroli Interwencyjnej). Zgodnie z poleceniem Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 31 marca 2017 r.⁶⁵ zespół kontroli interwencyjnej realizuje czynności procesowe w wyniku ujawnienia nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 4-96, 277-279)

6.

Funkcjonariusze i pracownicy PUCS realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów zostali przygotowani do realizacji powierzonych im zadań uzyskując:

- dostęp do bazy SENT, poprzez imienne konta dostępu, uzyskało wg stanu na: 30 kwietnia 2017 r. - 101 funkcjonariuszy, 30 września 2017 r. - 114 funkcjonariuszy, 31 grudnia 2017 r. - 114 funkcjonariuszy, 30 września 2018 r. - 214 funkcjonariuszy, 31 grudnia 2018 r. - 218 funkcjonariuszy, 30 października 2019 r. - 320 funkcjonariuszy;
- zakresy/karty obowiązków i uprawnień. Dla osób pełniących służbę w komórkach realizujących zadania z wynikające z *usmpt* zakresy przekazano do dnia 26 lipca 2017 r., dla funkcjonariuszy zatrudnianych w komórkach po dacie wejścia ww. ustawy od daty rozpoczęcia pracy w komórce;
- upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych osobowych gromadzonych przez Szefa KAS - system SENT. Wszyscy funkcjonariusze posiadali ogólne upoważnienia Naczelnika PUCS do przetwarzania danych osobowych w CRDP⁶⁶;
- szkolenia z obsługi systemu SENT. Przeszkolenie z obsługi systemu SENT odbywało się w trakcie szkoleń centralnych oraz szkoleń lokalnych prowadzonych przez przeszkolonych centralnie funkcjonariuszy. W przypadku funkcjonariuszy, którzy nie uczestniczyli w tych szkoleniach realizowano przeszkolenie przez właściwego kierownika referatu bądź prowadzącego zmianę w referatach realizacji.

⁶² Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.98.2018.RL, z dnia 19 lipca 2018 r. i znak 408000-CZR.0112.1.384.2019.RL, z dnia 25 września 2019 r.

⁶³ Pismo, znak 408000-CKA.4020.1.22.2019, z dnia 7 lutego 2019 r.

⁶⁴ Pismo, znak 408000-CKA.4020.1.52.2019, z dnia 8 lipca 2019 r.

⁶⁵ Pismo, znak CP6.892.11.2017.

⁶⁶ Centralny Rejestr Danych Podatkowych.

Fakt odbycia szkolenia w ramach referatu nie został udokumentowany. Dodatkowo funkcjonariusze w ramach samokształcenia mieli możliwość korzystania z bazy wiedzy PUESC⁶⁷ oraz strony internetowej Działu Centrum SENT Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Katowicach⁶⁸. Ponadto każdy funkcjonariusz po przyjeździe do komórki przechodził szkolenie stanowiskowe przeprowadzane przez kierownika komórki;

- upoważnienia Naczelnika PUCS 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. 1-2 *usmpt* i innych rozstrzygnięć z zakresu realizowanych zadań. Wydano upoważnienia dla wszystkich (100%) funkcjonariuszy w komórce Działu Postępowanie Celnego (COC) i Drugiego Referatu Postępowania Celnego (COC2)⁶⁹.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż każde zdobyte przez pracownika kwalifikacje powinny być dokumentowane, w celu potwierdzenia nabytej wiedzy i posiadania kompetencji w danym zakresie.

Zatrudnienie funkcjonariuszy (w etatach) realizujących zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów wynosiło: na dzień: 30 kwietnia 2017 r. - 103 funkcjonariuszy, 30 września 2017 r. - 119 funkcjonariuszy, 31 grudnia 2017 r. - 115 funkcjonariuszy, 30 września 2018 r. - 100 funkcjonariuszy, 31 grudnia 2018 r. - 112 funkcjonariuszy, 30 października 2019 r. - 109 funkcjonariuszy.

Wystąpiły przeniesienia z innych komórek organizacyjnych PUCS do komórek realizujących w PUCS zadania dotyczące monitorowania przewozu towarów w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do dnia 30 października 2019 r., w stosunku do stanu na dzień 1 marca 2017 r., tj. daty utworzenia urzędów celno-skarbowych (łącznie dokonano 44 przesunięć) - i tak:

- w 2017 r. dokonano przeniesień 21 czasowych i 1 stałego. Przesunięć dokonywano w OC Krościenko do CZR3, w CDR Przemysł do CZR1, w CDR Krosno do CZR38 w CDR Rzeszów do CZR26 w CZR5 Korczowa do CZR2;

- w 2018 r. dokonano 1 czasowe przeniesienie i 16 stałych. Przesunięć dokonywano w OC Krosno do COC, w CZO do CZR3, w CZR5 Korczowa do CZR1w CZR4 Medyka do CZR1, CZR5 Korczowa do CZR2, w CZR6 Budomierz do CZR2,

- w 2019 r. dokonano 2 czasowe przeniesienia i 3 stałe. Przesunięć dokonywano w OCK Przemysł-Medyka do CZD, w CZS1 Przemysł do CZD, w OC Medyka i OC Krościenko do CZR3, w OC Korczowa do CZR1⁷⁰.

Przeszkolenie z obsługi systemu SENT – zakres kontroli towarów akcyzowych, na dzień 18 kwietnia 2017 r. posiadało 87 funkcjonariuszy. Szkolenie odbywało się w trakcie szkoleń centralnych dla wybranych funkcjonariuszy oraz szkoleń lokalnych prowadzonych przez przeszkolonych centralnie funkcjonariuszy. Potwierdzeniem odbycia szkolenia były listy obecności uczestników, zaświadczenia o ukończeniu kursu i certyfikaty.

⁶⁷ Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC) stanowi pojedynczy punkt dostępu do e-usług Krajowej Administracji Skarbowej w obszarze obsługi i kontroli obrotu towarowego z państwami trzecimi i obrotu wyrobami akcyzowymi.

⁶⁸ Dalej: „ŚUCS”.

⁶⁹ Na podstawie § 59 Załącznika do Zarządzenia nr 150/2019 Dyrektora IAS w Rzeszowie z dn. 17.07.2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego PUCS w Przemysłu.

⁷⁰ Symbole komórek użyte w opisie: CZR1 – I Mobilny Referat Realizacji w Przemysłu; CZR2 – II Mobilny Referat Realizacji w Rzeszowie; CZR3 – III Mobilny Referat Realizacji w Barwinku; CZR4 – IV Graniczny Referat Realizacji w Medyce; CZR5 – V Graniczny Referat Realizacji w Korczowej; CZR6 – VI Graniczny Referat Realizacji w Budomierzu; CZO – Dział Operacyjno – Rozpoznawczy; CZD – Referat Służba Dyżurna; CDR Przemysł – Dział Kontroli Celno – Skarbowej Rynku Delegatura PUCS w Przemysłu; CDR Rzeszów – Dział Kontroli Celno – Skarbowej Rynku Delegatura PUCS w Rzeszowie; CDR Krosno – Dział Kontroli Celno – Skarbowej Rynku Delegatura PUCS w Krośnie; COC – Dział Postępowania Celnego; COC2 – Wieloosobowe Stanowisko Postępowania Celnego; CZS1 – I Referat Dochodzeniowy – Śledczy w Przemysłu; OC Korczowa – Oddział Celny w Korczowej; OC Medyka – Oddział Celny w Medyce; OCK Przemysł – Medyka – Oddział Celny Kolejowy Przemysł – Medyka; OC Krościenko – Oddział Celny w Krościenku; OC Krosno – Oddział Celny w Krośnie.

Skierowano pracowników na 9 szkoleń tzw. centralnych, a szkolenia realizowane były m.in. w Filiach Krajowej Szkoły Skarbowości w Otwocku⁷¹, Jastrzębiej Górze i w Białobrzegach⁷². Dodatkowo funkcjonariusze w ramach samokształcenia mieli możliwość korzystania z bazy wiedzy PUESC oraz strony internetowej Działu Centrum SENT Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego.

Ponadto każdy funkcjonariusz po przyjeździe do komórki przechodził szkolenie stanowiskowe przeprowadzane przez kierownika komórki.

Funkcjonariusze, którzy uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obsługi systemu SENT realizują zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów. Upoważnienia do podpisywania decyzji w sprawie nakładania kar pieniężnych posiadali pracownicy/funkcjonariusze dwóch komórek: Działu Postępowania Celnego i Drugiego Referatu Postępowania Celnego.

W okresie objętym kontrolą nie były wydawane w PUCS upoważnienia do pobierania kaucji oraz nakładania grzywny. Naczelnik PUCS dysponował opinią prawną Referatu Obsługi Prawnej⁷³, wskazującą, iż powyższe uprawnienia wynikają z przepisów *usmpt* i mieszczą się w uprawnieniach kontrolującego funkcjonariusza UCS.

(akta kontroli str. 4-96, 100-212,273-318)

7.

Wg stanu na dzień 1 grudnia 2019 r. wszyscy pracownicy i funkcjonariusze PUCS, realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów, odbyli i zaliczyli szkolenia dotyczące kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC.

W okresie objętym kontrolą NIK nie wpływały do Naczelnika PUCS uwagi lub wnioski od kierowników poszczególnych komórek kontrolnych bądź poszczególnych pracowników o brakach w zakresie szkolenia SENT.

