



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.015.01.2019

Adam Andrzejewski
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej
w Zielonej Górze

ul. gen. W. Sikorskiego 2
65-454 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/012 System monitorowania przewozu towarów akcyzowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze ul. gen. W. Sikorskiego 2, 65-454 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Andrzejewski, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej od dnia 1 marca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (DIAS) w Zielonej Górze podległych funkcjonariuszy / pracowników do realizacji zadań. 2. Realizacja przez DIAS w Zielonej Górze zadań wyznaczonych ustawą o monitorowaniu przewozu towarów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 maja 2017 r. do 30 listopada 2019 r. W kontroli mogą być także wykorzystane dowody sporządzone przed lub po tym okresie, jeśli miały wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej ustawa o NIK).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/127/2019 z dnia 22 października 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz.489, ze zm.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pracownicy Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze (IAS), pełniący wraz z pracownikami Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów rolę administratorów Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT, byli przygotowani do realizacji zadań związanych z administrowaniem tym systemem, w tym także w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń prowadzonego z wykorzystaniem ww. systemu. Pracownicy IAS posiadali wieloletnie doświadczenie w zakresie projektowania, budowy, wdrażania, bieżącego utrzymania i rozwoju systemów informatycznych, zdobyte w trakcie zatrudnienia w Izbie Celnej w Rzepinie. Dyrektor IAS zapewnił pracownikom możliwość dalszego doskonalenia w formie szkoleń i warsztatów. Administratorzy systemu SENT zostali wyposażeni w odpowiednie do potrzeb zaplecze sprzętowe.

Zgodnie z wymogami przepisów prawa zorganizowano tryb awaryjny przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia. Dyrektor IAS zapewnił ciągłość administrowania system SENT poprzez organizację całodobowych dyżurów pełnionych przez administratorów. Tryb przyjmowania i potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenia zorganizowano stosownie do wymogów przepisów prawa w tym zakresie. W przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń SENT, będącej wynikiem awarii bądź zaplanowanej przerwy technicznej, niezwłocznie uruchamiany był tryb awaryjny przyjmowania dokumentów zastępujących zgłoszenia. Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów rejestrze, a przyjęte dokumenty były przechowywane w jednoznacznie opisanych (datami niedostępności) folderach.

Na podstawie trzech przypadków niedostępności z powodu awarii stwierdzono, że w każdym przypadku podejmowano działania w celu ustalenia przyczyn awarii i ich usunięcia, zapewniono użytkownikom zewnętrznym dostarczanie informacji o awarii, wykorzystując do tego celu Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo – Celnych.

Dopracowania wymaga sposób potwierdzania przyjęcia dokumentów zastępujących zgłoszenie, wykorzystania danych o przyjętych dokumentach na potrzeby resortu finansów oraz dokumentowania czasu trwania niedostępności rejestru.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze podległych pracowników do realizacji zadań z zakresu obsługi Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT.

Opis stanu faktycznego

1.1. Wdrożenie systemu monitorowania przewozu towarów nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi⁴ (dalej ustawa smpt) z dniem 18 kwietnia 2017 r., z wykorzystaniem systemu SENT. Podstawowe kanały komunikacji z tym systemem udostępnione zostały użytkownikom poprzez Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo - Celnych (portal PUESC, o adresie: www.puesc.gov.pl).

Zadanie przyjmowania zgłoszeń w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń od dnia wdrożenia tego systemu - na podstawie § 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń⁵ (dalej: pierwsze rozporządzenie w sprawie zgłoszeń przewozu) oraz kolejnych rozporządzeń wydanych w sprawie - było przypisane Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze i realizowane niezmiennie przez sześciuosobową grupę pracowników Izby Administracji Skarbowej (IAS)⁶, przy czym pracownicy ci realizowali ww. zadanie w ramach następujących komórek organizacyjnych:

- w okresie od 18 kwietnia 2017 r. do 25 marca 2018 r. – w ramach Działu Systemów Centralnych, Lokalnych i Baz Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Helpdesk,
- w okresie od 26 marca 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. – w ramach Działu Systemów Centralnych i Bazy Wiedzy,
- od 1 września 2018 r. – w ramach nowo utworzonej komórki organizacyjnej - Referatu Usług Komunikacji Ekonomicznej oraz Usługi Elektronicznego Monitorowania Przewozu Towarów (dalej Referat ISS), w skład której weszła wyłącznie ww. grupa sześciu pracowników.

(akta kontroli str. 3-6, 56-60, 112)

Referat ISS utworzony został poprzez wydzielenie grupy sześciu pracowników spośród pracowników Działu Systemów Centralnych i Baz Wiedzy IAS w Zielonej Górze, z zastosowaniem – zgodnie z deklaracją Dyrektora IAS - następujących kryteriów wyboru:

- miejsce świadczenia pracy przez każdego pracownika (Zielona Góra),
- stopień dotychczasowego zaangażowania w tworzenie i administrowanie systemem SENT.

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

⁵ Dz.U. poz. 787.

⁶ Po wdrożeniu reformy KAS ww. pracownicy należeli do korpusu służby cywilnej, a od 1 stycznia 2020 r. czterech z nich zostało zatrudnionych jako funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej.

