



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.027.02.2019

Jarosław Skolik – Podkarpacki Wojewódzki  
Inspektor Transportu Drogowego

Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego  
w Rzeszowie  
ul. Hanasiewicza 21, 35-103 Rzeszów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 – System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie, ul. Hanasiewicza 21, 35-103 Rzeszów <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Skolik – Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego od dnia 15 marca 2019 r. W okresie od dnia 6 maja 2016 r. do dnia 15 marca 2019 r. Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego był Pan Jerzy Mika. (akta kontroli str. 3-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań. 2. Realizacja zadań przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 <sup>2</sup>
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontroler	Sławomir Kochman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/192/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. Witold Pałasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/191/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. (akta kontroli str.1-2)

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>5</sup> zarówno komórka organizacyjna WITD realizująca zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, jak i inspektorzy transportu drogowego zatrudnieni w tej komórce nie byli w pełni przygotowani do realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o *systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi*<sup>6</sup>.

Niewystarczająca była liczba inspektorów WITD posiadających dostęp do systemu SENT<sup>7</sup>. Spośród 39 inspektorów transportu drogowego wykonujących zadania

<sup>1</sup> zwana dalej „WITD”

<sup>2</sup> badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, zwana dalej „ustawą o NIK”

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformułowano ocenę opisową.

<sup>5</sup> zwana dalej „NIK”

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm., zwana dalej ustawą „o systemie monitorowania”

<sup>7</sup> System Elektronicznego Nadzoru Transportu

z zakresu monitorowania towarów akcyzowych zaledwie ośmiu posiadało dostęp do tego systemu.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie zapewnił rzetelnego gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących kontroli przewozu towarów akcyzowych, tj. poprawnego i zgodnego ze stanem faktycznym ewidencjonowania czynności kontrolnych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o systemie monitorowania. Brak było jednolitego sposobu odnotowywania kontroli w Centralnej Ewidencji Naruszeń.

Nie przeszkolono wszystkich inspektorów transportu drogowego odnośnie monitorowania towarów akcyzowych, w efekcie czego w zespołach kontrolnych pracowali inspektorzy nieposiadający stosownego przeszkolenia w tym zakresie. Regulamin organizacyjny WITD nie ujmował zapisów odnoszących się do realizacji zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania. Nie dokonano również zmiany zakresów czynności inspektorów WITD w związku z wejściem w życie tej ustawy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności<sup>8</sup>**

OBSZAR

**Przygotowanie podległych jednostek do realizacji zadań**

Opis stanu faktycznego

**Działania Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie przygotowania podległych inspektorów transportu drogowego do realizacji zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.**

1.

Regulamin organizacyjny WITD ustalony przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zarządzeniem nr 15/2011 z dnia 1 września 2011 r. wraz ze zmianami ustalonymi zarządzeniem nr 2/2012 z dnia 1 marca 2012 r. i zarządzeniem nr 8/2015 z dnia 5 listopada 2015 r.<sup>9</sup>, określał, że w skład WITD wchodzi m.in. Wydział Inspekcji wraz z Oddziałem w Krośnie i Jarosławiu.

Zgodnie z zapisami regulaminu WITD do zadań Wydziału Inspekcji należy m.in.:

- kontrola przedsiębiorców wykonujących transport drogowy lub przewóz na potrzeby własne w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>10</sup> oraz innych obowiązujących aktów prawnych,
- opracowywanie projektów wystąpień pokontrolnych i wniosków o wszczęcie postępowania związanego z wynikami kontroli,
- przekazywanie danych dotyczących naruszeń stwierdzonych w wyniku kontroli przeprowadzonych przez inspektorów do centralnej ewidencji naruszeń, której administratorem jest Główny Inspektor Transportu Drogowego.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Regulamin organizacyjny i zmiany regulaminu zatwierdzone były przez Wojewodę Podkarpackiego odpowiednio w dniu 18 października 2011 r., 19 kwietnia 2012 r. oraz w dniu 10 listopada 2015 r.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2019, poz. 58 ze zm., zwana dalej ustawą „o transporcie drogowym”

W regulaminie organizacyjnym brak było zapisów odnoszących się wprost do realizacji zadań w zakresie kontroli przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 1-2a, w związku z art. 13 ust. 4 ustawy o systemie monitorowania.

(akta kontroli str. 6-41)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że nie dokonywano nowelizacji regulaminu organizacyjnego w związku z wejściem w życie ustawy o systemie monitorowania, gdyż ujęty w § 6 ust. 2 regulaminu zapis „w szczególności” zawiera katalog otwarty zadań Inspektoratu, w tym również zadania w zakresie kontroli przewozu towarów w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów. W chwili obecnej trwają prace nad projektem nowego regulaminu organizacyjnego, w którym dodany zostanie zapis dotyczący wykonywania zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania. W nieodległym terminie regulamin zostanie przedłożony Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego w celu zaopiniowania, a następnie Wojewodzie Podkarpackiemu celem zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 42-43)

2.

W WITD brak było dokumentów potwierdzających fakt przeprowadzenia analizy potrzeb kadrowych komórki realizującej zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów (Wydział Inspekcji WITD). Naczelnik Wydziału Inspekcji nie kierował do Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego wniosków w sprawie dodatkowych etatów dla tej komórki.

Stan zatrudnienia inspektorów Wydziału Inspekcji, realizujących w WITD zadania w zakresie monitorowania przewozów towarów akcyzowych wynosił 39 etatów: według stanu na dzień 30 kwietnia 2017 r., 30 września 2017 r., 31 grudnia 2017 r., 30 września 2018 r., 31 grudnia 2018 r. i 30 października 2019 r.

Żaden z pracowników WITD w okresie objętym kontrolą nie został przeniesiony do Wydziału Inspekcji z innych komórek organizacyjnych.

Inspektorzy Wydziału Inspekcji posiadają zakresy czynności z zapisem o wykonywaniu kontroli na drogach publicznych dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz innych obowiązujących aktów prawnych (nie dokonywano aktualizacji zakresów czynności w związku z wykonywaniem zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów).

Według stanu na dzień 30 kwietnia 2017 r. i 30 września 2017 r. żaden z inspektorów WITD nie posiadał dostępu do bazy SENT, poprzez imienne konta dostępu. Na dzień 31 grudnia 2017 r. jeden inspektor miał dostęp do tej bazy, natomiast na dzień 30 września 2018 r., 31 grudnia 2018 r., 30 października 2019 r. dostęp do bazy SENT posiadało ośmiu inspektorów WITD<sup>11</sup>. Imienne konta dostępu do bazy SENT zostały przekazane za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego<sup>12</sup>.

Inspektorzy Wydziału Inspekcji nie posiadają upoważnień do przetwarzania danych osobowych gromadzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (system SENT).