W roku 2017 przeprowadzone zostały szkolenia z zakresu:

- *bhp w zakresie kontroli transportu towarów niebezpiecznych* – przeszkolonych 94 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *postępowania w sprawie nakładania kar pieniężnych w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów* - przeszkolonych 3 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),
- *ręcznego pobierania próbek paliw i biopaliw ciekłych. Wymagania normy PN-EN ISO 3170, PN-EN14275 oraz bhp(towarów niebezpiecznych)* – przeszkolonych 91 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *stosowania przepisów usmpt* - przeszkolonych 93 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *stosowania przepisów usmpt - prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych* - przeszkolonych 2 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),
- *stosowania przepisów usmpt - prawne i praktyczne aspekty realizacji czynności kontrolnych* - przeszkolonych 3 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),

W roku 2018 przeprowadzone zostały szkolenia z zakresu:

- *nowelizacji przepisów usmpt* - przeszkolonych 25 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *pobierania próbek towarów petrochemicznych* - przeszkolonych 9 funkcjonariuszy (szkolenie centralne)⁷⁴,
- *wymagań SENT (spotkanie/szkolenie)* - przeszkolonych 3 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),

⁷¹ Pismo znak 1801-IZK3.141.135.2017 z dnia 10 maja 2017 r.

⁷² Łącznie 31 osób, w tym 8 w 2017 r., 17 w 2018 r. i 6 w 2019 r.

⁷³ Opinia prawna, pismo nr 408000-CWP.025.29.2017 z dnia 9 maja 2017 r.

⁷⁴ Prowadzone w Filiach KSS w Otwocku, Jastrzębiej Górze i Białobrzegach.

- *System Monitorowania Drogowego Przewozu Towarów SENT* - przeszkolonych 115 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *szkolenia z obsługi systemu monitorowania drogowego przewozu towarów w zakresie stosowania plomb elektronicznych* - przeszkolonych 5 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),
- *szkolenia z zakresu towarów podlegających ustawie o ADR* - przeszkolonych 82 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *zasad bhp dla funkcjonariuszy celno-skarbowych, dokonujących kontroli dla kolei* - przeszkolonych 68 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne).

W roku 2019 przeprowadzone zostały szkolenia z zakresu:

- *obsługi systemu SENT* - przeszkolonych 2 funkcjonariuszy (szkolenie centralne),
- *pobieranie próbek tytoniu z partii ogólnej zgodnie z PN-ISO 4874: 2004 i postępowania z pobranymi próbkami* - przeszkolonych 84 funkcjonariuszy (szkolenie regionalne),
- *obsługi systemu SENT* - przeszkolonych 4 funkcjonariuszy (szkolenie centralne).

Informacje na temat szkoleń zawiera także pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Przeszkolono wszystkich funkcjonariuszy – szkolenia w różnych formach. W szkoleniach centralnych i regionalnych uczestniczyło 684 funkcjonariuszy, przy czym z uwagi na zakres tematyczny w różnych szkoleniach uczestniczyli czasami ci sami funkcjonariusze.

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że *przeszkolenie z obsługi systemu SENT odbywało się w trakcie szkoleń centralnych – wybrani funkcjonariusze oraz szkoleń lokalnych prowadzonych przez przeszkolonych centralnie funkcjonariuszy. Dodatkowo funkcjonariusze w ramach samokształcenia korzystają z bazy wiedzy PUESC oraz strony internetowej Działu Centrum SENT ŚUCS w Katowicach. Ponadto każdy funkcjonariusz po przyjeździe do komórki przechodzi szkolenie stanowiskowe przeprowadzane przez kierownika komórki.*

(akta kontroli str. 97-212, 273, 319)

8.

Naczelnik PUCS występował do DIAS o przeprowadzenie szkoleń pracowników i funkcjonariuszy w zakresie kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC. PUCS dysponował listami obecności i zaświadczeniami o ukończeniu szkoleń, o których mowa we wnioskach Naczelnika PUCS. Zakres tematyczny szkoleń i ich liczba zostały zaprezentowane w pkt 2 i 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Szkolenia organizowane były zarówno z poziomu Dyrektora IAS jak i Naczelnika PUCS zgodnie z przyjętymi regulacjami na poziomie Dyrektora IAS w zakresie zasad i przeprowadzania szkoleń w IAS w Rzeszowie. Szkoleń pracowników i funkcjonariuszy w zakresie kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC Naczelnik prowadził na poziomie urzędu wykorzystując wiedzę funkcjonariuszy uczestniczących w szkoleniach centralnych jak również funkcjonariuszy Izby Administracji Skarbowej uczestniczących w szkoleniach centralnych. W okresie objętym kontrolą Naczelnik PUCS nie zgłaszał do DIAS krytycznych uwag i wniosków dotyczących procesu szkolenia personelu.

(akta kontroli str. 101-124, 97-212, 273, 319)

9.

W przypadku 4 zmian (spośród 7 zmian objętym kontrolą) wystąpiły przypadki (6 nowo przyjętych pracowników) powierzenia realizacji kontroli przewozu towarów funkcjonariuszom UCS, którzy nie odbyli szkolenia w tym zakresie.

W oparciu o rozliczenie wybranych dni służby⁷⁵ dokonane na podstawie prowadzonych w referatach realizacji rejestrów pn. Elektroniczna Książka Służby (wprowadzona do stosowania Decyzją Naczelnika PUCS) stwierdzono:

- w dniu 18 kwietnia 2017 r. służbę pełnili funkcjonariusze z dwóch referatów – II Mobilnego Referatu Realizacji w Rzeszowie (CZR2) – 4 funkcjonariuszy, gdzie 1 funkcjonariusz miał przeszkolenie z SENT, zaś pozostali zostali przeszkoleni w terminie późniejszym, w dniu pełnienia służby funkcjonariusz przeszkolony udzielał instruktażu pozostałym funkcjonariuszom, stanowił ich wsparcie. W III Mobilnym Referacie Realizacji w Barwinku (CZR3) w dniu 18 kwietnia 2017 r. służbę pełniło 4 funkcjonariuszy, tylko 1 funkcjonariusz w tym dniu nie był przeszkolony (został przeszkolony w terminie późniejszym).

- w dniu 31 grudnia 2018 r. służbę pełnili funkcjonariusze z dwóch referatów (CZR2, CZR3). W III Mobilnym Referacie Realizacji w Barwinku (CZR3) służbę pełniło 8 funkcjonariuszy, tylko 1 funkcjonariusz w tym dniu nie był przeszkolony (został przeszkolony w terminie późniejszym).

- w dniu 30 października 2019 r. służbę pełnili funkcjonariusze z trzech referatów (CZR1, CZR2, CZR3). W II Mobilnym Referacie Realizacji w Rzeszowie (CZR2) służbę pełniło 7 funkcjonariuszy, z czego 1 funkcjonariusz w tym dniu nie był przeszkolony (został przeszkolony w terminie późniejszym).

Naczelnik PUCS wyjaśnił, że w przypadku przesunięcia do komórki realizacji wykonującej kontrole SENT „nowych” funkcjonariuszy, funkcjonariusze ci otrzymywali karty zakresu obowiązków, upoważnienia, dostępy do systemów, przechodzili niezbędne na danym stanowisku przeszkolenia, ponadto uczestniczyli w kontrolach w zespołach z funkcjonariuszami z doświadczeniem, z wymaganym przeszkoleniem, z upoważnieniami, dostęпами do systemów (celem zdobycia właściwych nawyków, wiedzy, doświadczenia). Brak szkolenia niektórych funkcjonariuszy nie miało wpływu na poprawność czynności realizowanych w zespołach kontrolnych. Brak szkolenia z zakresu ustawy SENT nie oznacza braku wiedzy funkcjonariuszy, znajomości ustawy i aktów wykonawczych, nie stanowi też przeszkody do przeprowadzania kontroli dla funkcjonariuszy, którzy posiadają zakres obowiązków i upoważnienia do kontroli. W przypadku przesunięcia do komórki realizacji wykonującej kontrole SENT „nowych” funkcjonariuszy, funkcjonariusze ci otrzymywali karty zakresu obowiązków, upoważnienia, dostępy do systemów, przechodzili niezbędne na danym stanowisku przeszkolenia, ponadto uczestniczyli w kontrolach w zespołach z funkcjonariuszami z doświadczeniem, z wymaganym przeszkoleniem, z upoważnieniami, dostęпами do systemów (celem zdobycia właściwych nawyków, wiedzy, doświadczenia).

(akta kontroli str. 273, 341-373)

10.

Naczelnik PUCS zapewnił prowadzenie przez funkcjonariuszy PUCS kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez 7 dni w tygodniu, m.in. poprzez planowanie w harmonogramach służby, w których określano pracę w systemie zmianowym (4 zmiany po 12 godzin służby) zgodnie z regulaminem organizacyjnym PUCS, poprzez planowanie tzw. centralne na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej w zakresie ilości funkcjonariuszy zaangażowanych w kontrolę SENT z zachowaniem wymogu „zapewnienie odpowiedniego poziomu kontroli wykonywanych na drogach realizowane przez funkcjonariuszy celno-skarbowych, pełniących służbę w systemie zmianowym – całodobowo, minimum przez dwa zespoły trzyosobowe w trakcie jednej zmiany na terenie województwa”.