Wybraną grupę stanowili pracownicy, którzy od roku 2016 związani byli z systemem SENT. Wówczas zostali oni powołani⁷ przez Szefa Służby Celnej w skład Grupy Projektowej, utworzonej w celu opracowania projektu ustawy o rejestracji i monitorowaniu przewozu niektórych towarów oraz opracowanie aplikacji i rejestru zgłoszeń przewozów wraz z modułami utrzymania i eksploatacji.

(akta kontroli str. 56-60)

Po niespełna pół roku od utworzenia Referatu ISS Dyrektor IAS, pismem z dnia 11 lutego 2019 r., zwrócił się do Dyrektora Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej z wnioskiem o zwiększenie o pięć liczby etatów Referatu ISS. Do dnia 3 grudnia 2019 r. nie otrzymano odpowiedzi na pismo.

(akta kontroli str. 7-15, 56-60)

W sprawie potrzeby zwiększenia liczby etatów przydzielonych w ramach IAS do Referatu ISS Dyrektor IAS wyjaśnił m.in., że do Referatu (w momencie jego tworzenia) przeniesiono niezbędną liczbę osób, zapewniającą prawidłową obsługę systemu SENT, przy jednoczesnym zachowaniu w Dziale Systemów Centralnych, Lokalnych i Baz Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Helpdesk IAS (IIC) obsady kadrowej niezbędnej dla realizacji pozostałych w tej komórce zadań.

Dyrektor IAS w złożonych wyjaśnieniach dodał również, że przeniesienie do Referatu ISS większej liczby pracowników mogłoby mieć negatywny wpływ na realizację zadań w komórce IIC, w tym innych zadań centralnych.

(akta kontroli str. 97-100)

1.2. IAS nie tylko przyjmuje dokumenty zastępujące zgłoszenia w przypadkach niedostępności rejestru zgłoszeń, ale również współadministruje – wraz z pracownikami Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów - centralnym systemem informatycznym SENT, w tym zajmuje się jego bieżącym utrzymaniem, usuwaniem awarii oraz działaniami na rzecz rozwoju systemu. Zadanie administrowania systemem IAS przejęła wraz z pracownikami je realizującymi – w związku z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej – po Izbie Celnej w Rzepinie, która od 2016 r. uczestniczyła w projektowaniu, budowaniu i wdrażaniu systemu SENT.

(akta kontroli str. 56-60)

Administrowanie systemem SENT przez Referat ISS IAS realizowane jest w ramach centrum kompetencyjnego wspierającego ww. Departament Ministerstwa Finansów, pełniący rolę właściciela biznesowego systemu SENT, w zakresie utrzymania, administrowania i rozwoju tego systemu. Ww. grupa pracowników posiada upoważnienia Szefa KAS do przetwarzania danych osobowych oraz utworzone indywidualne konta administratorów na poziomie systemu SENT oraz bazy danych tego systemu.

Dodatkowym wsparciem dla administrowania systemem SENT ze strony IAS był podmiot zewnętrzny – w ramach umowy zawartej przez Dyrektora IAS, obejmującej zadania bieżącego utrzymania i rozwoju systemu – oraz dwóch pracowników Działu Systemów Centralnych i Baz Wiedzy IAS, którzy posiadali uprawnienia administratorów bazy danych SENT.

(akta kontroli str. 56-60, 109-111)

Koncepcja utworzenia w IAS centrum kompetencyjnego powstała w Ministerstwie Finansów w 2013 r., w wyniku realizacji projektu centralnego - Programu e-Cło, którego efektem było powstanie systemu informatycznego SEAP, udostępnionego

⁷ Pierwotnie w skład grupy weszło dziewięciu pracowników Izby Celnej w Rzepinie.

podmiotom zewnętrznym w formie Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych PUESC. Ich utworzenie w strukturze organizacyjnej służby celnej nastąpić miało na bazie ekspertów biznesowych i technicznych od wielu lat zajmujących się utrzymywaniem systemów informatycznych służby celnej oraz członków zespołów projektowych Programu e-Cło, którzy – w ocenie Departamentu Cel i Departamentu Informatyki Ministerstwa Finansów – posiadali wysoce specjalistyczną wiedzę oraz umiejętności projektowe i techniczne. Zgodnie z ww. koncepcją rekomendowano m.in.:

- włączenie Izby Celnej w Rzepinie jako uczestnika Zespołu kompetencyjnego Architektury Strategicznej Systemów Informatycznych Służby Celnej,
- utworzenie Zespołu Kompetencyjnego architektury systemu ECIP/SEAP PL w Izbie Celnej w Rzepinie; ww. system aktualnie stanowi podstawowy kanał komunikacji z systemem SENT.