---

<sup>11</sup> wyjaśnienia w zakresie ilości dostępu do systemu SENT znajdują się w dalszej treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego

<sup>12</sup> zwanego dalej „GITD”

W WITD brak było dokumentów potwierdzających fakt odbycia szkoleń obsługi systemu SENT przez pracowników Wydziału Inspekcji. Szkolenie w zakresie obsługi systemu SENT udokumentowano jedynie w przypadku Naczelnika Wydziału Inspekcji, który został przeszkolony w tym zakresie podczas narady naczelników Inspekcji Transportu Drogowego w dniach 9-10 listopada 2017 r. (narada odbyła się w Centralnym Ośrodku Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego w Radomiu). Naczelnik Wydziału Inspekcji WITD w dniu 25 sierpnia 2017 r. otrzymał również za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej instrukcję obsługi systemu SENT (e-Przewóz–dostęp do systemu SENT dla użytkowników mobilnych).

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.

Inspektorzy Wydziału Inspekcji nie posiadali upoważnień do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania.

(akta kontroli str. 44-46, 47-204)

Według wyjaśnień Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego Jarosława Skolika - w WITD przeprowadzono analizę potrzeb kadrowych komórki realizującej zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Analizę tą przeprowadzono podczas narad kierownictwa WITD z kierownictwem Wydziału Inspekcji. Uznano, że zasoby kadrowe Wydziału Inspekcji są wystarczające, a zadania w powyższym zakresie realizowane będą przez inspektorów równolegle podczas czynności kontrolnych. Narady te nie były dokumentowane. W zakresach czynności inspektorów WITD od 2013 r. znajduje się ogólny zapis, wskazujący - jako jedno z podstawowych zadań inspektora dokonywanie na drogach publicznych kontroli przestrzegania przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz innych obowiązujących aktów prawnych. Zapis taki został wprowadzony z uwagi na mnogość aktów prawnych, na podstawie których inspektorzy wykonują czynności służbowe oraz częste ich zmiany. Tak sformułowany zapis zawiera również zadania w zakresie kontroli przewozu towarów w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, o którym mowa w ustawie o systemie monitorowania drogowego.

W sprawie braku upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorach danych gromadzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (system SENT) Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że upoważnienie to wynika wprost z art. 12 ustawy o systemie monitorowania. Z przepisów ustawowych wynika również upoważnienie do nakładania grzywny w drodze mandatu za czyn, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ww. ustawy.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił również, że w sierpniu 2017 r. Naczelnik Wydziału Inspekcji WITD otrzymał za pośrednictwem poczty elektronicznej instrukcję obsługi systemu SENT, która po wydrukowaniu została udostępniona zainteresowanym pracownikom. Naczelnik Wydziału Inspekcji instruiował osobę mającą dostęp do systemu SENT, w dalszej kolejności instruowani byli kolejni użytkownicy systemu. Fakt przeszkolenia nie został udokumentowany.

(akta kontroli str. 205-206)

3.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego sporządzał roczne plany szkoleń w WITD.

W planie szkoleń na 2017 r. nie było zaplanowanych szkoleń inspektorów WITD z zakresu monitorowania towarów akcyzowych, kontroli SENT, w tym dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC<sup>13</sup>.

W 2017 r. przeprowadzono szkolenie w zakresie doskonalenia zawodowego inspektorów WITD. Jednym z elementów tego szkolenia było omówienie ustawy o *systemie monitorowania*. Szkolenie to odbyło się w dniu 28 kwietnia 2017 r. (było prowadzone przez pracowników Krajowej Administracji Skarbowej). W szkoleniu tym wzięło udział 26 inspektorów WITD. W dniu 12 kwietnia 2017 r. szkolenie z zakresu przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego towarów odbył Zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji (szkolenie odbyło się w Ministerstwie Finansów).

W dniach 9-10 listopada 2017 r. Naczelnik Wydziału Inspekcji podczas narady naczelników Wydziału Inspekcji w Centralnym Ośrodku Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego w Radomiu został przeszkolony w zakresie obsługi systemu SENT.

W planie szkoleń WITD na 2018 r. zaplanowano szkolenie dotyczące uzupełnienia i utrwalenia wiedzy w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, prowadzenia kontroli oraz bezpieczeństwa w trakcie czynności kontrolnych.

Szkolenie to odbyło się w dniach 5-6 marca 2018 r. oraz w dniach 12-13 marca 2018 r. (było prowadzone przez funkcjonariuszy Policji, pracowników WITD oraz Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu). Podczas tego szkolenia omówiono przepisy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, przepisy o podatku akcyzowym, podstawy przepisów o podatku od towarów i usług pod kątem transakcji wewnątrzspółnotowych, sprawy dotyczące bezpieczeństwa czynności kontrolnych, dokumenty przewozowe (analiza tych dokumentów), a także kwestie dotyczące sporządzania dokumentów podczas kontroli.

W szkoleniu w dniu 5 marca 2018 r. wzięło udział 18 inspektorów WITD, w dniu 6 marca 2018 r. 17 inspektorów, w dniu 12 marca 2018 r. 16 inspektorów, zaś w dniu 13 marca 2018 r. 14 inspektorów WITD.

W dniach 15-16 listopada 2018 r. jeden inspektor WITD odbył szkolenie zorganizowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie monitorowania przewozów drogowych i zabezpieczenia ładunków (szkolenie odbyło się w Centralnym Ośrodku Szkolenia Inspekcji Transportu Drogowego w Radomiu).

W rocznym planie szkoleń WITD na 2019 r. nie zaplanowano szkoleń dotyczących monitorowania przewozu towarów akcyzowych, w tym z zakresu kontroli SENT i dokumentowania kontroli w SENT poprzez PUESC.

(akta kontroli str. 47-122)

4.

Szkolenia z zakresu monitorowania towarów, w tym stosowania przepisów ustawy o *systemie monitorowania* nie odbyło dwóch spośród 39 inspektorów Wydziału Inspekcji WITD, przeprowadzających kontrolę przewozu towarów<sup>14</sup>. Inspektorzy WITD, którzy uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obsługi systemu SENT także realizowali zadania z zakresu monitorowania przewozu towarów.

Analiza 829 kontroli WITD z okresu od dnia 31 maja 2017 r. do dnia 30 listopada 2019 r. wykazała, że dwaj inspektorzy Wydziału Inspekcji, którzy nie zostali

<sup>13</sup> Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych

<sup>14</sup> Inspektorzy WITD, którzy uczestniczyli w szkoleniach z zakresu obsługi systemu SENT także wykonują kontrole w zakresie monitorowania przewozu towarów akcyzowych

przeszkoleni z zakresu monitorowania towarów, w tym stosowania przepisów ustawy o systemie monitorowania przeprowadzili łącznie 12 takich kontroli. Kontrole te wykonywane były w dwuosobowych zespołach kontrolnych, przy czym druga osoba przeprowadzająca kontrolę była przeszkolona z zakresu stosowania przepisów ustawy o systemie monitorowania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż każdy inspektor przeprowadzający kontrolę w zakresie monitorowania przewozu towarów powinien być przeszkolony w tym zakresie.