⁷⁵ Tj.:18 kwietnia 2017 r., 1 maja 2017 r., 22 września 2017 r., 31 grudnia 2017 r., 1 października 2018 r., 31 grudnia 2018 r., 30 października 2019 r.

Planowanie takie zostało wdrożone poleceniem Kierownika Działu Realizacji⁷⁶ z dnia 18 września 2017 r., w którym określono przekazywanie do Działu Realizacji⁷⁷ do dnia 22-go każdego miesiąca projektów harmonogramów służby na kolejne miesiące w celu centralnego planowania działań kontrolnych w ramach SENT. Uzasadnieniem dla tego typu rozwiązania, było wyeliminowanie nierównomiernego zaangażowania zasobów kadrowych w realizację SENT.

(akta kontroli str. 4-96, 243-250)

11.

Analiza badanej próby (osiem tygodni wybranych z lat 2017-2019) wykazała, że w każdym ze zbadanych przypadków zapewniono prowadzenie przez funkcjonariuszy PUESC kontroli przewozu towarów w sposób ciągły całodobowo, przez 7 dni w tygodniu⁷⁸. Informacje w tym zakresie wynikały z prowadzonych w referatach realizacji rejestrów pn. Elektroniczna Książka Służby oraz dokumentów planowania i monitorowania wykonania planu za okres grudzień 2017 r. - lipiec 2019 r. (w związku z wprowadzeniem planowania „centralnego” na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej)⁷⁹.

(akta kontroli str. 248-250, 321-340)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie osiągnięto poziomu kadrowego założonego dla PUCS przez Szefa KAS na poziomie 96 funkcjonariuszy w grupach kontrolnych i 24 funkcjonariuszy w patrolach interwencyjnych oraz nie zabezpieczono taboru samochodowego na poziomie limitu założonego przez Szefa KAS.

(akta kontroli str. 101-104, 213-242, 280-300)

2. Skierowano do służby kontrolnej 6 nowo zatrudnionych funkcjonariuszy, którzy nie posiadali odpowiedniego przeszkolenia do kontroli SENT. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż wszyscy funkcjonariusze PUCS powinni posiadać wymagane przeszkolenie w zakresie kontroli SENT.

(akta kontroli str. 273, 341-373)

UCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Naczelnik PUCS prawidłowo sprawował nadzór nad organizacją Urzędu oraz przygotowaniem kadry i sprzętu do realizacji zadań wynikających z *usmpt*. Funkcjonariusze PUCS prowadzący kontrole SENT byli przydzieleni do komórek organizacyjnych ustalonych w Regulaminie organizacyjnym PUCS. Nie osiągnięto poziomu kadrowego założonego dla PUCS przez Szefa KAS oraz nie zabezpieczono taboru samochodowego na poziomie limitu założonego przez Szefa KAS. Skierowano do służby kontrolnej 6 nowo zatrudnionych funkcjonariuszy, którzy nie posiadali odpowiedniego przeszkolenia w zakresie kontroli SENT.

⁷⁶ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.106.2017.ZF.

⁷⁷ Na adres e-mail: marek.ryniak@prz.mofnet.gov.pl

⁷⁸ Próba ośmiu wybranych tygodni w latach 2017 – 2019 tj.: pierwszy tydzień maja 2017-2019, pierwszy tydzień lipca 2017-2019, ostatni tydzień grudnia 2017-2018.

⁷⁹ Wdrożonego poleceniem Kierownika Działu Realizacji znak 408000-CZR.0112.11.106.2017.ZF z dnia 18 września 2017 r.

2. Realizacja zadań przez Naczelnika PUCS

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

1.

Naczelnik PUCS sprawował nadzór nad realizacją zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu towarów na podstawie Zarządzenia DIAS w sprawie sprawowania kontroli funkcjonalnej w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie⁸⁰ z dnia 17 lipca 2019 r.⁸¹. Kontrola funkcjonalna sprawowana była na bieżąco w zakresie jakości i poprawności podejmowanych czynności przez funkcjonariuszy w ramach komórki organizacyjnej, doraźnie w sytuacji uzasadniającej podjęcie działań sprawdzających w określonym zakresie, wynikających z ryzyk związanych z możliwością powstania nieprawidłowości i uchybień. Nadzór sprawowany był również poprzez wydawane polecenia służbowe w związku ze stwierdzeniem powstania nieprawidłowości i uchybień bądź ryzyka ich powstania tj.: na poziomie komórki organizacyjnej (Kierownik Mobilnego Referatu Realizacji), na poziomie komórki organizacyjnej nadzorującej (Kierownik Działu Realizacji i Informatyki Śledczej), na poziomie Pionu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej⁸² (Z-ca Naczelnika PUCS nadzorujący PZPE) oraz Naczelnik PUCS. W ramach nadzoru wydawane były m.in. następujące polecenia służbowe Kierownika Działu Realizacji do Mobilnych i Granicznych Referatów Realizacji:

- z dnia 5 czerwca 2017 r.⁸³ dotyczące: wykorzystania narzędzi wynikających z *usmpt* zabezpieczających towar przed jego nieuprawnionym dostarczeniem do miejsca innego niż wynika z systemu SENT, kontroli na kierunku przywozowym i wywozowym, nadzoru służbowego przez kierowników referatów poza godzinami pracy,

- z dnia 18 września 2017 r.⁸⁴ dotyczące: podjęcia działań zmierzających do zapewnienia właściwego zaangażowania posiadanych zasobów oraz wyeliminowania niedociągnięć i nieprawidłowości wskazanych przez MF, ustalenia planów służb w ramach SENT, wykorzystania do czynności kontrolnych przewodników z psami służbowymi, inwentaryzacji miejsc kontroli pod względem zasadności kontroli, wzmożenia nadzoru służbowego przez kierowników referatów poza godzinami pracy.

(akta kontroli str. 411 – 436, 483 -503)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS w ramach realizacji zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozów towarów w Mobilnych Referatach Realizacji na poziomie poszczególnych zmian, przeprowadzane są również odprawy do służby, podczas których identyfikuje się zagrożenia mogące wystąpić w trakcie czynności (również nieprawidłowości), określa metody postępowania w momencie ich powstania oraz nadzoruje bieżącą realizację zadań w zmianie.

(akta kontroli str. 486)

⁸⁰Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie, dalej: „IAS”.

⁸¹nr 149/2019, poprzednio: zarządzenie Nr34/2018 r. z dnia 25 stycznia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Instrukcji sprawowania kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze, zarządzenie Nr4/2018 r. z dnia 2 stycznia 2018 r. w sprawie Instrukcji sprawowania kontroli funkcjonalnej wykonywanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze, decyzja Nr 74/2016 z 7 września 2016 r. w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska

⁸²Dalej: "PZPE".

⁸³nr 408000-CZR.0112.11.23.2017.RL.

⁸⁴nr 408000-CZR.0112.11.106.2017.ZF.

2.

Analiza efektów prowadzona przez Naczelnika PUCS m.in. w zakresie realizacji kontroli przewozu towarów dokonywana była poprzez weryfikację Raportów dobowych z przeprowadzonych kontroli, ich wyników oraz w oparciu o raporty zmianowe Mobilnych Referatów Realizacji zaangażowanych w kontrole SENT w zakresie zaangażowania niezbędnej ilości funkcjonariuszy. Raporty te przekazywane były do Działu Centrum SENT ŚUCS oraz do wiadomości Naczelnika PUCS, II Zastępcy NPUCS oraz Kierownika Działu Realizacji i Informatyki Śledczej. Raporty były wykorzystywane przez podległe Referaty do doboru narzędzi kontrolnych przewidzianych w *usmpt* np. w postaci: poboru próbek, nałożenia zamknięć urzędowych, pobrania kaucji, nałożenia mandatów i kar pieniężnych. W sytuacjach tego wymagających, przekazywane były uwagi i spostrzeżenia do Kierowników Referatów realizujących zadania SENT. Na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej na podstawie stwierdzonych ujawnień, wygenerowanych przy wykorzystaniu Elektronicznej Książki Służby - analizowana była efektywność działań. W przypadku stwierdzenia powstania nieprawidłowości i uchybień, wydawane były polecenia – odpowiednio na poziomie Kierownika Mobilnego Referatu Realizacji, Kierownika Działu, Zastępcy Naczelnika PUCS nadzorującego Pion Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej oraz Naczelnika PUCS.

(akta kontroli str. 432 – 436, 483 - 485)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS *analiza podejmowanych działań odbywa się w trakcie spotkań komórek organizacyjnych realizujących zadania SENT, jak również podczas spotkań roboczych Naczelnika PUCS, Z-cy Naczelnika PUCS oraz Kierownika Działu Realizacji PUCS. Powyższe ma na celu omówienie efektów realizowanych czynności, wskazanie dobrych praktyk oraz sposobu ich realizacji.*

(akta kontroli str. 486)

3.

Funkcjonariusze PUCS w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2017 r. przeprowadzili łącznie 14.871 kontroli drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 876 kontroli wyrobów energetycznych, 135 kontroli alkoholu, 2 kontrole suszu tytoniowego, 69 kontroli oleju roślinnego, 3.934 kontroli pustego przewozu oraz 9.855 kontroli towarów nie podlegających SENT.