(akta kontroli str. 7-15)

1.3. Infrastruktura lokalowa i sprzętowa Referatu ISS niezbędna do realizacji zadań dotyczących systemu monitorowania przewozu towarów stworzona została w 2016 r. w Izbie Celnej w Rzepinie, gdzie rozpoczęła się realizacja ww. zadania. Wyposażenie w postaci wszystkich składników rzeczowych majątku ruchomego Izby Celnej w Rzepinie, w tym wyposażenie i sprzęt stanowiskowy wykorzystywany obecnie przez osoby realizujące zadania w ramach utworzonego Referatu ISS, zostało przekazane Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze protokołem z dnia 28 lutego 2017 r. Tak więc Dyrektor IAS zapewnia infrastrukturę niezbędną do realizacji zadań związanych z systemem monitorowania przewozu towarów od dnia 1 marca 2017 r. W latach 2017 – 2018 zmodernizowano i doposażono komórki realizujące ww. zadania, m.in. poprzez zakupienie:

- sprzętu informatycznego (komputery, monitory, serwer, słuchawki, zestawy głośnomówiące) na kwotę 71.185,96 zł,
- sprzętu informatycznego (macierz dyskowa i serwer) oraz oprogramowania niezbędnego do utrzymania systemu SENT na kwotę 44.000 zł,
- laptopów z oprogramowaniem dla deweloperów aplikacji SENT na kwotę 16.000 zł,
- samochodu osobowego.

(akta kontroli str. 7-15)

Ww. zakupy wyposażenia sfinansowano ze środków:

- IAS,
- z przekwalifikowania środków (przeszacowanie wartości początkowej środków trwałych w związku ze zmianą przepisów prawa),
- pozostałych z kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2018 na usługę wsparcia utrzymania i rozwoju systemu monitorowania drogowego przewozu towarów SENT,
- pozostałych po realizacji zadania związanego z modernizacją i optymalizacją systemu ECIP/SEAP.

Na przekwalifikowanie środków IAS w Zielonej Górze uzyskała zgodę Ministerstwa Finansów.

Kierownik Referatu ISS w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że nie występują niezrealizowane potrzeby Referatu ISS w zakresie wyposażenia.

(akta kontroli str. 7-15, 91-95)

1.4. Zakres zadań realizowanych przez Referat ISS w ramach centrum kompetencyjnego na rzecz wsparcia właściciela biznesowego systemu SENT pierwotnie wynikał z pisma Szefa KAS z dnia 28 marca 2017 r., w którym nakazywał on utworzenie w IAS Zielona Góra ww. centrum kompetencyjnego. Następnie Zastępca Szefa KAS - pismem z dnia 26 października 2017 r. - powierzył Dyrektorowi IAS realizację scentralizowanego zadania polegającego na utrzymaniu, administrowaniu i rozwoju systemu SENT na potrzeby całej KAS. Powyższe działania znalazły odzwierciedlenie w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów⁸, zmienionym zarządzeniem z dnia 9 lipca 2019 r.⁹, którymi przydzielono IAS w Zielonej Górze zadanie z zakresu utrzymania i rozwoju rejestru zgłoszeń w ramach systemu SENT.

(akta kontroli str. 7-15, 107-111)

Na podstawie ww. pism oraz cytowanych zarządzeń Ministra Finansów zadanie dotyczące administrowania, utrzymania i rozwoju systemu SENT wprowadzone zostało do Regulaminu organizacyjnego IAS w Zielonej Górze i przypisane pierwotnie do zadań Działu Systemów Centralnych, Lokalnych i Baz Wiedzy, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Helpdesk, a ostatecznie – do zadań Referatu ISS, (co szczegółowo zaprezentowano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia), usytuowanemu w hierarchii organizacyjnej IAS w Zielonej Górze w pionie Logistyki i Usług, Kontroli, Cła i Audytu, podległym III Zastępcy Dyrektora IAS. Pracownicy realizujący to zadanie przypisane mieli w zakresach obowiązków zadania projektowania, budowy, wdrażania i administrowania systemami informatycznymi.

(akta kontroli str. 7-15, 56-60)

1.5. Nadzór służbowy nad realizacją zadań Referatu ISS, do którego należy realizacja zadań centrum kompetencyjnego ds. wsparcia i rozwoju systemów SEAP i SENT – co wynika ze struktury organizacyjnej IAS i podporządkowania organizacyjnego komórki ISS – realizowany był na następujących szczeblach zarządzania:

- Kierownik Referatu ISS - nadzór służbowy i merytoryczny sprawowany nad pracownikami tego Referatu,
- III Zastępca Dyrektora IAS - nadzór bezpośredni pracowniczy obejmujący kontrolę funkcjonalną, w tym m.in.: ogólną kontrolę realizacji zadań, terminowość (szczególnym nadzorem były objęte prace związane z utworzeniem modułu Kontrola II), dyscyplinę pracy, organizację całodobowych dyżurów Helpdesk, bieżące zapoznawanie się z problemami występującymi w funkcjonowaniu systemu,
- Dyrektor IAS jako kierownik jednostki (na najwyższym szczeblu zarządzania) - nadzór w zakresie: dyscypliny pracy, terminowości realizacji kluczowych zadań, prawidłowości realizacji umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi.

(akta kontroli str. 7-15-56-60)

Poza strukturą IAS jakość zadań dotyczących SENT, realizowanych przez pracowników Referatu ISS w ramach centrum kompetencyjnego, była monitorowana i oceniana przez właściciela biznesowego tego systemu, m.in. poprzez współadministrowanie systemem, uzgadnianie procedury postępowania na wypadek

⁸ Dz.Urz. MF z 2019 r. poz. 1

⁹ Dz.Urz. MF poz. 73

niedostępności rejestru, akceptację zakresu usług możliwych do zlecenia podmiotowi zewnętrznemu w zakresie utrzymania i rozwoju systemu SENT.