(akta kontroli str. 123-124)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że inspektorzy WITD zawsze przeprowadzają kontrolę w składach kontrolnych, w których znajduje się co najmniej dwóch inspektorów, w niedługim czasie brak szkolenia z zakresu ustawy o systemie monitorowania dla dwóch osób, które nie odbyły takiego szkolenia zostanie uzupełniony.

(akta kontroli str. 207)

5.

W kontroli ustalono, że po zawarciu porozumienia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej i Głównego Inspektora Transportu Drogowego nr 25/2017 z dnia 16 października 2017 r. oraz porozumienia pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie a Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego z dnia 20 października 2017 r. w WITD nie zapewniono prowadzenia kontroli przewozu towarów w sposób ciągle całodobowo, przez 7 dni w tygodniu, zarówno przed dniem 4 lipca 2018 r., jak i po tym dniu.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że w WITD *nie było przypadków zapewnienia prowadzenia kontroli przewozu towarów w sposób ciągle całodobowo przez 7 dni w tygodniu, w okresie od maja 2017 r. do 3 lipca 2018 r. Sporadyczne przypadki zapewnienia prowadzenia kontroli przewozu towarów poprzez zapewnienie pełnej obsady wszystkich zmian miały miejsce od 4 lipca 2018 r. (np. od 8 lipca 2018 r. do 13 lipca 2018 r. i od 18 listopada 2018 r. do 23 listopada 2018 r.), z tym, że godziny pracy na poszczególnych zmianach nie wypełniały pełnej doby (24 kolejnych godzin), za wyjątkiem jednej doby od godziny 22.00 dnia 18 lipca 2018 r. do godziny 22.00 dnia 19 lipca 2018 r. Powyższe wynika z faktu, iż analiza systemów nadzoru nad ruchem drogowym oraz analiza efektów pracy inspektorów wykazała większą liczbę przeprowadzonych przez inspektorów kontroli drogowych w godzinach największego natężenia ruchu drogowego, tj. pomiędzy godziną 7.00 a 15.00 w dni robocze od poniedziałku do piątku, zmniejszenie liczby pojazdów podlegających kontroli w godzinach od 15.00 do 22.00, znikomy ruch po godzinie 22.00 oraz w soboty, niedziele i święta, co znajduje odzwierciedlenie w ilości patroli planowanych na poszczególnych zmianach. Z uwagi na obowiązek realizowania Ramowego planu kontroli, określonego dla WITD, zawierającego m.in. ilości kontroli do wykonania w danym roku kalendarzowym, również w ujęciu rodzajowym, planowano prowadzenie kontroli w dniach i godzinach największego natężenia ruchu pojazdów.*

(akta kontroli str. 208-217, 218-231)

6.

Analiza ośmiu tygodni pracy inspektorów WITD z okresu: pierwszy tydzień maja w latach 2017-2019 (3 tygodnie – tj. od 1 do 7 maja 2017 r., od 1 do 7 maja 2018 r., od 1 do 7 maja 2019 r.), pierwszy tydzień lipca w latach 2017-2019 (3 tygodnie – tj. od 1 do 7 lipca 2017 r., od 1 do 7 lipca 2018 r., od 1 do 7 lipca 2019 r.), ostatni

tydzień grudnia w latach 2017-2018 (2 tygodnie) wykazała, że w żadnym z analizowanych tygodni nie zapewniono całodobowej kontroli przewozu towarów.

(akta kontroli str. 232-267)

7.

Czas pracy inspektorów uczestniczących w realizacji zadań kontrolnych w zakresie kontroli przewozów drogowych rozliczany był w ramach miesięcznych harmonogramów czasu pracy, obejmujących m.in. godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy oraz wymiar czasu pracy w poszczególnych dniach.

Harmonogramy te przekazywano do wiadomości Wojewódzkiego Inspektora i inspektorów Wydziału Inspekcji. Harmonogramy mogły być zmienione w trakcie ich obowiązywania z powodu zwolnień lekarskich, urlopów lub innych nieprzewidzianych usprawiedliwionych nieobecności pracowników, pisemnego wniosku pracownika umotywowanego ważnymi przyczynami, a także nagłych potrzeb pracodawcy, związanych z wykonywaniem nieplanowanych kontroli. Zmiana harmonogramu następowała na mocy polecenia służbowego.

Zgodnie z regulaminem pracy WITD ustalonym zarządzeniem nr 16/2009 Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 grudnia 2009 r. i zmiany do niniejszego regulaminu dokonanej zarządzeniem nr 14/2011 z dnia 1 września 2011 r. pracownicy Wydziału Inspekcji wykonują pracę zmianową w równoważnym systemie czasu pracy. Pozostali pracownicy świadczą pracę w podstawowym czasie pracy, od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.30 do 15.30. Czas pracy nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę i średnio 40 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego mógł określić inne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy dla części pracowników, jeżeli było to uzasadnione potrzebą zorganizowania obsługi urzędu lub wymagał tego szczególny charakter wykonywanych zadań, a także na uzasadniony wniosek pracownika. Jeżeli wymagały tego potrzeby WITD, pracownik na polecenie przełożonego mógł wykonywać pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w nocy oraz w niedzielę i święta.

W regulaminie pracy ustalonym zarządzeniem nr 14/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r.<sup>15</sup> zapisano, że pracownicy Wydziału Inspekcji wykonują pracę w systemie zmianowym. Praca w tym systemie wykonywana jest na zmiany trwające po 8 godzin na dobę (I zmiana od 7.00 do 15.00, II zmiana od 15.00 do 23.00, III zmiana od 23.00 do 7.00) oraz na zmiany trwające po 12 godzin na dobę w szczególnych uzasadnionych przypadkach (I zmiana od 7.00 do 19.00, II zmiana od 19.00 do 7.00). W przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją, na umotywowany wniosek kierującego komórką organizacyjną, Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego mógł ustalić pracę zmianową w innych godzinach niż wskazane powyżej. Praca w podstawowym systemie czasu pracy odbywała się w godzinach od 7.00 do 15.00.

W regulaminie pracy określono ponadto, że inspektorzy Wydziału Inspekcji na polecenie bezpośredniego przełożonego, działającego z upoważnienia pracodawcy mogą wykonywać pracę w godzinach nadliczbowych ze względu na:

- konieczność prowadzenia akcji ratowniczej w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii,

---

<sup>15</sup> regulamin wszedł w życie z dniem jego podpisania, tj. 17 grudnia 2018 r.

- konieczność wykonania rozpoczętych czynności kontrolnych, jeżeli nie mogą one zostać przerwane,
- szczególne potrzeby pracodawcy.