Funkcjonariusze PUCS w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. przeprowadzili łącznie 28.572 kontrole drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 1.184 kontrole wyrobów energetycznych, 73 kontrole alkoholu, 13 kontrole suszu tytoniowego, 14 kontrole produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ustawy z dnia 6 września 2001 r. *Prawo farmaceutyczne*⁸⁵, 271 kontrole oleju roślinnego, 4.063 kontrole pustego przewozu oraz 22.954 kontrole towarów nie podlegających SENT. Funkcjonariusze PUCS w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2019 r. przeprowadzili łącznie 30.161 kontroli drogowego przewozu towaru SENT, w tym: 930 kontrole wyrobów energetycznych, 93 kontrole alkoholu, 42 kontrole suszu tytoniowego, 67 kontrole produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych objętych obowiązkiem, o którym mowa w art. 37av ustawy *Prawo Farmaceutyczne*, 570 kontrole oleju roślinnego, 3.508 kontrole pustego przewozu oraz 24.951 kontrole towarów nie podlegających SENT.

Funkcjonariusze PUCS w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2018 r. przeprowadzili łącznie 183 kontrole kolejowego przewozu towaru SENT, w tym: 164 kontrole wyrobów energetycznych oraz 19 kontrole alkoholu.

⁸⁵ tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.

Funkcjonariusze PUCS w okresie od 1 stycznia do 30 listopada 2019 r. przeprowadzili łącznie 1.426 kontroli kolejowego przewozu towaru SENT, w tym: 726 kontroli wyrobów energetycznych, 216 kontroli alkoholu oraz 484 kontroli oleju roślinnego.

W 2017 r. w PUCS wydano i doręczono 2 decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 10.000 zł.

W 2018 r. w PUCS wydano i doręczono: 3 decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 72.584 zł, 29 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 220 zł, 32 decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 315 zł.

W 2019 r. (do 30 września) w PUCS wydano i doręczono: 3 decyzje w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 i 2 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 73.008 zł, 15 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 22 ust. 1 i 2 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 170 zł, 19 decyzji w sprawie kary pieniężnej, o której mowa w art. 24 ust. 1 *usmpt*, a łączna kwota kary wynikająca z tego art. wyniosła 182 zł.

W 2017 r. funkcjonariusze PUCS: dokonali 16 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 *usmpt*, pobrali 5 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 *usmpt*, nałożyli 1 grzywnę w kwocie 5.000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 *usmpt*.

W 2018 r. funkcjonariusze PUCS: dokonali 18 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 *usmpt*, pobrali 18 kaucji, o których mowa w art. 15 ust. 4 *usmpt*, nałożyli 3 grzywny w łącznej kwocie 15.000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 *usmpt*.

W 2019 r. (do 30 września) funkcjonariusze PUCS: dokonali 34 zamknięć urzędowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 *usmpt*, pobrali 34 kaucje, o których mowa w art. 15 ust. 4 *usmpt*, nałożyli 25 grzywien w łącznej kwocie 125.000 zł w trybie mandatu karnego za czyn określony w art. 32 ust. 1 *usmpt*.

(akta kontroli str. 432 – 441)

Naczelnik PUCS w wyjaśnieniu dotyczącym rejestru o którym mowa w art. 4 *usmpt* stwierdził, iż zgodnie z pismem MF z dnia 5 września 2017 r.⁸⁶ rejestrowane były tam wszystkie kontrole drogowe począwszy od dnia 7 września 2017 r. W ramach tych kontroli, zatrzymywane były środki transportu bez względu na ich rodzaj (np. cysterna, plandeka, kontener). Na tym etapie czynności kontrolnych funkcjonariusze nie dysponują wiedzą z jakim towarem (przewozem) mają do czynienia i co do zasady, każda z tych kontroli jest elementem czynności w ramach trybu *usmpt*. Powyższe odzwierciedlają przesyłane do ŚUCS (Centrum Kompetencyjne SENT) Raporty dobowe, które były elementem monitorowania m.in. pod kątem ilości podejmowanych kontroli oraz zaangażowania funkcjonariuszy poszczególnych UCS. Ww. Raporty uwzględniały również m.in. towary nie podlegające *usmpt* lub tzw. puste przewozy. Mając na uwadze idee oraz założony cel przedmiotowej *usmpt*, tj. m.in.: - ochrona legalnego handlu towarami „wrażliwymi”, ułatwienia walki z tzw. „szara strefą” oraz ograniczenie poziomu uszczupleń podatkowych - dodatkowym aspektem wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych był również tzw. czynnik prewencyjny (permanentna kontrola przewozów drogowych w ramach zasobów kadrowych poszczególnych UCS).

(akta kontroli str. 442)

⁸⁶ Nr CP6.892.44.2017.

4.

W wyniku analizy ewidencji kontroli przewozu towarów przeprowadzonych przez funkcjonariuszy PUCS w okresie od 1 maja 2017 r. do 23 sierpnia 2018 r.⁸⁷ ustalono, iż w 6 przypadkach⁸⁸ zamieszczono w ewidencji zapis: „*brak funkcjonalności systemu*”, we wszystkich pozostałych przypadkach zamieszczono w ewidencji adnotację potwierdzającą przeprowadzenie kontroli, w których nie wystąpiły przypadki dokonania: pobrania próbki towaru, zatrzymania środka transportu lub towaru, nałożenia zamknięć urzędowych, usunięcia zamknięć urzędowych, pobrania kaucji.

(akta kontroli str. 432 – 452)

MF poinformowało w dniu 18 sierpnia 2017 r.⁸⁹ PUCS, iż 2 sierpnia 2017 r. zakończony został pierwszy etap testów modułu KONTROLA systemu SENT. Jednocześnie poinformowano, że termin uruchomienia produkcyjnego modułu KONTROLA będzie wyznaczony w osobnym piśmie.

MF poinformowało w dniu 5 września 2017 r.⁹⁰ PUCS, iż *zakończono testy modułu KONTROLA w systemie SENT, a zgłoszone nieprawidłowości zostały poprawione i w dniu 6 września 2017 r. moduł KONTROLA zostanie uruchomiony w bazie produkcyjnej. W związku z tym zobowiązuję do rejestrowania w systemie SENT, z wykorzystaniem modułu KONTROLA, wszystkich kontroli drogowych począwszy od 7 września 2017 r.*

(akta kontroli str. 454 - 457)

Naczelnik PUCS wyjaśnił, iż brak numeru „MKR” w 6 wylosowanych pozycjach wynika z funkcjonalności testowej systemu „moduł KONTROLA” w tym okresie. Moduł ten w PUCS uzyskał funkcjonalność produkcyjną w dniu 7 września 2017 r.

(akta kontroli str. 453)

W wyniku analizy ewidencji kontroli przewozu towarów przeprowadzonych przez funkcjonariuszy PUCS w odniesieniu do kontroli przeprowadzonych w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 września 2019 r.⁹¹ ustalono, iż we wszystkich przypadkach zamieszczono w ewidencji adnotację potwierdzającą przeprowadzenie kontroli, w których nie wystąpiły przypadki dokonania: pobrania próbki towaru, zatrzymania środka transportu lub towaru, nałożenia zamknięć urzędowych, usunięcia zamknięć urzędowych, pobrania kaucji.

W wyniku analizy ewidencji kontroli przewozu towarów przeprowadzonych przez funkcjonariuszy PUCS w poszczególnych miesiącach, w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r.⁹², w których sporządzono protokół z kontroli, stwierdzono, iż:

- we wszystkich protokołach kontroli poprawnie wpisany został organ prowadzący kontrolę,
- w 3 przypadkach błędnie wpisano miejsce sporządzenia kontroli,
- w 1 przypadku błędnie wpisano datę protokołu,
- w 1 przypadku nie wpisano daty zakończenia kontroli,
- w 7 przypadkach w protokołach kontroli nie umieszczono wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli, z czego w jednym przypadku nie umieszczono pkt 7 i 8 wzoru protokołu, a w pozostałych 6 przypadkach brak było danych właściciela środka transportu w protokole wygenerowanym z systemu SENT pomimo wpisania ich do tego systemu. Dane te znajdowały się w załącznikach do protokołu kontroli (np. kserokopie dowodu rejestracyjnego) oraz w systemie,

⁸⁷ próba 50 losowo dobranych kontroli.

⁸⁸ z dnia 31 lipca 2017 r.

⁸⁹ CP6.892.44.2017

⁹⁰ CP6.892.44.2017

⁹¹ próba 50 losowo dobranych kontroli.

⁹² próba 100 losowo dobranych kontroli.

- w 24 przypadkach protokołów z kontroli (przeprowadzonych po 23 sierpnia 2018 r.) sporządzone zostały one z wykorzystaniem wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. *w sprawie dokumentowania kontroli* (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r.), a nie według obowiązującego wzoru określonego rozporządzeniem z dnia 13 sierpnia 2018 r. *w sprawie dokumentowania kontroli*.

(akta kontroli str. 432 – 436, 444 – 452, 458 - 461)

W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze PUCS sporządzili łącznie 101 protokołów z kontroli i pobrania próbki towaru. W wyniku analizy wylosowanych losowo 11 takich protokołów⁹³ ustalono, iż dokumentowanie przeprowadzonej kontroli sporządzone było odpowiednio z wykorzystaniem właściwych (wówczas obowiązujących) wzorów określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów *w sprawie sposobu dokumentowania kontroli*. We wszystkich protokołach z kontroli poprawnie wpisany został organ prowadzący kontrolę.