(akta kontroli str. 7-15, 56-60)

1.6. Opisane powyżej rozwiązania organizacyjne realizacji zadań przez Referat ISS w zakresie systemu monitorowania przewozu towarów determinowały kanały komunikacji zarówno w ramach IAS, jak i z właścicielem biznesowym systemu SENT. Komunikacja związana z bieżącym utrzymaniem i administrowaniem systemem SENT, w tym w związku z niedostępnością rejestru zgłoszeń, prowadzona była przez Referat ISS bezpośrednio z Departamentem Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów. Kierownictwo IAS – zgodnie z opisem przedstawionym kontrolerowi NIK - w realizacji tego zadania nie uczestniczyło bezpośrednio, gdyż jego realizacja wymaga niezakłóconej, szybkiej wymiany informacji o charakterze technicznym, informatycznym w celu bezzwłocznego podejmowania adekwatnych do sytuacji decyzji i działań, w tym o uruchomieniu procedury awaryjnej, ustalenia przyczyn awarii i sposobów ich usunięcia. III Zastępca Dyrektora IAS, sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem, informowany był o stwierdzonej niedostępności rejestru zgłoszeń.

Pozostałe działania realizowane przez Referat ISS, dotyczące w szczególności rozwoju systemu SENT, realizowane były w wyniku dokonywanych wzajemnych uzgodnień Dyrektora IAS i właściciela biznesowego lub w drodze uzyskania akceptacji właściciela biznesowego dla podejmowanych działań. Dotyczy to m.in. zakresu umów zawieranych z podmiotem zewnętrznym, który wspiera działania w zakresie rozwoju systemu SENT.

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w ramach centrum kompetencyjnego organizowane były spotkania z przedstawicielami właściciela biznesowego oraz warsztaty dla pracowników Referatu ISS. W trakcie spotkań wypracowywane były - w oparciu o zdiagnozowane problemy - zasady postępowania w zakresie bieżącego utrzymania systemu oraz jego rozwoju.

(akta kontroli str. 7-15,56-60)

1.7. Ocena i rozliczanie efektów pracy pracowników Referatu ISS w zakresie realizacji zadań związanych z administrowaniem centralnymi systemami informatycznymi, zgodnie z opisem przedstawionym w piśmie Dyrektora IAS, realizowana była na poszczególnych szczeblach zarządzania oraz w ramach nadzoru właściciela biznesowego przez następujące osoby i w następującym zakresie:

- Kierownik Referatu ISS - m.in. poprzez dokonywanie ocen okresowych pracowników, w tym kwartalnych, związanych z przyznawaniem nagród; do tego celu wykorzystywane były m.in. okresowe raporty pracowników z wykonanych zadań, przegląd współdzielonych skrzynek pocztowych, okresowy przegląd wpisów w elektronicznej książce administratora,
- III Zastępca Dyrektora IAS w Zielonej Górze - poprzez wyniki kontroli funkcjonalnej w zakresie terminowości realizowanych kluczowych zadań (w szczególności prac nad rozwojem modułu Kontrola II), weryfikacji pism oraz oceny pracy w kontekście wniosków o nagrody indywidualne;
- Dyrektor IAS w Zielonej Górze jako kierownik jednostki oraz w ramach nadzoru nad realizacją umów zewnętrznych - ocena ich realizacji w toku zatwierdzania płatności;
- Dyrektor Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów (jako właściciel biznesowy systemu SENT) – poprzez m.in. nakładanie na Referat obowiązków w zakresie rozwoju

systemu SENT ze wskazaniem terminów ich realizacji i egzekwowanie ich wykonania.

(akta kontroli str. 7-15, 56-60)

1.8. Pracownicy Referatu ISS posiadali wieloletnie doświadczenie w projektowaniu, budowaniu, wdrażaniu i utrzymaniu systemów informatycznych. Przed budową systemu SENT byli oni zaangażowani w realizację projektów centralnych Ministerstwa Finansów w zakresie projektowania i budowania systemów informatycznych, w tym:

- Programu e-Cło z 2013 r., o którym mowa w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia,
- Systemu CMM SEZaM wdrożonego w 2012 r. i wykorzystywanego do zarządzania gospodarką magazynową Centralnego Magazynu Mundurowego oraz do składania i realizacji zamówień dotyczących umundurowania¹⁰

oraz (w okresie wcześniejszym) w budowę systemu Kancelaria, Zarządzanie Kadrami czy rejestru Elektroniczna Książka Służby.

Ponadto jeden z pracowników Referatu ISS aktualnie bierze udział w realizacji projektu na rzecz Unii Europejskiej dotyczącego portalu *General Trader Portal* (umożliwiającego przedsiębiorcom dostęp do usług centralnych wystawianych przez Komisję Europejską) w zakresie mechanizmów uwierzytelniania użytkowników na podstawie danych przechowywanych w usłudze eKlient systemu SEAP (udostępnionego użytkownikom jako portal PUESC).