(akta kontroli str. 268-294)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że do grudnia 2018 r. praca inspektorów transportu drogowego co do zasady odbywała się w ramach dwóch zmian, w godzinach pomiędzy 6.00 a 22.00 (przeważnie od godziny 7.30 do 15.30 oraz od 14.00 do 22.00). Jeżeli wymagały tego potrzeby realizacji zadań kontrolnych, w szczególności wnioski dotyczące kontroli drogowych zgłaszane przez podmioty publiczne oraz osoby prywatne, kontrole rozpoczynały się przed godziną 7.30, odbywały się również w porze nocnej, w soboty, a także w wyjątkowych sytuacjach w niedziele i święta. Regulamin pracy obowiązujący do grudnia 2018 r. nie określał stałych godzin rozpoczęcia i kończenia pracy na poszczególnych zmianach, informacje te zawarte były w miesięcznych harmonogramach czasu pracy. Do dnia 3 lipca 2018 r. w stosunku do pracowników Inspektoratu zatrudnionych na stanowiskach inspektorów transportu drogowego w kwestiach dotyczących czasu pracy zastosowanie miał art. 97 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>16</sup>, natomiast od dnia 4 lipca 2018 r. art. 77a ustawy o transporcie drogowym.

(akta kontroli str. 218-231)

Główny Inspektor Transportu Drogowego nie wydawał poleceń, instrukcji postępowania lub wytycznych w zakresie czasu pracy inspektorów uczestniczących w realizacji zadań kontrolnych w zakresie kontroli przewozów drogowych. Polecenia, instrukcje lub wytyczne w ww. zakresie nie były wydawane również przez Podkarpackiego Inspektora Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 295)

### **Działania Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie zapewnienia gotowości podległych mu jednostek do współpracy z organami Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie wykonywania kontroli przewozu towarów.**

1., 2.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej i Główny Inspektor Transportu Drogowego w dniu 22 września 2017 r. na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o systemie monitorowania, określili zakres i warunki współpracy dotyczące udostępniania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej danych zgromadzonych na podstawie ustawy, w celu wykonywania kontroli przewozów towarów oraz realizacji czynności kontrolnych, o których mowa w art. 13 ww. ustawy.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej i Główny Inspektor Transportu Drogowego w dniu 16 października 2017 r. zawarli porozumienie nr 25/2017 o współdziałaniu Krajowej Administracji Skarbowej i Inspekcji Transportu Drogowego, m.in. w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń drogowych dokonywanych w zakresie transportu drogowego lub w związku z tym transportem oraz innych naruszeń lub warunków przewozu drogowego.

Współdziałanie to miało obejmować m.in. wymianę danych i informacji, organizowanie wspólnych i skoordynowanych kontroli, organizowanie wspólnych

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1889 ze zm.

szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników stron. Współdziałanie to realizowane miało być na szczeblu centralnym i terenowym, tj. pomiędzy dyrektorami izb administracji skarbowej i wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego.

W dniu 20 października 2017 r. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego w Rzeszowie zawarł z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie porozumienie w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów<sup>17</sup>. Współdziałanie to miało polegać na współpracy inspektorów WITD realizujących kontrolę przewozu drogowego towarów z funkcjonariuszami Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, wymianie informacji pomiędzy stronami mającymi znaczenie dla prowadzonych kontroli towarów monitorowanych, organizowaniu i prowadzeniu szkoleń dla funkcjonariuszy, udzielaniu sobie wzajemnej pomocy w realizacji zadań określonych w ustawie o systemie monitorowania.

Główny Inspektor Transportu Drogowego nie opracował wytycznych ani zaleceń dla WITD dotyczących zasad i trybu współpracy na szczeblu regionalnym w związku z zawarciem porozumienia z dnia 22 września 2017 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 208-217, 295)

3.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że większość prac związanych z dopracowywaniem treści porozumienia z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie odbywała się w trakcie spotkań roboczych, dlatego też trudno stwierdzić, które z zapisów wynikały z inicjatywy WITD, a które z inicjatywy przedstawicieli Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie. W trakcie prac nad tym dokumentem strony uzgodniły treść zapisów w nim zawartych i w dniu 20 października 2017 r. podpisały porozumienie.

(akta kontroli str. 296-299)

4.

W porozumieniu pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej i Podkarpackim Inspektorem Transportu Drogowego z dnia 20 października 2017 r. określono sposób wymiany informacji dotyczących prowadzonych kontroli, potrzeb szkoleniowych i rozwiązywania bieżących problemów<sup>18</sup>. W załączniku nr 1 do porozumienia zamieszczono wykaz osób upoważnionych do bezpośrednich kontaktów roboczych, koordynacji działań, współdziałania oraz wymiany informacji pomiędzy Izłą Administracji Skarbowej w Rzeszowie a WITD (była to lista osób z podaniem zajmowanego stanowiska służbowego, numerów telefonów i adresów e-mail). Osobami wyznaczonymi do bezpośrednich kontaktów ze strony Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie byli dwaj koordynatorzy systemu SENT oraz dyżurny koordynator Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, natomiast ze strony WITD - Zastępca Naczelnika Wydziału Inspekcji oraz starszy inspektor transportu drogowego z Wydziału Inspekcji.

Porozumienie regionalne z dnia 20 października 2017 r. zostało przygotowane rzetelnie i na odpowiednim poziomie szczegółowości.

(akta kontroli str. 213-217)

---

<sup>17</sup> dotrzymany został termin do zawarcia tego porozumienia wyznaczony w § 6 porozumienia z dnia 22 września 2017 r. w sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów.

<sup>18</sup> WITD w dniu 31 maja 2017 r. otrzymał druki ścisłego zarachowania do realizacji czynności kontrolnych, zamówiona ilość okazała się wystarczająca, w kolejnych latach nie składano zapotrzebowania

5.

WITD przekazuje Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego comiesięczne raporty zawierające liczbę przeprowadzonych kontroli w zakresie określonym w ustawie o *systemie monitorowania*, a także rodzaj i liczbę stwierdzonych w tym zakresie naruszeń (raporty te wysyłane były do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego drogą elektroniczną).

(akta kontroli str. 295)

6.

Pierwszy dostęp do danych zgromadzonych w PUESC poprzez usługę „Chmura MF” został otrzymany drogą mailową w dniu 25 sierpnia 2017 r. dla Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji (jako kontroler i dyspozytor) oraz jednego inspektora WITD (jako kontrolera). Kolejny dostęp otrzymano w dniu 16 lutego 2018 r. (dostęp otrzymał inspektor w zamian za inspektora WITD, któremu odebrano uprawnienia dostępu). W dniu 23 sierpnia 2018 r. dodatkowo dostęp do systemu otrzymało sześciu inspektorów WITD.

Zdaniem NIK ilość inspektorów posiadających dostęp do systemu SENT była niewystarczająca do realizacji zadań przez inspektorów WITD.

W kontroli nie stwierdzono dokumentów potwierdzających monitorowanie w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w zakresie zwiększenia ilości dostępów do ww. systemu.

(akta kontroli str. 295)

7.

W przypadku braku dostępu do systemu SENT inspektorzy transportu drogowego pozyskiwali dane od służby dyżurnej naczelnika urzędu celno-skarbowego, właściwego ze względu na miejsce kontroli, za pomocą dostępnych środków łączności (zgodnie z § 4 pkt 1 porozumienia z dnia 22 września 2017 r. w *sprawie współpracy przy wykonywaniu kontroli przewozu towarów*, zawartego pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej i Głównym Inspektorem Transportu Drogowego).