Ponadto stwierdzono, iż w:

- 1 przypadku nie umieszczono wszystkich danych określone we wzorze protokołu kontroli, tj. brak było wyszczególnienia części „Ustalenia” i brak punktów 7 i 8 protokołu,
- 1 przypadku błędnie wpisano datę sporządzenia protokołu,
- 1 przypadku sporządzono protokół z pobrania próbki towaru z błędną datą pobrania próbek.

(akta kontroli str. 432 – 436, 462 - 464)

Naczelnik PUCS wyjaśnił, iż *występowanie po dniu 23 sierpnia 2018 r. przypadków dokumentowania przeprowadzonej kontroli z wykorzystaniem wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r., a nie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. wynikało z wykorzystania przez niektórych kontrolujących tzw. „szimeli” gromadzonych w komputerach przenośnych grup kontrolnych, w których nie została dokonana aktualizacja wzorów. Wykorzystywane dokumenty określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r., oraz z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. zawierają takie same podstawy prawne dotyczące przeprowadzenia kontroli związanych z ustawą o monitoringu drogowego i kolejowego przewozu towarów. Powyższe nie miało wpływu na zgromadzony materiał dowodowy w prowadzonych postępowaniach. Jednocześnie informuję, że w Mobilnych Referatach Realizacji dokonujących kontroli w ramach Ustawy dokonano przeglądu i aktualizacji druków dokumentujących prowadzone kontrole.*

(akta kontroli str. 504 -505)

W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2019 r. funkcjonariusze PUCS sporządzili łącznie 122 protokołów kontroli i pokwitowań w przypadku pobrania kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu. W wyniku analizy 13 takich protokołów⁹⁴ ustalono, iż w 1 przypadku dokumentowanie przeprowadzonej kontroli w dniu 21 września 2019 r. sporządzone było z wykorzystaniem wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. *w sprawie sposobu dokumentowania kontroli* (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r.). Ponadto stwierdzono, iż we wszystkich protokołach kontroli: umieszczono wszystkie dane określone we wzorze protokołu,

⁹³ próba 11% (tj. 11 szt.) protokołów z kontroli i z pobrania próbki.

⁹⁴ próba 11% (tj. 13 szt.) protokołów z kontroli i pokwitowań w przypadku pobrania kaucji w formie gotówkowej albo zatrzymania towaru lub środka transportu.

poprawnie wpisany został organ prowadzący kontrolę, poprawnie wpisano datę i miejsce sporządzenia protokołu.

(akta kontroli str. 432 – 436, 465 - 469)

Naczelnik PUCS w wyjaśnieniu dotyczącym występujących braków i błędów w sporządzonych przez funkcjonariuszy PUCS protokołach kontroli stwierdził, iż powstałe błędy wyniknęły z oczywistej omyłki pisarskiej na skutek przeoczenia i niezamierzonej niedokładności lub powstały z przyczyn techniczno-informatycznych związanych z edycją ww. dokumentów.

(akta kontroli str. 442 - 443)

5.

Funkcjonariusze PUCS realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów prawidłowo pobierali kaucje⁹⁵, o których mowa w art. 15 ust. 4, art. 31 ust. 1-2 *usmpt*, i prawidłowo sporządzali dokumentację w tym zakresie, poza 2 przypadkami braku nr-u pokwitowania w protokole. Ponadto w 11 przypadkach dokumentowanie przeprowadzonych po 23 sierpnia 2018 r. kontroli było z wykorzystaniem wzoru określonego w rozporządzeniu z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania kontroli (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 432 – 436, 470)

6.

Funkcjonariusze PUCS realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów nie pobierali opłat, o których mowa w art. 17 ust. 1 *ustmp*.

Naczelnik PUCS wyjaśnił, iż zgodnie z § 55 ust. 7, Rozdział 10 - Zarządzenia Nr 135/2019 DIAS z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego IAS zadanie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 *usmpt* jest zadaniem przewidzianym dla komórki organizacyjnej podległej bezpośrednio DIAS.

(akta kontroli str. 436, 483, 487)

7.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze PUCS realizujący zadania w zakresie monitorowania przewozu towarów wymierzili łącznie 29 grzywien w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 2 *usmpt*. W wyniku analizy dokumentacji w tym zakresie stwierdzono, iż grzywny te zostały prawidłowo wymierzone, dokumentacja została prawidłowo sporządzona poza 3 przypadkami: w jednym przypadku brak było adnotacji w protokole o wystawieniu mandatu (ukarany potwierdził odbiór mandatu), w jednym przypadku w mandacie przywołano art. 31 ust. 1 pkt 2 zamiast 32 ust. 1 pkt 1 *usmpt*, w jednym przypadku w mandacie przywołano art. 31 ust. 1 pkt 3 zamiast 32 ust. pkt 2 *usmpt*. Ponadto w 16 przypadkach dokumentowanie przeprowadzonych po 23 sierpnia 2018 r. kontroli było z wykorzystaniem wzoru określonego w rozporządzeniu z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania kontroli (obowiązującym do dnia 23 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 432 – 436, 471)

8.

W PUCS typowanie pojazdów do kontroli realizujących przewóz towarów objętych *usmpt* dokonuje się:

- na poziomie zespołów kontroli drogowych w oparciu o analizę własną funkcjonariusza z wykorzystaniem dedykowanych systemów informatycznych SENT GEO Moduł systemu SENT do przyjmowania, przetwarzania i analizy danych tras

⁹⁵losowo wybrana próba 30 dokumentów.

przewozu towarów w czasie rzeczywistym, gromadzonych w rejestrze zgłoszeń⁹⁶ oraz SENT,

- z wykorzystaniem OCR⁹⁷ – Mobilne Referaty Realizacji wykonując kontrole SENT wykorzystują „OCR-y”, tj. pojazdy dedykowane do automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych. Bazy danych w tych pojazdach są zasilane na bieżąco,

- losowo.

(akta kontroli str. 511)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS w kwestii sprawowania nadzoru w PUCS przyjęto rozwiązanie, że dyrektywy/zastrzeżenia systemowe nadzorują funkcjonariusze służby dyżurnej, którzy otrzymują alerty o aktywacji zastrzeżenia i zlecają kontrolę odpowiednim grupom kontrolnym udzielając wsparcia poprzez koordynację kontroli oraz dokonanie sprawdzeń w dostępnych systemach informatycznych. Z kolei nadzór/analiza na poziomie zespołów kontrolnych prowadzony jest na bieżąco poprzez nadzory prowadzone przez kierowników odpowiednich komórek organizacyjnych/prowadzących zmianę jak również z poziomu kierownika Działu Realizacji PUCS.

(akta kontroli str. 472 - 474)

9.

W okresie objętym kontrolą w PUCS nie wprowadzono instrukcji czy wytycznych dotyczących przekazywania informacji o konieczności dokonania kontroli fizycznej przez grupy mobilne. W PUCS informacja o konieczności dokonania kontroli fizycznej przez grupy mobilne przekazywana jest od funkcjonariusza Służby Dyżurnej. MF w piśmie z dnia 5 lutego 2019 r.⁹⁸ skierowanym m.in. do PUCS wskazało, iż prawidłowa reakcja na skierowane w stosunku do przewoźnika wezwanie wymaga właściwego przygotowania organizacyjnego, tak by mające zostać zrealizowane czynności kontrolne zrealizowały cel kontroli oraz nie spowodowały utrudnień w przewozie lub dostawie towarów. Za zasadę należy przyjąć, że czas oczekiwania kierującego na rozpoczęcie kontroli w miejscu dostarczenia towaru albo w oddziale celnym urzędu celno-skarbowego zlokalizowanym najbliżej miejsca zakończenia przewozu na terytorium kraju w celu przeprowadzenia kontroli nie przekroczy 30 minut.

(akta kontroli str. 511, 478 –482)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS informacje o konieczności dokonania fizycznej kontroli, właściwy patrol mobilny otrzymuje niezwłocznie po tym, jak funkcjonariusz Służby Dyżurnej ustali z przewoźnikiem/kierownicą czas i miejsce kontroli. Mając na uwadze wytyczne przekazane przez MF w piśmie z dnia 5 lutego 2019 r. przyjęto, że czas oczekiwania kierującego na rozpoczęcie kontroli w miejscu dostarczenia towaru albo w oddziale celnym urzędu celno-skarbowego zlokalizowanym najbliżej miejsca zakończenia przewozu na terytorium kraju w celu przeprowadzenia kontroli nie przekroczy 30 minut. Wytyczne wskazane w tym piśmie jak również możliwość śledzenia danego przewozu za pomocą systemu SENT-GEO należy ocenić pozytywnie. Rozwiązania te pozwalają na optymalne gospodarowanie zespołami kontrolnymi jak również do prowadzenia sprawnych i skutecznych kontroli.

(akta kontroli str. 472 – 475)

⁹⁶ Definicja NIK opracowana w oparciu o dokumenty z Ministerstwa Finansów.