(akta kontroli str. 7-15, 42-43)

Pracownikom administrującym systemem SENT - zarówno w strukturach Izby Celnej w Rzepinie, jak i IAS w Zielonej Górze - zapewniono możliwości poszerzanie wiedzy specjalistycznej. Uczestniczyli oni m.in. w:

- szkoleniach zewnętrznych prowadzonych w ramach umów zawartych w 2016 r. oraz 2017 r. przez Dyrektora Izby Celnej w Rzepinie w zakresie m.in. wytworzenia i edycji nowych portletów oraz osadzania i połączenia portletów, mapowania złożonych Java Beanów, implementacji kolejek komunikatów opartych o bazę danych, wzorców projektowych dla usług REST,
- warsztatach zorganizowanych przez Dyrektora IAS Zielona Góra na podstawie umów z 2017 r. oraz 2018 r. mających na celu przygotowanie do uruchomienia nowych funkcjonalności systemu SENT, w tym niezbędnych do integracji z modulem lokalizacji SENT-GEO, uruchomieniem mechanizmów ELASTIC SEARCH, dotyczących wielopozycyjności zgłoszeń.

(akta kontroli str. 56-60)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

¹⁰ System wdrożony w 2012 r. w całej Służbie Celno-Skarbowej oraz Straży Granicznej, aktualnie nadal funkcjonuje i administrowany jest przez Referat ISS

2. Realizacja przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze zadań z zakresu Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu SENT związanych z niedostępnością rejestru zgłoszeń.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dyrektor IAS jako organ przyjmujący dokumenty zastępujące zgłoszenie w przypadku niedostępności rejestru SENT, o których mowa w art. 9 ust. 5 ustawy smpt, stosownie do wymogu § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 pkt 4 pierwszego rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu, zorganizował tryb awaryjny przyjmowania zgłoszeń poprzez utworzenie skrzynek email: awaria.sent@mf.gov.pl oraz awaria.sent.ws@mf.gov.pl¹¹ na potrzeby awaryjnej obsługi systemu SENT. Skrzynki email utworzono w dniu 5 kwietnia 2017 r., tj. przed wdrożeniem ustawy smpt. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Referatu ISS, jedynymi użytkownikami tych skrzynek jest sześćosobowa grupa pracowników Referatu ISS. W celu zapewnienia ciągłości działania systemu SENT i umożliwienia podmiotom dokonanie zgłoszeń również podczas niedostępności rejestru, pracownicy Referatu pełnili całodobowe dyżury.

Podstawowe, ramowe zasady postępowania na wypadek niedostępności rejestru SENT zostały wypracowane przez Referat ISS i uzgodnione z właścicielem biznesowym systemu – Departamentem Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów w dniu 13 lipca 2017 r. (ulegały one niewielkim zmianom wynikającym z doświadczeń w administrowaniu tym programem). Zdefiniowane zostały grupy zadań administratora SENT, w tym z podziałem na:

- zadania bieżące,
- zadania (oraz kolejność ich realizacji) w przypadku ogłoszenia awarii i po jej usunięciu.

(akta kontroli str. 102-105, 113)

2.2. W dotychczasowym okresie funkcjonowania systemu SENT (od 18 kwietnia 2017 r. do 30 listopada 2019 r.) odnotowano łącznie 25 przypadków niedostępności rejestru, które skutkowały uruchomieniem procedury awaryjnej, polegającej na udostępnianiu awaryjnego kanału komunikacji do przekazywania zgłoszeń przewozu towarów na dokumencie zastępującym zgłoszenie (dalej nazywane również zgłoszeniem zastępującym). Niedostępność rejestru była wynikiem:

- w 2017 r. - awarii aplikacji SENT (trzy przypadki), niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (pięć przypadków) oraz przerw technicznych (trzy przypadki);
łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 46 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 11 godzin 46 minut, najkrótsza – 39 minut (średnio: 4 godziny 43 minuty); czas trwania przerw technicznych wynosił od 1 godziny 19 minut do 5 godzin 14 minut (średnio: 2 godziny 47 minut);
- w 2018 r. – awarii aplikacji SENT (jeden przypadek), niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (dwa przypadki) oraz przerw technicznych (trzy przypadki);

¹¹ Skrzynka dla podmiotów dokonujących przesyłania zgłoszeń przy użyciu interfejsu niewizualnego, z wykorzystaniem usług web service dedykowanych do komunikacji z PUESC; łączna liczba otrzymanych tym kanałem zgłoszeń wyniosła 6.779.

łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 11 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 1 godzina 7 minut, najkrótsza – 31 minut (średnio: 49 minut); czas trwania przerw technicznych wynosił od 42 minut do 6 godzin 28 minut (średnio: 2 godziny 45 minut);

- w 2019 r. – niedostępności kanałów komunikacji z systemem SENT (siedem przypadków) oraz przerw technicznych (jeden przypadek); łączny czas niedostępności rejestru wyniósł około 27 godzin, najdłuższa niedostępność z powodu awarii: 16 godzin 22 minuty, najkrótsza – 2 godziny 9 minut (średnio: 3 godziny 31 minut); czas trwania przerwy technicznej – 1 godzina 59 minut.

Przypadki niedostępności odnotowywane były w prowadzonym przez administratorów rejestrze. W rejestrze tym odnotowywano m.in. źródło informacji o problemie w funkcjonowaniu SENT, treść ogłaszanych komunikatów w związku z niedostępnością rejestru i czas jego publikacji na portalu PUESC, przyczyny wystąpienia problemów oraz podjęte działania w celu ich usunięcia. Nie dokumentowano dokładnego czasu niedostępności rejestru. Czas ten szacowano na podstawie wpływu pierwszej i ostatniej wiadomości na skrzynkę awaria.sent@mf.gov.pl¹².