Zastępca Podkarpackiego Inspektora Transportu Drogowego Zdzisław Leśko wyjaśnił, że w trakcie spotkania roboczego w siedzibie Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego dotyczącego doprecyzowania zapisów porozumienia o współpracy pomiędzy Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie a Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego, pomimo kilkukrotnych monitów ze strony Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego przedstawiciel Krajowej Administracji Skarbowej<sup>19</sup> poinformował, że przewidziana dla WITD ilość dostępów do systemu SENT jest ostateczna i nie ma technicznej możliwości ich zwiększenia.

(akta kontroli str. 208-210, 295, 314-315)

Oględziny<sup>20</sup> funkcjonalności systemu teleinformatycznego do kontroli prowadzonej przez inspektorów WITD wykazały, że protokoły kontroli inspektorów transportu drogowego generowane są z Systemu Teleinformatycznego Centralna Ewidencja Naruszeń (CEN). System ten posiada dwie opcje możliwości pracy dla inspektorów WITD. Pierwsza opcja – CEN online, umożliwiającą pracę bezpośrednio na danych

---

<sup>19</sup> KAS

<sup>20</sup> oględziny przeprowadzono w dniu 20 grudnia 2019 r.

zgrupowanych w GITD. Druga opcja CEN offline, w której inspektor może korzystać z danych wewnętrznych na każdym komputerze użytkownika, bez dostępu do bazy online. Dostęp do bazy CEN jest uzależniony od dostępności łącz internetowych. W przypadku CEN online konieczne jest uruchomienie tunelu VPN co powoduje bezpośrednie, szyfrowane połączenie komputera kontrolującego inspektora z serwerem GITD. Protokoły kontroli sporządzone przez inspektorów WITD generowane są z systemu CEN, do którego każdy z inspektorów WITD ma indywidualny login i hasło. Do VPN każdy inspektor ma również indywidualny login oraz hasło. Połączenie CEN online możliwe jest wyłącznie przy stabilnych łączach internetowych.

Pierwszą czynnością dokonywaną przez inspektora WITD przy łączeniu do CEN online jest uruchomienie tunelu VPN poprzez aplikację FortiClient z podaniem loginu i hasła. Następnie uruchamia się aplikację GITD Client. W tym przypadku również wymagane jest podanie kolejnego loginu i hasła. Po wejściu do systemu CEN online można wybrać formularz do wypełnienia lub formularz uprzednio wypełniony.

Po wybraniu opcji „formularz do wypełnienia” pojawia się okienko z rodzajami dostępnych formularzy, np. „formularz kontroli kierowcy” (gdy kontrola dotyczy kontroli w zakresie przepisów o ruchu drogowym) lub „formularz z kontroli ITD”.

Kolejne formularze to np. „protokół kontroli” (sporządzany na podstawie ustawy o transporcie drogowym – art. 89 ust. 1), „protokół kontroli ADR” (dotyczy przewozu towarów niebezpiecznych – art. 101 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych<sup>21</sup>), „protokół kontroli ważenia” (sporządzany na podstawie art. 129a ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>22</sup>). W protokole kontroli z ustawy o transporcie drogowym, protokole kontroli przewozu towarów niebezpiecznych, w formularzu kontroli ITD, w protokole kontroli z ważenia znajduje się nieaktywne pole dotyczące kontroli SENT. W „formularzu z kontroli ITD” znajduje się formularz „protokół z kontroli przewozu towarów środkiem transportu określonym w art. 2 pkt 11 lit. a ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów”. W formularzu tym<sup>23</sup> znajdują się trzy pola: *Sprawdź w SENT*, *Zarejestruj w SENT*, *Zakończ w SENT*. Po próbie sprawdzenia numeru SENT wynikającego z kontroli przeprowadzonej w dniu 16 grudnia 2019 r. pojawił się komunikat o braku komunikacji z SENT.

(akta kontroli str. 300-301)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WITD Paweł Jakobsze wyjaśnił, że *połączenie z CEN online możliwe jest wyłącznie przy stabilnych łączach internetowych, a o takie bywa trudno ze względu na lokalizację punktów kontrolnych, a także ze względu na wykorzystywanie pojazdów do kontroli mobilnych. Wielokrotnie połączenie takie zostaje zerwane, przez co inspektor kilkakrotnie musi ponownie uruchamiać wszelkie programy w celu sprawdzenia wymaganych danych oraz ukończenia kontroli, co często powoduje u kierowców zdenerwowanie i nacisk na inspektora w celu szybkiego ukończenia czynności kontrolnych. Do momentu aktualizacji systemu CEN w dniu 13 grudnia 2019 r. inspektor sprawdzający numer zgłoszenia SENT sporządzał protokół kontroli drogowej wraz z zawartą informacją o weryfikacji poprawności zgłoszenia w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, w pozycji uwagi do protokołu. Ze względu na brak aktywnej ikony dotyczącej kontroli SENT nie było możliwości zaznaczenia w systemie takiej kontroli. Inspektor wykonujący czynności służbowe na punktach kontrolnych przy analizie zgłoszenia*

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 382 ze zm.), zwana dalej ustawą „o przewozie towarów niebezpiecznych”

<sup>22</sup> ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 ze zm.)

<sup>23</sup> zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Inspekcji wprowadzone to zostało po aktualizacji oprogramowania CEN w dniu 13 grudnia 2019 r.