⁹⁷, OCR (od ang. opticalcharacterrecognition) Optyczne rozpoznawanie znaków – zestaw technik lub oprogramowanie służące do rozpoznawania znaków i całych tekstów w pliku graficznym o postaci rastrowej. Zadaniem OCR jest zwykle rozpoznanie tekstu w zeskanowanym dokumencie (na przykład papierowym formularzu lub stronie książki), źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Optyczne_rozpoznawanie_znak%C3%B3w

⁹⁸DZP10.K077.23.2019 z 5.02.2019 r.

10.

Możliwość monitorowania przewozu istnieje od momentu przesłania danych geolokalizacyjnych przez przewoźnika, czyli od początku przewozu.

(akta kontroli str. 511)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS *mając na uwadze skalę zjawiska tj. w ciągu doby generowanych jest kilkadziesiąt tysięcy zgłoszeń, nie jest możliwym śledzenie/analizowanie każdego przemieszczenia od początku rozpoczęcia przewozu towaru objętego zgłoszeniem. Istotnym narzędziem wspierającym funkcjonariuszy w procesie śledzenia przemieszczenia/typowania do kontroli/analizie własnej jest system SENT-GEO, który w swojej funkcjonalności daje m.in. możliwość „rysowania obszarów” (funkcjonariusz wskazuje dany obszar, system z kolei pokazuje wszystkie pojazdy, które się w nim znajdują). Istotnym elementem systemu SENT-GEO jest priorytetowe traktowanie przewozów, na które nałożona została dyrektywa (wychwycenie i śledzenie takiego przewozu możliwe jest praktycznie od początku wyruszenia w trasę – pod warunkiem uruchomienia przez kierowcę przesyłu/transferu danych geolokalizacyjnych).*

(akta kontroli str. 472 - 475)

11.

W PUCS system generuje na bieżąco informacje o zdarzeniach stanowiących anomalie w zachowaniu monitorowanych pojazdów.

(akta kontroli str. 511)

Do monitorowania pojazdów w czasie rzeczywistym służy moduł SENT-GEO. W module tym wizualizowane są poruszające się po drogach pojazdy samochodowe, które posiadają wbudowany system ZSL lub zarejestrowany lokalizator na urządzeniu mobilnym (na potrzeby przekazywania danych geolokalizacyjnych do systemu SENT). W systemie tym, można śledzić poruszające się pojazdy, które aktualnie przewożą towar podlegający zgłoszeniu i posiadają numer referencyjny, jak również te pojazdy, które w danym momencie nie posiadają aktywnego nr SENT. Pojazdy są wizualizowane na mapie w postaci znaku graficznego (grot strzałki), którego położenie wskazuje na mapie kierunek jazdy pojazdu. Ponadto w module SENT-GEO dla konkretnego przewozu (wymagane jest wskazanie konkretnego pojazdu, dla którego historia zdarzeń ma być wyświetlana) wyróżniane są zdarzenia, wizualizowane w postaci kropek, których kolor oznacza np. że: pojazd ruszył, pojazd zatrzymał się, lokalizator online, lokalizator offline, start (w aplikacji mobilnej), stop (w aplikacji mobilnej), zatrzymanie przy obiekcie (infrastruktura), zatrzymanie poza parkingiem.

(akta kontroli str. 472 - 476)

12.

Wszystkie widoczne w module SENT-GEO informacje są analizowane na bieżąco na stanowisku Służby Dyżurnej. Zarówno funkcjonariusze: Służby Dyżurnej oraz mobilnych grup kontrolnych, pracują w systemie zmianowym zapewniając całodobowy odbiór i analizę przekazywanych danych.

(akta kontroli str. 512)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS *w przypadku, gdy w wyniku tej analizy zachodzi konieczność przeprowadzenia kontroli lub podjęcia innej interwencji funkcjonariusz Służby Dyżurnej podejmuje decyzje i zleca zespołowi kontrolnemu przeprowadzenie określonych działań. Decyzje te przekazywane są niezwłocznie do kierującego zespołem kontrolnym najczęściej w formie telefonicznej. Funkcjonariusze zespołów kontrolnych również posiadają dostęp do modułu SENT-GEO i korzystają z wyświetlanych w nim informacji do typowania do kontroli – w szczególności dotyczy to sytuacji, gdy widzą pojazd typu cysterna do przewozu paliw ciekłych,*

a w module SENT-GEO nie jest widoczny ten pojazd – istnieje bowiem duże prawdopodobieństwo, że przewoźnik może nie przekazywać danych geolokalizacyjnych środka transportu lub kierowca ma wyłączoną aplikację lub jedzie bez zgłoszenia SENT.

(akta kontroli str.472 - 476)

13.

Pozyskane systemowo dane wykorzystywane przekazywane są odpowiednim grupom kontrolnym celem ich weryfikacji ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 512)

Naczelnik PUCS wyjaśnił, iż eksploatację zasobów bazy SENT prowadzą również analitycy od ryzyk w PUCS, którzy zgodnie z obowiązującą polityką zarządzania procesem analitycznym KAS realizują zadania związane z tworzeniem opracowań analitycznych. Dostępne bazy danych (m.in. SENT, SENT-GEO) wykorzystywane są w toku prowadzonych spraw przez funkcjonariuszy analizy kryminalnej oraz funkcjonariuszy działu operacyjno-rozpoznawczego.

(akta kontroli str. 472 - 477)

14.

W latach 2018 - 2019 w wyniku przeprowadzonych kontroli wytypowanych przewozów z wykorzystaniem systemu SENT-GEO stwierdzono nieprawidłowości w 125 kontrolach. W wyniku analizy 30 kontroli przeprowadzonych przez funkcjonariuszy PUCS, na skutek analizy danych z modułu SENT-GEO i wytypowania przewozów towarów do kontroli stwierdzono, iż wytypowane i przeprowadzone kontrole potwierdziły występowanie nieprawidłowości. Najczęstszą nieprawidłowością stwierdzoną w wyniku prowadzonej analizy modułu SENT-GEO był brak lub przerwa w działaniu GEO lokalizatora. W jednym przypadku stwierdzono, iż po zalogowaniu do systemu SENT-GEO lokalizacji pojazdów stwierdzono brak danych z lokalizatora GPS dla wskazanego przewozu.

(akta kontroli str. 511 – 520)

Naczelnik PUCS w wyjaśnieniu dotyczącym udziału kontroli z nieprawidłowościami w ogólnej liczbie wytypowanych kontroli z wykorzystaniem modułu SENT-GEO stwierdził, iż analiza/obserwacja pojazdów realizujących przewóz towarów wynikających z ustawy odbywa się w czasie rzeczywistym tj. w module SENT-GEO wizualizowane są aktualnie poruszające się po drogach pojazdy samochodowe, które posiadają wbudowany system ZSL lub zarejestrowany lokalizator na urządzeniu mobilnym. Stąd analiza przewozów realizujących takie przemieszczenia również odbywa się w czasie rzeczywistym i to wielopoziomowo, tj. widoczne w module SENT-GEO informacje są analizowane na bieżąco na stanowisku Służby Dyżurnej, kierowników mobilnych referatów realizacji. Możliwość śledzenia pojazdów w module SENT-GEO posiadają również funkcjonariusze zespołów kontrolnych. Mając na uwadze masową skalę zjawiska nie jest możliwym prowadzenie odrębnego rejestru kontroli zleconych stricte w wyniku prowadzonych analiz SENT-GEO, albowiem w sytuacji przemieszczania się pojazdu decyduje czas podjęcia interwencji i jak najszybszy kanał komunikacji z zespołem kontrolnym oraz reakcja zespołu kontrolnego. Zauważyć należy, że moduł nie ma dedykowanego pola, które precyzowałoby powód kontroli np. kontrola losowa, kontrola na podstawie analizy SENT-GEO itp. Stąd z oczywistych względów nie jest możliwe ustalenie udziału kontroli z nieprawidłowościami w ogólnej liczbie wytypowanych kontroli z wykorzystaniem modułu SENT-GEO.

(akta kontroli str. 472 – 477, 504 - 506)

15.

W okresie objętym kontrolą w PUCS informacje o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, ustalone w toku kontroli przewozu towarów, nie były odnotowywane w aplikacji BPS i nie były wprowadzane do odpowiednich tablic (np. tablicy T8 – Obrót towarami wrażliwymi).

(akta kontroli str. 802)

16.