(akta kontroli str. 61, 65, 91-95, 102-105)

W ocenie NIK należałoby w ramach czynności realizowanych w trybie awaryjnym przyjąć rozwiązanie, które pozwoli na dokumentowanie dokładnego czasu niedostępności rejestru, szczególnie że precyzyjne określenie ram czasowych niedostępności jest niezbędne do sprawnego przeprowadzania kontroli przewozów, jak i monitorowania poziomu dostępności środowiska.

Łączny czas niedostępności rejestru w poszczególnych latach funkcjonowania systemu SENT wyznaczał wskaźnik dostępności tego systemu (mierzony jako relacja rzeczywistej dostępności aplikacji SENT oraz kanałów dostępu do tej aplikacji do planowanej¹³ dostępności systemu) na poziomie odpowiednio: 99,22%, 99,87% oraz 99,76%.

Dostępność środowiska SENT, mierzona jako relacja rzeczywistej dostępności aplikacji SENT do planowanej dostępności tej aplikacji dla każdego roku funkcjonowania, wyniosła odpowiednio: 99,52%, 99,99% oraz 100%¹⁴.

(akta kontroli str. 61, 102-105)

Oszacowany czas, jaki upływał od momentu identyfikacji występowania problemów z dostępnością systemu SENT do momentu uznania tego stanu za awarię, zawierał się w przedziale od 1 minuty dla zdarzenia z 16 maja 2017 r. do 1 godziny i 33 minut dla zdarzenia z 22 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 102-105)

System SENT – od czasu wdrożenia – nie podlegał istotnym modyfikacjom w związku z jego awaryjnością. Dokonywane zmiany – poza usuwaniem przyczyn niedostępności rejestru - wynikały głównie ze zwiększania jego funkcjonalności oraz rozszerzania systemu monitorowania przewozu towarów o dodatkowe grupy produktów (farmaceutyczne, olej opałowy).

(akta kontroli str. 102-105)

¹² Kierownik Referatu ISS wyjaśnił, że nie dokumentowano powyższego ze względu na fakt, że nikt poza pracownikami Referatu nie może dokonać zmiany ustawień skrzynek awaryjnych w celu przyjmowania dokumentów zastępujących zgłoszenia.

¹³ Oczekiwano całodobowej, ciągłej dostępności systemu.

¹⁴ Do 30 listopada 2019 r.

2.3. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu w trybie awaryjnym przyjęto następującą liczbę wiadomości dotyczących zgłoszeń zastępujących:

- skrzynka awaria.sent@mf.gov.pl:
 - ✓ rok 2017 (od 18 kwietnia) - 7.432,
 - ✓ rok 2018 - 577,
 - ✓ rok 2019 (do 30 listopada) - 10.421,
- skrzynka awaria.sent.ws@mf.gov.pl: odpowiednio 3.611, 865, 2.303.

Zgłoszenia dokonane w trybie awaryjnym stanowiły znikomy odsetek wszystkich zgłoszeń i ich aktualizacji odnotowanych w bazie danych systemu SENT, wynosząc 0,16% zgłoszeń i ich aktualizacji przyjętych za 8 miesięcy funkcjonowania systemu w 2017 r., 0,01% zgłoszeń i ich aktualizacji przyjętych w 2018 r. oraz 0,15% zgłoszeń przyjętych za 11 miesięcy 2019 r.

(akta kontroli str. 62, 63, 64, 106)

2.4. W trakcie kontroli NIK dokonano przeglądu postępowania administratorów systemu SENT w odniesieniu do czterech przypadków niedostępności rejestru SENT (po jednym przypadku awarii odnotowanej w każdym roku funkcjonowania systemu¹⁵ oraz jeden przypadek przerwy technicznej – aktualizacja z dnia 22 maja 2018 r.), tj. 16,0% łącznej zarejestrowanej liczby tych zdarzeń.

W toku przeglądu udokumentowanych działań związanych z ww. przypadkami niedostępności rejestru SENT ustalono m.in., że administratorzy systemu podejmowali działania zgodne z ogólnymi zasadami postępowania wypracowanymi w uzgodnieniu z właścicielem biznesowym systemu, tj. m.in.:

- identyfikowali problemy w działaniu systemu SENT lub komunikacji z tym systemem z wykorzystaniem do tego celu narzędzi monitorujących, treści wiadomości zgłaszanych przez I linię wsparcia (Helpdesk),
- podejmowali próby przywrócenia działania systemu, m.in. poprzez restart systemów, poszukiwali przyczyn awarii w ramach bieżącej wymiany informacji z administratorami systemu w Ministerstwie Finansów, opracowywali i/lub weryfikowali poprawność poprawek do systemu, w tym wykonanych w ramach usług świadczonych przed podmiot zewnętrzny,
- na portalu PUESC – w przypadku jego dostępności – zamieszczony był komunikat o niedostępności rejestru SENT oraz o przewidywanym czasie usunięcia awarii (jeśli oszacowano); w przypadku niedostępności portalu – stworzono komunikat o niedostępności systemu dla użytkowników zewnętrznych, wyświetlany zamiast strony głównej portalu, z zamieszczonymi linkami odwołującymi do procedur awaryjnych określających sposób postępowania; w sytuacji planowanej niedostępności rejestru w związku z przerwą techniczną, stosowny komunikat zamieszczony został na portalu PUESC z trzydniowym wyprzedzeniem,
- uruchamiano kanał awaryjny do przesyłania przez użytkowników zewnętrznych zgłoszeń zastępujących (elektroniczna skrzynka pocztowa awaria.sent@mf.gov.pl) – niezwłocznie po stwierdzeniu awarii systemu lub niedostępności kanałów komunikacji z tym systemem,
- po usunięciu przyczyn awarii, dokonaniu aktualizacji oprogramowania, blokowany był kanał awaryjny do przekazywania zgłoszeń zastępujących – po wysłaniu przez użytkownika zewnętrznego wiadomości na skrzynkę pocztową awaria.sent@mf.gov.pl wysyłający otrzymywał automatyczną odpowiedź o treści: „Nie ma awarii systemu SENT. Do wysłania