miał możliwość sprawdzenia kompletności zgłoszenia na stronie internetowej<sup>24</sup> PUESC lub poprzez kontakt telefoniczny z dyżurnym Służby Celno-Skarbowej w celu weryfikacji kontrolowanego numeru SENT. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości sprawa przekazywana była zespołowi kontrolnemu Służby Celno-Skarbowej wysłanemu na miejsce kontroli przez dyżurnego Służby Celno-Skarbowej. Niejednokrotnie ze względu na problemy z połączeniem internetowym weryfikacja zgłoszenia bywała utrudniona i zajmowała kontrolującemu dużo czasu. Po ostatniej aktualizacji oprogramowania CEN (z dnia 13 grudnia 2019 r.) została dodana możliwość kontroli SENT bezpośrednio z programu CEN (po prawej stronie - zakładka SENT). Po jej rozwinięciu widać trzy ikony: Sprawdź SENT, Zarejestruj w SENT, Zakończ w SENT. Jednak komunikacja z systemem jest utrudniona, po próbie sprawdzenia numeru SENT pojawia się komunikat „nie zwrócono komunikatu”, co w dalszym stopniu utrudnia inspektorowi wykonanie wszystkich zadań związanych z przeprowadzaną kontrolą. Po ostatniej aktualizacji ikona dotycząca kontroli SENT nadal jest nieaktywna, a zaznaczenie jej usprawniłoby weryfikację ilości przeprowadzonych kontroli numeru SENT w danym Inspektoracie. W tutejszym Inspektoracie niewielu inspektorów posiada dostęp do systemu PUESC w celu możliwości sprawdzenia zgłoszenia SENT, a także wprowadzania przeprowadzonych kontroli. Ze względu na problemy z funkcjonowaniem jednocześnie dwóch tuneli VPN wymaganych do programu CEN i programu PUESC praca w terenie jest mocno utrudniona, ponieważ w celu sprawdzenia zgłoszenia SENT inspektor musi zamknąć program CEN online, rozłączyć VPN i połączyć się z VPN, tj. siecią ssl.mf.gov.pl, po czym może zalogować się na swoje konto w celu weryfikacji zgłoszenia. Następnie w celu dokończenia kontroli i wydruku protokołu kontrolnego musi ponownie rozłączyć serwer SENT i połączyć się z tunelem VPN programu CEN, co przedłuża czas trwania kontroli drogowej. Ze względu na problemy z równoległym działaniem dwóch tuneli VPN kontrole oraz weryfikacje zgłoszeń w terenie są mocno utrudnione. Występowanie takich problemów często utrudnia inspektorowi sprawne przeprowadzenie wszelkich czynności służbowych oraz kontrolnych podczas wykonywania pracy w terenie. Pożądanym stanem byłoby automatyczne rejestrowanie i generowanie protokołu kontroli SENT z systemu CEN. W przypadku kompletności zgłoszenia oraz braku ujawnienia nieprawidłowości inspektor do protokołu kontroli drogowej wpisuje uwagę o sprawdzeniu numeru SENT. Jeżeli podczas czynności kontrolnych inspektor pracuje w systemie CEN offline, po powrocie do siedziby WITD uruchamia system CEN online i eksportuje formularze protokołów kontroli z bazy offline do bazy online. Podczas kontroli drogowej prowadzonej w systemie offline nie jest możliwe połączenie się z systemem PUESC, więc sprawdzenia prawidłowości przewozu SENT są weryfikowane poprzez wykonanie telefonu do dyżurnego Krajowej Administracji Skarbowej.

(akta kontroli str. 302-313)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

- zbyt mała liczba inspektorów transportu drogowego posiadających dostęp do systemu SENT, co powodowało trudności w zakresie pracy kontrolnej inspektorów,
- dwóch inspektorów transportu drogowego nie zostało przeszkolonych z zakresu monitorowania towarów akcyzowych, w tym stosowania przepisów ustawy o systemie monitorowania.

<sup>24</sup> <https://puesc.gov.pl/web/puesc/sent-zew-user-402>

## OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli komórka organizacyjna WITD realizująca zadania w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów i inspektorzy transportu drogowego zatrudnieni w tej komórce w niepełnym zakresie byli przygotowani do realizacji tych zadań.

Jedynie ośmiu spośród 39 inspektorów WITD wykonujących kontrole towarów akcyzowych posiadało dostęp do systemu SENT. Sytuacja taka powodowała utrudnienia w pracy kontrolnej inspektorów transportu drogowego.

W WITD nie stwierdzono dokumentów potwierdzających monitorowanie w zakresie zwiększenia ilości osób posiadających dostęp do ww. systemu oraz dokumentów potwierdzających fakt odbycia szkoleń obsługi systemu SENT przez inspektorów Wydziału Inspekcji.

Dwóch inspektorów Wydziału Inspekcji wykonujących kontrolę towarów akcyzowych nie zostało przeszkolonych z zakresu monitorowania tych towarów, w tym stosowania przepisów ustawy *o systemie monitorowania*.

W regulaminie organizacyjnym WITD brak było zapisów odnoszących się do realizacji zadań wynikających z ustawy *o systemie monitorowania*. Nie dokonano również zmiany zakresów czynności inspektorów WITD w związku z wejściem w życie tej ustawy.

## OBSZAR

### **Realizacja zadań przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego**

Opis stanu faktycznego

### **Realizacja przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.**

1., 2., 3.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego opracował kierunki działania WITD w Rzeszowie na 2017 r., 2018 r. i 2019 r. Zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy *o transporcie drogowym* zostały one zatwierdzone przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

W kierunkach działania WITD na 2017 r. nie uwzględniono zadań w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

Podstawą do opracowania kierunków działania WITD były wyniki przeprowadzonych kontroli, zdobyte doświadczenie w trakcie realizacji zadań, a także cele i główne przedsięwzięcia zawarte w Kierunkach Działania Inspekcji Transportu Drogowego w tych latach. W części III opracowań na 2018 i 2019 r. „główne kierunki działania” w pkt 1 „działania w obszarze zapewnienia uczciwej konkurencji w przewozach drogowych” wskazano przewidywane działania, w tym kontrolę przestrzegania przepisów o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów.

(akta kontroli str. 681-716, 756)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że *na moment ustalenia kierunków działania WITD w Rzeszowie na rok 2017 ustawa o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów nie została wprowadzona do systemu prawnego, przez co jej zapisy nie mogły się znaleźć w ww. dokumencie. Natomiast zadania ITD z zakresu monitorowania drogowego przewozu towarów wynikają z zapisów ustawy (...).*

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że *sprawował nadzór nad inspektorami ITD w zakresie zadań dotyczących monitorowania kontroli przewozu towarów poprzez kierujących komórką organizacyjną (Wydziałem*

*Inspekcji), tj. Naczelnika Wydziału Inspekcji (NWI) oraz Zastępcę Naczelnika Wydziału Inspekcji (ZNWI). W ramach nadzoru i kontroli pracy podległych pracowników kierujący Wydziałem Inspekcji dokonywali codziennej analizy pracy inspektorów na podstawie danych w systemach informatycznych. Ustny raport w powyższym zakresie przedstawiany był przez NWI lub ZNWI Podkarpackiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Transportu Drogowego danego dnia za dzień poprzedni. Nie było to dokumentowane.*

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił ponadto, że przeprowadzał analizę efektów pracy inspektorów WITD, w tym w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów, co miesiąc w procesie przyznawania dodatków inspekcyjnych do wynagrodzenia wynikających z art. 78 ustawy o transporcie drogowym, analiza danych z zakresu efektywności pracy inspektorów była dokonywana bez zachowania formy pisemnej. Inspektorzy realizowali zadania w zakresie monitorowania równoległe podczas wykonywania innych czynności.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli czynności takie jak analiza pracy inspektorów WITD w zakresie monitorowania przewozu towarów oraz efektywność ich pracy powinna być dokumentowana.

(akta kontroli str. 750-753, 756, 791-792)

4.

Łączna liczba wszystkich kontroli, które należą do zadań WITD, przeprowadzonych na drogach przez inspektorów transportu drogowego wynosiła: w 2017 r. – 14.368, w 2018 r. – 13.147 i w 2019 r. do listopada włącznie – 12.383.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie prowadził wyodrębnionej ewidencji przeprowadzonych kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

Fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów był odnotowywany w pozycji „Uwagi” w protokołach sporządzanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Protokoły te były edytowane elektronicznie w centralnej ewidencji naruszeń prowadzonej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. W okresie objętym kontrolą inspektorzy WITD sporządzili dwa protokoły z kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów na podstawie art. 13 ust.7 ustawy o systemie monitorowania. Pierwszy protokół sporządzono 31 maja, a drugi 5 grudnia 2017 r.

(akta kontroli str. 722-733, 787, 789)

5.

W okresie od 1 maja 2017 r. do 23 sierpnia 2018 r. inspektorzy ITD nie dokonali adnotacji w rejestrze zgłoszeń i nie przeprowadzili kontroli, w ramach której dokonano:

- pobrania próbki towaru,
- zatrzymania środka transportu lub towaru,
- nałożenia zamknięć urzędowych,
- usunięcia zamknięć urzędowych,
- pobrania kaucji.

W okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie przeprowadzili kontroli, w ramach której dokonano:

- pobrania próbki towaru, lub

- zatrzymania towaru albo środka transportu, o którym mowa w art. 2 pkt 11 lit. a ustawy o *monitorowaniu*, wraz z towarem, lub
- nałożenia zamknięć urzędowych, lub
- usunięcia zamknięć urzędowych, lub
- pobrania kaucji.

(akta kontroli str. 750-753, 755-756)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie pobierali próbek. Inspektorzy nie zostali przeszkoleni w powyższym zakresie, nie posiadają też stosownego wyposażenia niezbędnego do dokonywania czynności poboru próbek. W okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie pobierali kaucji w formie gotówkowej i za pomocą instrumentów płatniczych, jak również nie zatrzymywali towarów lub środków transportu. Każda kontrola, podczas której były stwierdzone naruszenia z zakresu ustawy o systemie monitorowania została przeprowadzona we współpracy z funkcjonariuszami KAS, którzy przejęli sprawę na punkcie kontrolnym w trakcie czynności kontrolnych do dalszego procedowania, przy czym brak było informacji zwrotnej o dalszych czynnościach.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił ponadto, że w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie dokonali nałożenia lub usunięcia zamknięć urzędowych.

(akta kontroli str. 750-753, 755-756)

Z wykazu protokołów kontroli sporządzonych przez WITD na podstawie art. 74 ustawy o *transporcie drogowym* oraz na podstawie art. 101 ustawy o *przewozie towarów niebezpiecznych* za okres od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r., wynika, że w kontrolach tych przeprowadzona została również kontrola w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Z ww. wykazu wynika, że WITD przeprowadził w zakresie monitorowania przewozu towarów łącznie 829 kontroli, w tym: 145 w 2017 r., 470 w 2018 r. i 214 w 2019 r. (do listopada włącznie).

Z przekazanych również w toku kontroli przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego zestawień z dnia 17 grudnia 2019 r. pn. „*kontrole drogowego przewozu towarów SENT, realizowane przez inspektorów WITD – wg rodzaju towarów*” i „*zakres kontroli wykonywania zadań dotyczących kontroli drogowego przewozu towarów SENT, realizowanych przez inspektorów WITD*” wynika, że liczba kontroli w tym zakresie wyniosła łącznie 1.008, w tym: 201 w 2017 r., 593 w 2018 r. i 214 do listopada włącznie w 2019 r. Tożsame dane (1.008 kontroli) Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego przekazał w miesięcznych raportach za ww. okres do Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

(akta kontroli str. 760-792)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego wyjaśnił, że zestawienie pn. „*kontrole drogowego przewozu towarów SENT, realizowane przez inspektorów WITD – wg rodzaju towarów*” (z dnia 17.12.2019 r.) obrazuje rzeczywistą ilość kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów (...) różnica pomiędzy załącznikiem nr 1 (wykazem), a zestawieniem (...) spowodowana jest tym, że wielokrotnie (...) prowadzone są wspólne kontrole z funkcjonariuszami KAS i te kontrole odnotowane były tylko i wyłącznie przez funkcjonariuszy KAS. Naczelnik Wydziału Inspekcji na zakończenie dnia zbiera informacje o ilości przeprowadzonych kontroli w zakresie monitorowania przewozów drogowych,

a następnie na koniec miesiąca zsumowane dane przesyła do Głównego Inspektora Transportu Drogowego w formie raportu.

(akta kontroli str. 791-792)

6.

Ustalono, że w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD wprowadzili do rejestru zgłoszeń 369 adnotacji mających potwierdzić fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Na podstawie analizy wpisów do rejestru zgłoszeń ustalono, że do rejestru poprawnie wprowadzono 294 adnotacje, a pozostałe 75 adnotacji w rejestrze zgłoszeń to adnotacje powielające wcześniejsze adnotacje. Zdaniem NIK wskazuje to na niewiarygodność danych zawartych w systemie SENT.

W okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD dokonali 502 adnotacji w protokołach kontroli sporządzonych na podstawie art. 74 ustawy o transporcie drogowym oraz protokołach kontroli sporządzonych na podstawie art. 101 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych potwierdzających przeprowadzenie również kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów.

(akta kontroli str. 760-786, 791-807)

W okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie odnotowali w rejestrze zgłoszeń faktu przeprowadzenia 208 czynności kontrolnych w zakresie kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów.

Inspektorzy WITD ewidencjonowali powyższe kontrole w Centralnej Ewidencji Naruszeń prowadzonej na podstawie art. 80 ust.1 ustawy o transporcie drogowym, natomiast nie ewidencjonowali ich w rejestrze zgłoszeń prowadzonym na podstawie art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że w związku z licznymi problemami technicznymi związanymi z połączeniem się z systemem PUESC, niektóre kontrole drogowe nie zostały odnotowane w systemie PUESC.

W kontroli nie stwierdzono, aby WITD informował GITD o powyższych problemach.

(akta kontroli str. 757-807)

Zgodnie z przepisem § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów, w przypadku niedostępności rejestru adnotację w nim zamieszcza się niezwłocznie po uzyskaniu dostępu do rejestru.

W okresie objętym kontrolą w dwóch przypadkach w 2017 r. udokumentowano przeprowadzone kontrole z wykorzystaniem wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów<sup>25</sup>. W protokołach z kontroli umieszczono wszystkie dane określone we wzorze protokołu, z podaniem poprawnej nazwy organu prowadzącego kontrolę oraz daty i miejsca sporządzenia protokołów.

(akta kontroli str. 722-723, 728-730, 733, 750)

---

<sup>25</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 789

Inspektorzy WITD fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów odnotowywali w polu „Uwagi” w protokołach sporządzonych na podstawie art. 74 ustawy o transporcie drogowym oraz w protokołach kontroli sporządzonych na podstawie art. 101 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Na podstawie próby<sup>26</sup> protokołów kontroli ustalono, że w każdym przypadku w polu „uwagi” zawarto adnotację, że przeprowadzono wzmiankowaną kontrolę.

(akta kontroli str. 316-672)

## Gromadzenie i przetwarzania danych o kontroli przewozu towarów.

1.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego gromadził zbiorcze dane o liczbie kontroli przewozu towarów realizowanych przez podległych inspektorów w postaci raportów miesięcznych sporządzanych dla GITD w oparciu o dane zawarte w systemach informatycznych WITD. Raport zawierał:

- liczbę kontroli przeprowadzonych przez WITD, podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania,
- liczbę kontroli pojazdów podlegających przepisom ustawy o systemie monitorowania, podczas których ładunek transportowany był za pomocą cystern,
- łączną liczbę kontroli zakończonych stwierdzeniem nieprawidłowości na podstawie ustawy o systemie monitorowania,
- liczbę kontroli z zatrzymaniem środka transportu lub towaru,
- liczbę kontroli z pobraniem próbki towaru,
- liczbę kontroli z nałożeniem zamknięć urzędowych,
- liczbę kontroli z pobraniem kaucji,
- liczbę kontroli zakończonych usunięciem pojazdu na parking,
- liczbę nałożonych mandatów z tytułu stwierdzenia braku numeru referencyjnego lub dokumentu zastępującego zgłoszenie.

Powyższe dane raportowane były w rozbiciu na przewoźników krajowych i zagranicznych.

(akta kontroli str. 750-753, 808-809)

2.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że wraz z Naczelnikiem Wydziału Inspekcji i Zastępcą Naczelnika Wydziału Inspekcji analizuje dane o kontrolach przewozu towarów i efektów pracy

---

<sup>26</sup> do analizy wybrano próbę 90 protokołów sporządzonych na podstawie art. 74 ustawy o transporcie drogowym oraz protokołów kontroli sporządzonych na podstawie art. 101 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, w których w polu „Uwagi” dokonano adnotacji o równoczesnym przeprowadzeniu kontroli w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów. Jak ustalono w pozycji „Uwagi” powyższych protokołów w każdym przypadku dokonano adnotacji świadczącej o przeprowadzeniu kontroli w zakresie monitorowania o treści:

- „zweryfikowano numer referencyjny zgłoszenia SENT....” lub,
- „numer referencyjny weryfikowano za pomocą <https://puesc.gov.pl>...” lub,
- „nr referencyjny SENT .... Sprawdzono <https://puesc.gov.pl>. Lub,
- „nr SENT został sprawdzony przez służbę celną” lub,
- „status zgłoszenia SENT kompletne” lub,
- „weryfikacja SENT ... - bez uwag” lub,
- „przewożony ładunek podlegający kontroli SENT. Ustalono tel. z KAS, iż przewóz towaru został zgłoszony” lub,
- „kontrola SENT” lub innej treści.

inspektorów WITD, przygotowując i przekazując co miesiąc do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego raporty o kontrolach SENT.

Dane powyższe wykorzystywane są do planowania kontroli WITD, w szczególności w zakresie wskazywania miejsc kontroli, gdzie zachodzi zwiększone ryzyko wykonywania przewozów z naruszeniem przepisów, np. zlokalizowanych w pobliżu dużych baz paliw (Rafineria Jasło itp.) oraz na głównych szlakach komunikacyjnych (A4, S19/DK19).

(akta kontroli str. 751)

Stosownie do ust. 3b art. 80 ustawy o *transporcie drogowym* dostęp do ewidencji naruszeń posiadają wyłącznie osoby upoważnione, w tym w szczególności pracownicy Wydziału Inspekcji Transportu Drogowego, w stopniu i zakresie wynikającym z wykonywanych przez te osoby obowiązków służbowych związanych z realizacją ustawowych zadań Inspekcji.

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego Jarosław Skolik wyjaśnił, że uprawnienia do dostępu do centralnej ewidencji naruszeń wynikają z nadania loginu i hasła do systemu, które inspektorzy WITD otrzymują bezpośrednio z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. WITD w Rzeszowie nie jest w posiadaniu dokumentacji potwierdzającej nadanie inspektorom uprawnień do dostępu do ewidencji, za wyjątkiem informacji zawartych w raporcie wygenerowanym z bazy danych CEN.

(akta kontroli str. 811-814)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

- w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD wprowadzili do rejestru zgłoszeń 369 adnotacji mających potwierdzić fakt przeprowadzenia kontroli w zakresie monitorowania przewozu towarów. Na podstawie analizy wpisów do rejestru zgłoszeń ustalono, że do rejestru poprawnie wprowadzono 294 adnotacje, a pozostałe 75 adnotacji w rejestrze zgłoszeń to adnotacje powielające wcześniejsze adnotacje. Świadczy to o niezetelności danych w rejestrze zgłoszeń i ich niewiarygodności.

- w okresie od 24 sierpnia 2018 r. do 30 listopada 2019 r. inspektorzy WITD nie odnotowali w rejestrze zgłoszeń faktu przeprowadzenia 208 czynności kontrolnych w zakresie kontroli monitorowania drogowego przewozu towarów. Inspektorzy WITD ewidencjonowali powyższe kontrole w Centralnej Ewidencji Naruszeń prowadzonej na podstawie art. 80 ust.1 ustawy o *transporcie drogowym*, natomiast nie ewidencjonowali ich w rejestrze zgłoszeń prowadzonym na podstawie art. 4 ust.1 pkt 1 ustawy o *systemie monitorowania*;

Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy o *systemie monitorowania* oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 sierpnia 2018 r. w *sprawie sposobu dokumentowania przeprowadzonej kontroli przewozu towarów oraz wzorów dokumentów*<sup>27</sup> przeprowadzenie kontroli przewozu towarów dokumentuje się przez zamieszczenie, niezwłocznie po zakończeniu kontroli, w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ustawy o *systemie monitorowania*, adnotacji potwierdzającej przeprowadzenie kontroli SENT.

---

<sup>27</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1624

## OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego nie zapewnił rzetelnego gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących kontroli przewozu towarów, tj. poprawnego i zgodnego ze stanem faktycznym ewidencjonowania czynności kontrolnych w rejestrze zgłoszeń. Dane dotyczące kontroli SENT zawarte w rejestrze zgłoszeń były nierzetelne.

Inspektorzy WITD nie odnotowywali w sposób ujednoczony w pozycji „Uwagi” faktu przeprowadzenia kontroli w Centralnej Ewidencji Naruszeń.

W kontroli nie stwierdzono, aby WITD informował GITD o problemach technicznych związanych z funkcjonowaniem systemu PUESC, utrudniających pracę inspektorom WITD.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie bieżącego i poprawnego dokonywania przez inspektorów WITD adnotacji w rejestrze zgłoszeń po przeprowadzonej kontroli w ramach monitorowania drogowego przewozu towarów.
2. Wdrożenie procedur zapewniających jednolitość informacji o przeprowadzonych kontrolach w zakresie monitorowania drogowego przewozu towarów zawartych w Centralnej Ewidencji Naruszeń.
3. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia ilości inspektorów transportu drogowego posiadających dostęp do systemu SENT oraz informowanie GITG o problemach związanych z funkcjonowaniem PUESC.
4. Zapewnienie, aby wszyscy inspektorzy transportu drogowego wykonujący kontrolę towarów akcyzowych posiadali stosowne szkolenia z tego zakresu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia 28 lutego 2020 r.

Kontroler  
Sławomir Kochman  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

/-/

Witold Pałasz  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

/-/