W okresie objętym kontrolą od wydanych przez Naczelnika PUCS decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów *usmpt* złożono 49 odwołań (32 w 2018 r. oraz 17 w 2019 r.). W wyniku analizy losowo wybranej próby 30 decyzji w sprawie nałożenia kary porządkowej, wydanej przez Naczelnika PUCS w stosunku do których podmioty kontrolowane złożyły odwołania, ustalono, iż:

- odwołania od 2 decyzji⁹⁹ zostały przekazane do DIAS, tj. zgodnie z wytycznymi MF z dnia 8 stycznia 2018 r. i 21 września 2018 r.¹⁰⁰, w których zapisano, iż 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”;

- odwołania od 13 decyzji¹⁰¹ zostały przekazane do dyrektorów izb administracji skarbowej właściwych ze względu na siedzibę podmiotu ukaranego, tj. zgodnie ze stanowiskiem MF z dnia 27 listopada 2018 r.¹⁰², w którym zapisano, iż biorąc pod uwagę ugruntowującą się linię orzeczniczą sądów administracyjnych zawartą w wyrokach: z 5 lipca 2018 r.¹⁰³, z 19 września 2018 r.¹⁰⁴, z 20 września 2018 r.¹⁰⁵, z 4 października 2018 r.¹⁰⁶, z 14 listopada 2018 r.¹⁰⁷, oraz z 22 listopada 2018 r.¹⁰⁸, zasadnym jest przyjęcie wykładni przepisu art. 221a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁰⁹ w związku z przepisem art. 26 ust. 5 *usmpt*, polegającej na jego stosowaniu wprost. Dlatego też uwzględniając stanowiska sądów administracyjnych wyrażone w powyższych wyrokach należy przyjąć, że środki prawne od orzeczeń naczelnika urzędu celno-skarbowego w sprawach nakładania kar pieniężnych w trybie przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów służą do dyrektora izby administracji skarbowej właściwego dla kontrolowanego w dniu zakończenia postępowania w tych sprawach;

- odwołania od 2 decyzji¹¹⁰ zostały przekazane do DIAS, tj. zgodnie ze stanowiskiem Szefa KAS zawartym w postanowieniu z dnia 17 lipca 2019 r.¹¹¹ gdzie zapisano, iż „organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego nakładającej karę pieniężną, jest dyrektor izby administracji skarbowej właściwy za względu na siedzibę naczelnika urzędu celno-skarbowego, który wydał decyzję w pierwszej instancji” – zawarte w piśmie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2019 r.¹¹²

- odwołania od 13 decyzji¹¹³ zostały przekazane do DIAS, właściwego zarówno ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu, jak i ze względu na miejsce kontroli.

⁹⁹poz. 3 i 11.

¹⁰⁰DZP10.K077.37.2017

¹⁰¹poz. 5 do 10, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 23.

¹⁰²DZP10.K077.37.2017.

¹⁰³sygn. akt 359/18.

¹⁰⁴sygn. akt I SA/OI 316/18.

¹⁰⁵sygn. akt III SA/Gd 394/18.

¹⁰⁶sygn. akt II SA/Go 567/18 i II SA/Go 568/18.

¹⁰⁷sygn. akt I SA/OI 462/18.

¹⁰⁸sygn. akt III Lu/500/18.

¹⁰⁹Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.

¹¹⁰poz. 25, 27.

¹¹¹nr DZP10.K077.73.2019.

¹¹²nr 1401-IOC.48.43.2019.

¹¹³poz. 1, 2, 4, 13, 15, 17, 19, 22, 24, 26, 28, 29 i 30.

Spośród 30 analizowanych decyzji w sprawie nałożenia kary porządkowej wydanych przez Naczelnika PUCS w stosunku do których podmioty kontrolowane złożyły odwołania, ustalono, iż 14 decyzji zostało utrzymanych w mocy, jedna została umorzona, natomiast pozostałych 15 odwołań nie rozpatrzono do czasu zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 785 - 806)

2.2. Gromadzenie i przetwarzanie danych o kontroli przewozu towarów

1.

Szef KAS, DIAS oraz Naczelnik PUCS określali rodzaj dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane do Szefa KAS i DIAS z podległych UCS w zakresie kontroli przewozu towarów, o której mowa w art. 13 ust. 1 *usmpt*, realizowanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Szef KAS, pismem z dnia 14 kwietnia 2017 r.¹¹⁴ "w związku z realizacją czynności kontrolnych, a w szczególności mając na uwadze konieczność zapewnienia prawidłowości i rzetelności informacji o zrealizowanych kontrolach i ich wynikach, w celu zapewnienia właściwego sposobu przekazywania informacji", ustalił tryb przekazywania danych, tj.:

- raportów cząstkowych - kontrole raportów cząstkowych - zaangażowanie do przekazywania codziennie do godz. 10.00 do Działu ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego;

- raportów zbiorczych - kontrole zbiorczych raportów - zaangażowanie, które Dział ds. Wyrobów Energetycznych Śląskiego Urzędu Celno-Skarbowego, do godz. 12.00 przekazuje do Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej.

Pismem Naczelnika PUCS z dnia 18 kwietnia 2017 r.¹¹⁵ skierowanym do Mobilnych Referatów Realizacji oraz Służby Dyżurnej na poziomie PUCS wprowadzone zostało raportowanie wg trybu wskazanego przez Ministerstwo Finansów.

Na poziomie PUCS raportowanie realizowane było przez komórki realizacji (CZR1, CZR2, CZR3), które raporty cząstkowe przekazywały do referatu Służba Dyżurna, a referat ten zbiorczo za PUCS przekazywał do Działu ds. Wyrobów Energetycznych ŚUCS.

Pismem z czerwca 2018 r. Departament Zwalczenia Przemocności Ministerstwa Finansów wprowadził nowy wzór załącznika do raportowania.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie w ramach sprawowanego nadzoru nad prawidłową realizacją zadań wynikających z *usmpt*, pismem z dnia 8 maja 2017 r.¹¹⁶ skierowanym do Naczelnika PUCS, wprowadził obowiązek przesyłania informacji na temat podjętych działań w zakresie kontroli w obszarach zidentyfikowanych, jako obarczone największym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów, tzn. dotyczące:

- przewozu towarów realizowanych przez terytorium kraju (w ramach tzw. tranzytu pomiędzy krajami członkowskimi UE);

- przewozu towarów realizowanych w ramach nabyć wewnątrzspółnotowych;

- przewozu towarów realizowanych w ramach dostaw wewnątrzspółnotowych, tj. informacji dotyczących dotychczas przeprowadzonych kontroli w powyższym zakresie w okresach miesięcznych do 15 miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym.

Dla zapewnienia kompletności i terminowości informacji, z Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS, w cyklach miesięcznych przekazywane były do Wieloosobowego Stanowiska Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej

¹¹⁴ Pismo, znak CP6.892.84.2016.

¹¹⁵ Pismo, znak 408000-CZR.0112.11.2017.

¹¹⁶ Pismo, znak 1801-ICK.4022.39.2017.

w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie informacje w postaci tabel Excel za dany miesiąc, sporządzane przez Mobilne Referaty Realizacji w Przemysłu, Rzeszowie, Barwinku (CZR1, CZR2, CZR3) odpowiedzialne za działania w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 248-250, 375-391)

2.

Naczelnik PUCS gromadził dane o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych funkcjonariuszy w oparciu o raporty cząstkowe - kontrole oraz raporty cząstkowe - zaangażowanie wprowadzone cytowanym wyżej pismem Szefa KAS z dnia 14 kwietnia 2017 r.

W myśl ustaleń podanych w cytowanym wyżej piśmie Naczelnika PUCS z dnia 18 kwietnia 2017 r., Mobilne Referaty Realizacji oraz Służba Dyżurna na poziomie PUCS miały obowiązek raportowania wg trybu wskazanego przez Ministerstwo Finansów.

Ponadto w Dziale Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS gromadzone były informacje na temat podjętych działań w zakresie kontroli w obszarach zidentyfikowanych, jako obarczone największym ryzykiem naruszenia obowiązujących przepisów, tzn. informacji dotyczących dotychczas przeprowadzonych kontroli - w związku z poleceniem DIAS z dnia 8 maja 2017 r.

Dane w zakresie liczby kontroli, kontroli w poszczególnych obszarach, użytych narzędzi typu: konwój, pobór próbek, nałożenie zamknięć urzędowych, pobranych mandatów, stwierdzonych nieprawidłowości – skierowania do postępowania celem wymiaru kar pieniężnych, innych ujawnień gromadzone były również w oparciu o system „SENT wyniki” - zamieszczone na stronie Centrum SENT ŚUCS.

W PUCS gromadzone były cząstkowe raporty zmianowe, a na ich podstawie sporządzano dobowe raporty z kontroli jak i zaangażowania, które przekazywane były do Centrum SENT ŚUCS (codziennie do godz. 10:00). Centrum SENT ŚUCS generowało m.in. dla potrzeb IAS w Rzeszowie (z dostępem dla PUCS) zbiorcze informacje danych z obszaru całego kraju.

(akta kontroli str. 375-410)

3.

Pod nadzorem Naczelnika PUCS, a na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS, przeprowadzana była analiza efektów pracy podległych funkcjonariuszy. Dokonywana była poprzez weryfikację dobowych raportów z przeprowadzonych kontroli, ich wyników oraz w zakresie zaangażowania liczby funkcjonariuszy sporządzonych w oparciu o raporty zmianowe grup mobilnych zaangażowanych w kontrole SENT. Raporty ze Służby Dyżurnej przekazywane były do Działu Wytwarzania Energetycznych ŚUCS, do wiadomości Naczelnika PUCS, II Zastępcy Naczelnika PUCS oraz Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS.

W oparciu o przedmiotowe raporty prowadzona była analiza wykorzystania przez podległe referaty w ramach realizacji *usmpt* narzędzi w postaci: poboru próbek, nałożenia zamknięć urzędowych, zarządzenia konwoju, stwierdzonych nieprawidłowości, pobrania kaucji, nałożenia mandatów. W sytuacji tego wymagających przekazywane były uwagi do kierowników referatów realizujących SENT (pisma, e-maile, telefonicznie).

Ponadto prowadzona była weryfikacja efektów na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS poprzez analizę miesięcznych ujawnień przez podległe referaty z wykorzystaniem Elektronicznej Książki Służby. W sytuacji stwierdzenia powstania nieprawidłowości, braku efektów działań kontrolnych, braku wykorzystywania narzędzi do kontroli wydawane były polecenia – na poziomie kierownika komórki organizacyjnej (Kierownik Mobilnego Referatu Realizacji),

kierownika komórki nadzorującej (Kierownik Działu), Naczelnika PUCS nadzorującego Pion Zwalczania Przystępności Ekonomicznej, Naczelnika PUCS.

W sytuacji pozyskania w trakcie kontroli informacji, że zachodzi zwiększone ryzyko wykonywania przewozu towarów z naruszeniem przepisów *usmpt* lub ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów *niebezpiecznych*¹¹⁷, dane związane z kontrolami przekazywane były do komórek PUCS celem przeprowadzenia stosownych analiz (Dział Analizy Ryzyka, Kontroli Celno-Skarbowej Rynku oraz Analiz, Prognoz i Sprawozdawczości, Wieloosobowe Stanowisko Analizy Kryminalnej) lub podjęcia stosownych działań, ustaleń (Dział Operacyjno-Rozpoznawczy, Mobilne Referaty Realizacji, Dział Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego).

(akta kontroli str. 392-410)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W rejestrze, o którym mowa art. 4 *usmpt* ujmowane były wszystkie kontrole drogowe, w tym m.in. kontrole towarów niepodlegających SENT.

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS - było to zgodne z pismem MF z dnia 5 września 2017 r.¹¹⁸

W ww. piśmie z dnia 5 września 2017 r. MF poinformowało PUCS, iż w dniu 6 września 2017 r. moduł KONTROLA zostanie uruchomiony w bazie produkcyjnej. W związku z czym zobowiązano PUCS do rejestrowania w systemie SENT, z wykorzystaniem modułu KONTROLA, wszystkich kontroli drogowych począwszy od 7 września 2017 r., natomiast w piśmie tym nie określono żadnych zasad kwalifikacji do systemu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż do rejestru, o którym mowa art. 4 *usmpt* powinny być wprowadzane jedynie takie dane, które dotyczą weryfikacji przestrzegania obowiązków wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 *usmpt*. Może to obejmować również kontrole środków transportu przewożących towary wyłączone z systemu monitorowania, w przypadku, gdy kontrola ma na celu weryfikację czy w danym przypadku wystąpiły przesłanki wyłączenia przewozu towarów z systemu monitorowania.

(akta kontroli str. 432-441, 442, 454 -457)

2. Funkcjonariusze PUCS po 23 sierpnia 2018 r. sporządzali protokoły z kontroli z wykorzystaniem nieaktualnych wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie dokumentowania kontroli (obowiązujących do dnia 23 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 432 – 436)

3. W sporządzanych przez funkcjonariuszy PUCS protokołach z kontroli: błędnie wpisano miejsce sporządzenia protokołu kontroli¹¹⁹, błędnie wpisano datę protokołu¹²⁰, nie umieszczono wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli¹²¹, nie wpisano daty zakończenia kontroli¹²². Ponadto w 1 przypadku sporządzono protokół z pobrania próbki towaru z błędną datą pobrania próbek.

¹¹⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 382 ze zm.

¹¹⁸ Nr CP6.892.44.2017.

¹¹⁹ 3 przypadki.

¹²⁰ 2 przypadki.

¹²¹ 8 przypadków.

¹²² 1 przypadek.

4. PUCS nie odnotowywał w aplikacji BPS informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, ustalonych w toku kontroli przewozu towarów.
(akta kontroli str. 802)

Jak wyjaśnił Naczelnik PUCS *sam fakt naruszenia przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi ustalony w toku kontroli przewozu towarów nie determinuje do umieszczenia takiej informacji w aplikacji BPS. Platforma ta została stworzona w celu wymiany informacji o podmiotach nierzetelnych, podejrzanych o udział m.in. o przestępstwa związane z próbą wyłudzenia lub narażeniem na uszczuplenie należności publiczno-prawnej. Podstawą wpisu do jednej z szesnastu tablic BPS muszą być informacje pozyskane w ramach czynności przeprowadzonych przez organy KAS lub pochodzić ze źródeł zewnętrznych poparte rzetelnymi i obiektywnymi dowodami. W praktyce oznacza to, że wpisy do BPS są głównie dokonywane po przeprowadzeniu kontroli celno-skarbowej, o której mowa w art. 54 ust.1 pkt 1 i 2 lub czynności sprawdzających i stwierdzeniu okoliczności, o których była mowa powyżej. W przeciwieństwie do kontroli drogowych w zakresie przestrzegania przepisów o monitorowaniu przewozu towarów w/w kontrole podatkowe lub celne są bardziej złożone, mają zupełnie inny charakter jak i są przeprowadzane w odmiennych procedurach i ramach czasowych. Zespoły kontroli drogowych w ramach SENT mają za zadanie prawidłowe udokumentowanie stwierdzonych nieprawidłowości czy też rozbieżności w stosowaniu Ustawy, często bez ostatecznego rozstrzygnięcia poszczególnych kwestii. Tak zebrany materiał z kontroli jest przekazywany do komórek postępowania, który ostatecznie ocenia zebrany materiał pod kątem ewentualnego wszczęcia postępowania i nałożenia kary pieniężnej. W tym miejscu należy dodać, że postępowanie to jest również zgoła odmienne od typowych kontroli podatkowych czy celnych, gdyż zmierza w zasadzie wyłącznie do wymierzenia kary pieniężnej. W związku z powyższym w postępowaniu tym trudno jest zgromadzić materiał dowodowy, który stanowiłby solidne podstawy do sformułowania oceny o rzetelności danej firmy.*

Końcowo odnosząc się do tablicy T8 „Obrót towarami wrażliwymi” należy wyjaśnić, że tablica ta stanowi platformę wymiany informacji o podatnikach, krajowych podejrzanych o dokonywanie oszustw w związku z obrotem towarami wrażliwymi (paliwem, złodem). Wprowadzenie danych do tablicy T8 musi być poprzedzone ustaleniem w oparciu o wewnętrzne lub zewnętrzne źródła informacji, że dany podmiot, wobec którego zachodzi podejrzenie nierzetelności, dokonuje obrotu towarami wrażliwymi. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że systemami dedykowanymi dla kontroli SENT jest system ZISAR i moduł KONTROLA (aktualnie KONTROLA II) i zgodnie z poleceniem tam są wpisywane dane i analiza ryzyka. W związku z powyższym powielanie danych w różnych systemach byłoby nieefektywne i nieuzasadnione ekonomicznie.

(akta kontroli str. 483 - 488)

UCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Naczelnik PUCS prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją zadań wynikających z *usmpt*. Funkcjonariusze PUCS prawidłowo pobierali kaucje oraz prawidłowo wymierzali grzywny w drodze mandatu karnego w trybie *usmpt*. W wyniku przeprowadzonych kontroli wytypowanych przewozów z wykorzystaniem systemu SENT-GEO potwierdzono występowanie nieprawidłowości.

Naczelnik PUCS wykorzystując unormowania wprowadzane przez Szefa KAS oraz DIAS, prawidłowo określał rodzaj dokumentów i informacji, jakie powinny być przekazywane do Szefa KAS i DIAS z podległego UCS w zakresie kontroli przewozu

towarów. Gromadzone informacje umożliwiały weryfikację efektów na poziomie Działu Realizacji i Informatyki Śledczej PUCS, a także stanowiły wkład do informacji centralnych KAS.

W kontroli ustalono, iż w rejestrze, o którym mowa w art. 4 *usmpt* ujmowane były wszystkie kontrole drogowe, w tym m.in. kontrole towarów niepodlegających SENT. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli do ww. rejestru powinny być wprowadzane jedynie takie dane, które dotyczą weryfikacji przestrzegania obowiązków wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 *usmpt*.

Funkcjonariusze PUCS po 23 sierpnia 2018 r. sporządzali protokoły z kontroli z wykorzystaniem wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie dokumentowania kontroli, który obowiązywał do dnia 23 sierpnia 2018 r. Również sporządzone protokoły z kontroli zawierały nieprawidłowości polegające na błędnie wpisanym miejscu sporządzenia protokołu kontroli, błędnie wpisanej dacie protokołu, nie umieszczeniu wszystkich danych określonych we wzorze protokołu z kontroli, nie wpisaniu daty zakończenia kontroli. Ponadto PUCS nie odnotowywał w aplikacji BPS informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, ustalonych w toku kontroli przewozu towarów.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Doprowadzenie do zgodności rzeczywistego stanu zatrudnienia i posiadanego sprzętu w PUCS z limitami wprowadzonymi przez Szefa KAS.
2. Kierowanie do służby kontrolnej wyłącznie funkcjonariuszy posiadających odpowiednie przeszkolenie.
3. Ujmowanie w rejestrze, o którym mowa w art. 4 *usmpt* jedynie takich danych, które dotyczą weryfikacji przestrzegania obowiązków wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 1-4 *usmpt*.
4. Prawidłowe dokumentowanie przeprowadzonych kontroli w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie dokumentowania kontroli.
5. Odnotowywanie w aplikacji BPS informacji o podmiotach, które działały z naruszeniem przepisów *usmpt*, ustalonych w toku kontroli przewozu towarów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawa zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Rzeszowie.

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 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.

Rzeszów, dnia 9 marca 2020 r.

Kontroler
Mariusz Twardowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/