¹⁵ 9 listopada 2017 r., 11 czerwca 2018 r. oraz 15 stycznia 2019 r.

komunikatów do systemu SENT proszę użyć standardowych kanałów komunikacji”;

- na portalu PUESC, w sytuacji gdy komunikat o awarii nie wskazywał czasu przywrócenia działania systemu, zamieszczany był odpowiedni komunikat.

Ww. działania podejmowane były przez administratorów systemu SENT będących pracownikami Referatu ISS IAS bądź Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów. Działania podejmowane były bez zbędnej zwłoki.

(akta kontroli str. 85, 102-105)

2.4. Otrzymane elektronicznie zgłoszenia zastępujące były przechowywane w folderze o nazwie „Odebrane”, dla którego stworzono grupę podkatalogów – odrębny podkatalog na każdą niedostępność rejestru, z datą niedostępności jako nazwą tego podkatalogu. Automatyczne odpowiedzi na wiadomości otrzymane przechowywano w folderze o nazwie „Wysłane”.

Na podstawie zawartości ww. folderów, dla kontrolowanych przypadków niedostępności rejestru SENT ustalono, że:

- Dyrektor IAS w Zielonej Górze, działający na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 września 2018 r. w sprawie zgłoszeń przewozu towarów¹⁶ (dalej rozporządzenie w sprawie zgłoszeń przewozu) oraz wcześniej wydanych rozporządzeń w sprawie, jako organ, do którego przesyłane są zgłoszenia w przypadku niedostępności rejestru, przyjął łącznie 1.822 wiadomości w sprawie zgłoszeń¹⁷, z tego:
 - ✓ 55 wiadomości nie zawierało zgłoszenia zastępującego, co oznacza niespełnienie obowiązku dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 5 ustawy smpt,
 - ✓ do 40 wiadomości załączono zgłoszenia zastępujące w formatach innych niż xml lub pdf, mimo iż w § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu (oraz rozporządzeń wcześniejszych w tej sprawie) wskazane zostały tylko te dwa formaty dokumentów zgłoszeń zastępujących;
 - ✓ 3 z 61 plików zawierających zgłoszenie zastępujące, objętych sprawdzeniem zawartości, nie udało się otworzyć (odczytać treści zgłoszenia),
- w każdym przypadku do przyjętej wiadomości, w tym do wiadomości, które nie zawierały zgłoszenia zastępującego, wygenerowana została automatyczna odpowiedź potwierdzająca przyjęcie zgłoszenia; potwierdzenie wygenerowane było dla wiadomości, które w tytule miały treści oddzielone „##”, co wynika ze struktury tytułu wiadomości określonej w § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zgłoszeń przewozu oraz wcześniej obowiązujących w sprawie.

(akta kontroli str. 102-105)

W przypadku wiadomości, które nie zawierały zgłoszenia zastępującego, nie podejmowano żadnych działań, w tym nie informowano właściciela biznesowego systemu. Ponadto nie analizowano formatów otrzymywanych zgłoszeń zastępujących (oprócz formatów xml i pdf – do IAS przekazywane były dokumenty zgłoszeń zastępujących także w formatach jpg, tif, word, excel, odt, zip), jak również nie sporządzano zestawień / sprawozdań dotyczących zgłoszeń zastępujących, w tym m.in. danych o liczbie przyjętych zgłoszeń, otrzymanych wiadomości nie

¹⁶ Dz. U. poz. 1849

¹⁷ W tym: 1.128 na skrzynkę awaria.sent@mf.gov.pl oraz 694 na skrzynkę awaria.sent.ws@mf.gov.pl

zawierających zgłoszeń, co mogłoby zostać wykorzystane do oceny skuteczności funkcjonowania procedury awaryjnej podczas niedostępności rejestru SENT.

(akta kontroli str.102-105)

W sprawie zaprezentowanych powyżej wyników przeglądu przyjętych zgłoszeń zastępujących kierownik Referatu ISS wyjaśnił m.in., że:

- w zakresie niezałączania przez wysyłających wiadomości dokumentów zgłoszeń zastępujących – dotychczas dane o zgłoszeniach nie zasilają systemu SENT i nie podlegały analizie przez administratorów systemu, gdyż takie zadanie jednoznacznie nie zostało przypisane Referatowi ISS; dane te były udostępniane na wniosek i wykorzystywane do kontroli przewozu;
- w kwestii formatów przyjętych dokumentów zastępujących zgłoszenie – wypełnienie zgłoszenia w formacie xml bez platformy PUESC, jak i zgłoszenia w formacie pdf nie jest łatwe, wymaga posiadania odpowiednich narzędzi, dlatego właściciel biznesowy systemu dopuszcza (co wynikało z wielokrotnych rozmów przeprowadzonych przez pracowników Referatu ISS z właścicielem biznesowym systemu w trakcie organizacji trybu awaryjnego systemu SENT) możliwość przesyłania zgłoszeń zastępujących w formatach innych niż xml i pdf; w świetle powyższego nie wystąpiła konieczność informowania o formatach otrzymanych zgłoszeń zarówno Dyrektora IAS, jak i właściciela biznesowego;
- w odniesieniu do przyjętych zgłoszeń, których nie udało się odczytać – skala otrzymywanych zgłoszeń zastępujących jest znikoma, stąd dotychczas nie identyfikowano ryzyka z tym związanego na poziomie wymagającym podejmowania działań,
- w zakresie sprawy automatycznego potwierdzania przyjęcia elektronicznego zgłoszenia w przypadku nieotrzymania takiego zgłoszenia – przyjęta przez właściciela biznesowego systemu SENT koncepcja funkcjonowania kanału awaryjnego w formie skrzynki pocztowej ma pewne ograniczenia, nie pozwala na tworzenia reguł dotyczących m.in. walidacji załączenia załącznika, poprawności załączonych plików czy formatu załącznika.

(akta kontroli str. 91-95)

Zdaniem NIK – rozumiejąc istniejące ograniczenia techniczne wskazane przez Kierownika Referatu ISS – przyjęte rozwiązanie w zakresie automatycznego potwierdzania przyjęcia zgłoszenia wymaga poprawy. IAS powinna wypracować rozwiązanie tego problemu od strony technicznej lub poprzez dopracowanie treści automatycznego potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia, w sposób pozwalający na stworzenie mechanizmu kontrolnego wskazującego wysyłającemu na konieczność sprawdzenia, czy do wysłanej wiadomości dodany został załącznik stanowiący dokument zastępujący zgłoszenie.

W sprawach braku analiz i działań związanych z wpływem do Dyrektora IAS dokumentów zastępujących zgłoszenia, w tym liczby zgłoszeń zastępujących, przypadków niezałączania zgłoszeń do przesyłanych na kanał awaryjny wiadomości, a także ich formatów, Dyrektor IAS wyjaśnił m.in., że zgłoszenia zastępujące stanowią małą skalę zgłoszeń ogółem i wykorzystywane są przede wszystkim do kontroli przewozu towarów. Ponadto zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zgłoszeń przewozu towarów i sposobu postępowania w przypadku niedostępności rejestru zgłoszeń Dyrektor IAS

w Zielonej Górze posiada uprawnienia jedynie do przyjmowania zgłoszeń zastępczych, nie jest organem uprawnionym do analizy tych zgłoszeń.

Dyrektor IAS w złożonych wyjaśnieniach ocenił, że kompleksowa analiza wszystkich zgłoszeń zastępczych, biorąc pod uwagę skalę zjawiska i związane z nią ryzyko, ewentualne dodatkowe przychody podatkowe oraz koszty związane z analizą (trudność z automatycznym wykorzystaniem tych danych - pliki pdf, skany dokumentów), nie przyniosłaby pożądanych efektów finansowych. Niemniej jednak Dyrektor IAS zadeklarował, że w najbliższym czasie Referat ISS, w porozumieniu z Dyrektorem IAS oraz Departamentem Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, ustali akceptowalny poziom ryzyka oraz oceni, czy ryzyko braku analizy zgłoszeń zastępczych jest większe od poziomu akceptowalnego.

(akta kontroli str. 96-100)

Nie kwestionując wyjaśnień złożonych przez Dyrektora IAS, podkreślenia - zdaniem NIK - wymaga fakt, że żadna inna jednostka resortu finansów (poza IAS w Zielonej Górze) nie ma dostępu do danych o zgłoszeniach zastępczych, stąd inicjowanie uzgodnień z właścicielem biznesowym systemu SENT w zakresie wypracowania sposobu, zakresu i częstotliwości informowania o zgłoszeniach zastępczych, niedostępności rejestru oraz określenia grupy ich odbiorców jest istotne, a sporządzenie statystyki w powyższym zakresie nie jest pracochłonne, co potwierdziły badania kontrolne NIK. Bez analizy danych - zagregowanych dla określonych okresów - m.in. o czasie niedostępności rejestru, liczbie przyjętych zgłoszeń, otrzymanych wiadomości bez zgłoszenia zastępczego, formatach zgłoszeń, nie jest możliwe zarówno prawidłowe identyfikowanie ryzyka związanego z funkcjonowaniem trybu awaryjnego w okresach niedostępności rejestru, jak i mierzenie jego poziomu. Dlatego też realizacja złożonej przez Dyrektora IAS deklaracji może ułatwić właścicielowi biznesowemu dokonanie kompleksowej oceny funkcjonowania systemu SENT.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

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 Zielonej Górze. 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.

Zielona Góra, 20 lutego 2020 r.

Kontroler
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis