



Kielce, dnia 18 października 2019 r.

**Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej
w Kielcach**



UNP: 2601-19-056754

Znak sprawy: 2601-IWW.0921.14.2019

ŚWIĘTOKRZYSKI URZĄD CELNO-SKARBOWY W KIELCACH		
WPLYNEŁO	2019-10-21	3
Podpis	[Signature]	

**Naczelnik
Świętokrzyskiego Urzędu
Celno-Skarbowego
w Kielcach**

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI przeprowadzonej w trybie uproszczonym

sporządzone na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

Podstawa kontroli:

Art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185 poz. 1092).

Kontrolerzy:

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolerów:

1. – starszy ekspert skarbowy w Dziale Kontroli Wewnętrznej Izby Administracji Skarbowej w Kielcach,
2. - starszy referent w Dziale Kontroli Wewnętrznej Izby Administracji Skarbowej w Kielcach,

na podstawie upoważnienia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Kielcach nr 13/2019 z dnia 5 września 2019 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1)

Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych:

Kontrolę przeprowadzono w dniach od 6 września 2019 r. do 30 września 2019 r.

Przedmiot i zakres kontroli:

Prawidłowość funkcjonowania Działu Realizacji i Służby Dyżurnej w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach w zakresie kontroli realizowanych w oparciu o przepisy ustawy SENT.



Kasowa Administracja
Skarbowa

Okres objęty postępowaniem kontrolnym:

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r.

Jednostka kontrolowana:

Świętokrzyski Urząd Celno-Skarbowy w Kielcach.

Kierownik jednostki kontrolowanej:

Naczelnik Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach:

- Bożena Hamera – od 1 marca 2017 r. do 11 czerwca 2018 r.,
- Jacek Lech - od 12 czerwca 2018 r. i nadal.

(Dowód: akta kontroli str. 291)

OPIS STANU FAKTYCZNEGO

1. Ogólne rozwiązania organizacyjne dotyczące kontrolowanego zakresu.

W badanym okresie tj. od 1 stycznia 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r. w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach (zwanym dalej ŚUCS w Kielcach) obowiązywał Regulamin organizacyjny stanowiący załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 020-2-105/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Kielcach z dnia 18 września 2017 r.

Zgodnie z ww. regulaminem zadania związane z:

- wykonywaniem kontroli celno-skarbowej przewozu towarów, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz zadania Służby Dyżurnej należały do Działu Realizacji i Służby Dyżurnej (zwany dalej CZR), którego kierownikiem w kontrolowanym okresie był i nadal jest starszy aspirant
- orzecznictwem w zakresie kar pieniężnych należały do Referatu ds. Postępowania Celnego i Likwidacji Towarów (zwany dalej COC) wchodzącego w skład Delegatury Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach, którego kierownikiem w kontrolowanym okresie był i nadal jest rachmistrz

Zgodnie z obowiązującym w kontrolowanym okresie Regulaminem organizacyjnym Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach bezpośredni nadzór nad komórką CZR sprawował Naczelnik Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach, natomiast nad komórką COC – II Zastępca Naczelnika Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach. Stanowisko II Zastępcy zajmuje od 1 marca 2017 r. i nadal nadkomisarz Eligiusz Tokarski.

2. Stan etatowy komórki realizacji i sposób organizacji komórki.

Z uzyskanych od Naczelnika ŚUCS w Kielcach wyjaśnień wynika, że w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej nie wydano wewnętrznych uregulowań dotyczących organizacji komórki.

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2019 r. w komórce CZR służbę pełniło 31 funkcjonariuszy, łącznie z kierownikiem komórki. Według wyjaśnień Naczelnika ŚUCS w Kielcach: „Zasadniczo funkcjonariusze CZR podzieleni są na 5 grup, a wykonywane przez nich zadania określono szczegółowo w ich zakresach obowiązków. Są to:

- a) Funkcjonariusze realizujący co do zasady czynności wymienione w pkt. 1-10 i 12-14 § 21 Regulaminu Organizacyjnego Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego, zwani dalej funkcjonariuszami zespołów kontrolnych — w ilości 21 osób (w tym 2 osoby — instruktorzy wyszkolenia strzeleckiego i titi)
- b) Funkcjonariusze realizujący co do zasady czynności wymienione w pkt. 15-27 § 21 Regulaminu Organizacyjnego Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego, zwani dalej funkcjonariuszami Służby Dyżurnej — w ilości 5 osób
- c) Funkcjonariusz realizujący czynności wymienione w pkt. 11 § 21 Regulaminu Organizacyjnego Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego, informatyk śledczy — 1 osoba
- d) Przewodnicy psów służbowych — 2 osoby
- e) Stanowisko wsparcia - 1 osoba
- f) Kierownik komórki — 1 osoba

Z uwagi na szerokie spektrum nałożonych na dział zadań, oraz ograniczony stan etatowy, przy konieczności pełnienia służby w systemie 24 godzinnym, kontrole SENT wykonują wszyscy funkcjonariusze opisani powyżej w punkcie „a”, jako jedno z podstawowych zadań na nich nałożonych, z wyłączeniem 2 instruktorów wspieranych często dodatkowo przez 2 funkcjonariuszy wykonujących inne czynności kontrolne wynikające z nałożonych na komórkę zadań.”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

Na podstawie okazanych do kontroli przez Dział Kadr, Spraw Pracowniczych i Socjalnych kart zakresu obowiązków i uprawnień ustalono, że 29 funkcjonariuszom komórki CZR ŚUCS w Kielcach (w tym Służba Dyżurna - 5 funkcjonariuszy) powierzono w zakresach realizację zadań związanych z kontrolą SENT. W ŚUCS w Kielcach nie zostały wyznaczone odrębne komórki tylko do kontroli SENT.

(Dowód: akta kontroli str. 293-445)

Jako punkt wyjścia przy ocenie stanu etatowego komórki realizacji przyjęto założenia przedstawione przez Szefa KAS w piśmie znak: DZP.1404493.2017 z dnia 31 marca 2017 r., w których zawarto wytyczne dotyczące zapewnienia, w ramach zatwierdzonych dla poszczególnych izb administracji skarbowych limitów funkcjonariuszy, rekomendowanej minimalnej liczby funkcjonariuszy do kontroli SENT. Zgodnie z powyższymi zaleceniami w Izbie Administracji Skarbowej w Kielcach zadania z zakresu SENT winno realizować 32 funkcjonariuszy w ramach grup kontrolnych i 8 funkcjonariuszy w ramach patrolu interwencyjnego.

Naczelnik ŚUCS w Kielcach wyjaśnił: „Ilość funkcjonariuszy w komórce CZR w okresie od 1.03.2017 do 31.08.2019 wahała się w granicach od 31 do 39 osób. W realizację kontroli wynikających z przepisów „ustawy SENT” zaangażowanych w marcu 2017 roku było 29 funkcjonariuszy (...)”.

(Dowód: akta kontroli str. 289)

Wyżej wymienione limity w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach na obecną chwilę nie zostały zrealizowane.

Z dalszych wyjaśnień przedstawionych wspólnie przez Naczelnika ŚUCS w Kielcach i Kierownika Działu Kadr, Spraw Pracowniczych i Socjalnych Izby Administracji Skarbowej w Kielcach wynika, że nie wnioskowano o odstępstwo od zalecanej ilości minimalnego zasilenia grup kontrolnych lub patroli interwencyjnych.

Obsada komórki CZR w okresie od 1 marca 2017 r. do 1 października 2019 r. (wynosiła od 30 do 40 osób, obecnie 31 osób), według wyjaśnień: *„(...) była następstwem naturalnych zdarzeń (zakończenie stosunków służbowych, przeniesienia w ramach Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach pomiędzy komórkami organizacyjnymi, przeniesienia służbowe do Ministerstwa Finansów). Ponadto w wyniku przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego pozyskiwani byli do CZR nowi funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, uzupełnienie składu osobowego następowało również poprzez przeniesienie służbowe m.in. przeniesienie funkcjonariusza Policji.(...)”*.

(Dowód: akta kontroli str. 446-447)

Ponadto Naczelnik ŚUCS w Kielcach oraz Kierownik Działu Kadr, Spraw Pracowniczych i Socjalnych Izby Administracji Skarbowej w Kielcach poinformowali, że: *„(...) Na bieżąco następują przekształcenia w ramach art. 150 ustawy o KAS i są ściśle związane z właściwym rozmieszczeniem funkcjonariuszy zgodnie z potrzebami Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach (w latach 2017-2019, wobec 18 osób zastosowano art. 150 ustawy o KAS). Powstające wakaty w statusie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej obsadzone są sukcesywnie.*

W piśmie Ministerstwa Finansów Szefa Krajowej Administracji Skarbowej znak: DLK6.413.28.2018 z dnia 26 lutego 2018 r. oraz w piśmie Ministerstwa Finansów Departament Budżetu Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej znak: DLK6.413.49.2018 z dnia 7 maja 2018 r. - ustalono wytyczne dotyczące zatrudniania pracowników w służbie cywilnej oraz funkcjonariuszy w Służbie Celno-Skarbowej z zastrzeżeniem, że zatrudnienie/przyjęcie do służby w roku 2018 w przypadku osób odchodzących na emeryturę/rentę (z każdych dwóch zwolnionych przez nie etatów możliwe jest wykorzystanie tylko jednego etatu). Wskazane polecenie obowiązywało do lipca 2018 r., jednak miało istotne znaczenie w zakresie realizowanej polityki kadrowej.

Wszelkie działania kadrowe, tj. inne rozmieszczenia członków korpusu służby cywilnej, w tym również funkcjonariuszy m.in. zmiana statusu z członka korpusu służby cywilnej na funkcjonariusza na podstawie art. 150 ustawy o KAS — dokonywane były w sposób zapewniający realizację statutowych zadań nałożonych na jednostki KAS (Izbę, urzędy skarbowe oraz UCS).

Nadmienić należy, że w odpowiedzi z dnia 6 lipca 2018 r. na pismo Ministerstwa Finansów Departament Zwalczania Przestępczości/ znak: DZP2.K077.114.2018 z czerwca 2018 r. (data wpływu 25 czerwca 2018 r.) przygotowane zostały propozycje etatyzacji komórek organizacyjnych:

- operacyjno — rozpoznawczej (CZO),
- techniki i obserwacji (CZT), realizacji (CZR),
- dochodzeniowo — śledczej (CZS),
- służby dyżurnej (CZD).

Wskazana propozycja uwzględniała aktualną obsadę kadrową oraz stan docelowy pozwalający na właściwą realizację zadań w komórce organizacyjnej. Docelowy stan pozwalający na właściwą realizację zadań w komórce organizacyjnej Dział Realizacji i Służby Dyżurnej/ został określony na poziomie 44 osób i do takiego stanu tut. Izba oraz UCS będzie dążyć. (...)

(Dowód: akta kontroli str. 446-447)

Naczelnik ŚUCS w Kielcach i Kierownik Działu Kadr, Spraw Pracowniczych i Socjalnych Izby Administracji Skarbowej w Kielcach w przedłożonych do kontroli wyjaśnieniach podnoszą również, że trzykrotnie zwracano się do Ministerstwa Finansów o przyznanie dodatkowych etatów (wnioski: z dnia 29 września 2017 r. dotyczący 30 etatów dla funkcjonariuszy, z dnia 7 maja 2018 r. dotyczący 5 etatów dla funkcjonariuszy, z dnia 26 kwietnia 2019 r. dotyczący 33 etatów dla funkcjonariuszy), ale wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie.

(Dowód: akta kontroli str. 446-447)

Ustalono, że aktualna na dzień kontroli obsada etatowa komórki realizacji to 31 osób.

(Dowód: akta kontroli str.289)

Izba Administracji Skarbowej/Świętokrzyski Urząd Celno-Skarbowy w Kielcach nie zwracał się do Ministerstwa Finansów o uzyskanie zgody w zakresie odstępstw od rekomendowanych limitów funkcjonariuszy do kontroli SENT zawartych w piśmie znak: DZP.1404493.2017 z dnia 31 marca 2017 r.

Z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień i przedłożonych dokumentów wynika zatem, że Izba Administracji Skarbowej dąży do zrealizowania ww. wymaganych limitów funkcjonariuszy.

3. Wyposażenie zespołów kontrolnych w sprzęt umożliwiający prowadzenie kontroli.

W toku kontroli ustalono, że w dyspozycji Działu Realizacji i Służby Dyżurnej znajduje się:

- 1) 13 samochodów przeznaczonych do kontroli SENT, w tym:
 - 1 mobilne biuro wyposażone w system ADAM – Renault Master,
 - 3 mobilne biura bez systemu ADAM – Mercedes VITO,
 - 9 samochodów osobowych wyposażonych w system ADAM – Opel Astra.

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Samochody te kierowane są na miejsce czynności w miarę potrzeb, gdy charakter działań uprawdopodobnia konieczność użycia takiego sprzętu. (...) Ponadto na stanie działu znajdują się również samochody cywilne, jednak nie są one co do zasady używane przy kontrolach SENT.*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

Spośród w/w samochodów służbowych 10 wyposażonych jest w system ADAM.

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Podstawowym kanałem łączności pomiędzy zespołami kontrolnymi a Służbą Dyżurną jest system ADAM. Nie wprowadzono specjalnych*

procedur korzystania z systemu. Zgodnie z ustnym poleceniem kierownika działu funkcjonariusze mają obowiązek włączyć system przed wyjazdem z UCS i przez cały czas służby, aż do powrotu pozostaje on włączony.

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

2) 4 laptopy mobilne

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Każdy zespół kontrolny przed wyjazdem w teren pobiera laptop z połączeniem internetowym i dostępem do systemu SENT oraz plombę elektroniczną. Dział Realizacji i Służby Dyżurnej posiada na stanie 4 takie laptopy (...)*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

3) 3 drukarki mobilne

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Mobilne biura marki Mercedes wyposażone są w sprzęt pozwalający na sporządzanie wydruków i robienie kserokopii.*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

4) 2 próbopobieralniki z osprzętem

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Sprzęt do poboru próbek pobierany jest do służby w miarę potrzeby i wyłącznie przez funkcjonariuszy, którzy odbyli w tym zakresie przeszkolenie (obecnie przeszkolenie posiada 4 funkcjonariuszy). Na stanie komórki znajdują się dwa próbopobieralniki z osprzętem.*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

5) 20 plomb elektronicznych, w tym 1 szkoleniowa.

Jak wyjaśnił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: „*Każdy zespół kontrolny przed wyjazdem w teren pobiera laptop z połączeniem internetowym i dostępem do systemu SENT oraz plombę elektroniczną. Dział Realizacji i Służby Dyżurnej posiada na stanie (...) 20 plomb elektronicznych, w tym 1 szkoleniowa.*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

Jako punkt wyjścia przy ocenie wyposażenia zespołów kontrolnych przyjęto wymogi zawarte w *Standardach wyposażenia jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w sprzęt i w pojazdy do kontroli celno-skarbowej* zatwierdzonych przez Szefa KAS i przesłanych do izb 25 października 2018 roku. Powyższe porównano ze stanem faktycznym wyposażenia komórki CZR, co przedstawia poniższa tabela.

LP	Sprzęt przeznaczony do kontroli SENT	Wariant	Wg standardu	Stan faktyczny
1	Samochód dostawczy 3,5 t wyposażony w system ADAM	1	2	13, w tym 10 wyposażonych w system ADAM
2	Samochód osobowy typu COMBI wyposażony w system łączności	1	Powyżej 2*	

	ADAM o pojemności silnika w klasie 2 l			
3	Samochód osobowy typu COMBI wyposażony w system łączności ADAM o pojemności silnika w klasie od 1,4 l do 1,6 l	1	Powyżej 2*	
4	Samochód specjalistyczny wyposażony w system łączności ADAM	1	2	
5	Laptop mobilny z dostępem do internetu	1	1 na samochód służbowy	4
6	Mobilne drukarki	1	Uzależniony od liczny laptopów	3
7	Mobilne skanery do kontroli dokumentów SENT	2	1 na samochód służbowy	0
8	Zestaw do pobierania próbek	2	2-4	2

Legenda:

*suma pozycji 2 i 3 - min. 1 samochód na 3 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej pełniących służbę na zmianie

Wariant 1 – wyposażenia obejmuje sprzęt niezbędny do realizacji zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej lub pracowników Izby Administracji Skarbowej.

Wariant 2 - dotyczy wyposażenia opcjonalnego, w którym funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej lub pracownicy Izby Administracji Skarbowej pełniący służbę/zatrudnieni w określonej komórce organizacyjnej mogą być wyposażeni bądź nie w zależności od specyfiki wykonywanych zadań i możliwości finansowania wydatków na zakup wyposażenia w ramach planów finansowych każdej z Izb Administracji Skarbowej.

(Dowód: akta kontroli str. 9-10)

Stwierdzono nieznaczne odstępstwa pomiędzy faktycznym wyposażeniem komórki realizacji w sprzęt do kontroli SENT a wymogami zawartymi w *Standardach* w tym zakresie, polegające na różnicy w ilości laptopów z dostępem do internetu w stosunku do ilości samochodów służbowych i ilości mobilnych drukarek w stosunku do ilości mobilnych laptopów.

Pozostały sprzęt do kontroli SENT znajdujący się na wyposażeniu komórki CZR mieści się w zawartych w *Standardach* wymogach dotyczących sprzętu niezbędnego do realizacji zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Komórka CZR nie posiada mobilnych skanerów przeznaczonych do kontroli dokumentów SENT wskazanych w *Standardach* jako wyposażenie opcjonalne komórek realizacji.

4. Jakość, kompletność i terminowość udostępniania materiału dowodowego przekazywanego do komórki orzeczniczej w wyniku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy SENT.

Z przeprowadzonych przez Dział Realizacji i Służby Dyżurnej Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. kontroli z zakresu SENT w 14 kontrolach ujawniono naruszenie przepisów w/w ustawy.

Niniejszą kontrolą objęto wszystkie powyższe sprawy.

Ustalono, że kontrole zostały udokumentowane w protokołach z kontroli sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia

13 kwietnia 2017 r. w sprawie dokumentowania przeprowadzonej kontroli drogowego przewozu towarów oraz wzorów dokumentów (Dz.U. 2017.789). Na przedmiotowym wzorze sporządzano protokoły również po uchyleniu w/w rozporządzenia i zastąpieniu go rozporządzeniem z dnia 13 sierpnia 2018 r., co stanowi uchybienie formalne.

Zebrany materiał dowodowy każdorazowo przekazywano do Referatu ds. Postępowania Celnego i Likwidacji Towarów w terminach:

- do 5 dni roboczych od przeprowadzenia kontroli - 5 spraw;
- od 5 do 10 dni roboczych od przeprowadzenia kontroli – 6 spraw;
- od 10 do 20 dni roboczych od przeprowadzenia kontroli – 3 sprawy;
- powyżej 20 dni roboczych od przeprowadzenia kontroli – 0 spraw.

(Dowód: akta kontroli str. 62)

W terminie do 10 dni roboczych łącznie do komórki orzeczniczej przekazano 11 spraw, co stanowi 78,57% ogółu kontroli z ustaleniami. Terminowość przekazywania materiału dowodowego należy więc ocenić pozytywnie.

Ustalono, że w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach nie wdrożono odrębnych, wewnętrznych procedur w zakresie jakości, kompletności i/lub terminowości przekazywania materiału dowodowego do komórki orzeczniczej. Naczelnik ŚUCS w Kielcach wyjaśnił: „*Nie wydano szczególnych uregulowań wewnętrznych w zakresie jakości, kompletności i terminowości przekazywania materiału dowodowego do komórki merytorycznej. Funkcjonariusze Działu Realizacji przy wszystkich czynnościach kierują się przepisami prawa oraz działają zgodnie z zatwierdzonymi przez Szefa KAS Zasadami etyki funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W związku z powyższym, każdorazowo dążą do wykonania czynności zabezpieczenia materiału dowodowego w sposób jak najbardziej kompletny, przy zachowaniu najwyższych standardów jakościowych, zaś zgromadzony materiał dowodowy przekazywany jest do komórki merytorycznej niezwłocznie po jego zgromadzeniu, zasileniu systemów informatycznych i jego weryfikacji przez Kierownika Działu lub wyznaczonego do tego funkcjonariusza.*”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

5. Efektywność kontroli

Ustalono, że na dzień 16 września 2019 r. z 14 spraw przekazanych do komórki orzeczniczej:

- w 4 przypadkach wydano decyzje nakładające kary pieniężne,
- w 5 przypadkach odstąpiono od wszczęcia postępowania,
- 5 spraw było w toku,
- w 1 sprawie nie podjęto żadnych czynności.

(Dowód: akta kontroli str. 63)

W celu oceny efektywności kontroli dokonano zestawienia liczby zakończonych postępowań administracyjnych (4 postępowania) z liczbą wszystkich przekazanych protokołów

z kontroli zrealizowanych w 2018 roku do komórki orzeczniczej w przedmiocie ujawnionych nieprawidłowości podczas kontroli SENT (14 spraw).

Stwierdzono, że efektywność kontroli SENT wynosi 28,57%. Przy czym wartość ta może ulec zmianie. Z wyjaśnień kierownika komórki COC wynika, że spośród spraw będących w toku na dzień kontroli:

- 3 sprawy zakończą się decyzjami nakładającymi kary pieniężne,
- w 1 sprawie prawdopodobnie nastąpi umorzenie postępowania,
- w 1 sprawie prawdopodobnie nastąpi odstąpienie od wszczęcia postępowania.

(Dowód: akta kontroli str. 283)

Przyjmując zatem, że jeszcze 3 postępowania zmierzają do wydania decyzji nakładających karę pieniężną można uznać, że efektywność kontroli SENT w przedmiocie ujawnionych nieprawidłowości będzie wynosić 50%.

Przyczynami odstąpienia od wszczęcia postępowania, a tym samym wydania decyzji w sprawie kary pieniężnej były:

- 1) w 1 przypadku - dokument przesunięcia międzymagazynowego został dostarczony kierowcy w trakcie kontroli. W opinii komórki orzeczniczej zgodnie z interpretacjami Ministerstwa Finansów istnieje możliwość wystawienia dokumentu przesunięcia międzymagazynowego Mm, w sytuacji gdy po dostarczeniu dostawy do klienta w cysternie pozostanie część paliwa. Brak jest podstaw do nakładania kar przewidzianych ustawą SENT w sytuacji, gdy wszystkie braki formalne zostają usunięte w trakcie kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 91-92)

Kontrolujący nie pobrali dokumentacji fotograficznej lub kserokopii dostarczonego w trakcie kontroli dokumentu, o którego przedłożenie występowała do podatnika komórka orzecznicza.

(Dowód: akta kontroli str. 94-98)

W opinii kierownika komórki CZR:

„ (...) należy uznać, że postępowanie funkcjonariuszy w trakcie tej kontroli jak materiał dowodowy w kwestii rodzaju został zabezpieczony w sposób prawidłowy. (...) W analizowanym przypadku należy zaznaczyć, iż funkcjonariusze dokonali kontroli przewozu paliwa pojazdem znajdującym się w ruchu (dokonującego przewozu) po drodze krajowej DK73, zaś miejscem wyznaczonym przez nich do bezpiecznego zatrzymania tego środka przewozowego była stacja (...), należąca do firmy (...).

Kierujący pojazdem w momencie kontroli nie okazał dokumentu przesunięcia międzymagazynowego, gdyż w momencie kontroli go nie posiadał, czyli dokument taki nie towarzyszył przesyłce.

Zbiegiem okoliczności miejsce bezpiecznego zatrzymania do kontroli przedmiotowego transportu była stacją paliw należąca do przewoźnika i nadawcy kontrolowanego przewozu -

firmy (...). Kierujący w trakcie kontroli poinformował firmę, że funkcjonariusze ujawnili nieprawidłowość przy przewozie i dokument przesunięcia międzymagazynowego został wytworzony i dostarczony kierującemu przez pracownika firmy (...). Jak wynika z protokołu kontroli, kontrolę rozpoczęto o godzinie 11:30, zaś dokument przesunięcia międzymagazynowego został dostarczony po 40 minutach, tj. o godz. 12:10. Nie można więc uznać, że dokument ten, zgodnie z wymogami ustawowymi, towarzyszył przesyłce. Ponadto z wyjaśnień kierującego złożonych przy rozpoczęciu kontroli wynikało, iż nie spodziewa się on żadnego dokumentu przesunięcia międzymagazynowego, tylko oczekuje zgodnie z ustaleniami na podanie mu numeru SENT na pozostałą ilość towaru.

Mając na uwadze powyższe, uznanie jako dowodu w sprawie dokumentu, który nie towarzyszył przewozowi w momencie przeprowadzenia kontroli, było bezzasadne i dokument ten nie został włączony do materiałów sprawy przez funkcjonariuszy kontrolujących. Nie miał on bowiem na żadnym etapie, zarówno kontroli, jak i późniejszego postępowania, znaczenia dla sprawy. Istotą stwierdzonego naruszenia był fakt iż dokument przesunięcia międzymagazynowego nie towarzyszył przewozowi w trakcie zatrzymania pojazdu do kontroli.”

(Dowód: akta kontroli str. 285-287)

- 2) w 4 przypadkach dotyczących nieprawidłowości w zakresie obowiązków wynikających z art. 5 ust. 4 pkt 1) lit. i) oraz art. 10a ustawy SENT, tj. brak wpisu z numeru geolokalizatora w systemie SENT – odmowa wszczęcia postępowania z powodu 3-miesięcznego *vacatio legis* na sankcje za niedopełnienie tych obowiązków w okresie od dnia 1 października 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 285-287)

Komórka COC, powołując się na wyjaśnienia zawarte w piśmie Ministerstwa Finansów znak: DZP10.K076.70.2018 z dnia 28 września 2018 r. uważała, że brak jest podstaw do wszczęcia postępowania mającego na celu naliczenia kary administracyjnej (notatki na tę okoliczność sporządzone przez pracownika prowadzącego sprawę, zaparafowane również przez Kierownika COC i II Zastępcę Naczelnika ŚUCS).

(Dowód: akta kontroli str. 230,237,244,250)

W opinii kierownika komórki CZR Ministerstwo Finansów w wytycznych przesłanych w piśmie znak: DZP10.K076.70.2018 z dnia 28 września 2018 r. wypowiada się jedynie w kwestii nie nakładania kar wynikających z art. 22 ust 2a ustawy SENT, nie porusza zaś kwestii kar, wynikających z art. 22 ust 2 ustawy.

Kierownik komórki CZR wyjaśnił ponadto:

„Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów nałożyła na przewoźników drogowych dwa obowiązki w kwestii lokalizatorów, tj.:

- 1) w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem, zapewnienie przekazywania aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego zgłoszeniem (dodany art. 10a)*
- 2) uzupełnienie zgłoszenia o numer lokalizatora albo numer urządzenia (dodany art. 5 ust. 4 pkt 1 lit. i)*

Powyższe zaczęło obowiązywać od wejścia w życie w/w ustawy, tj. od dnia 1 października 2018 roku.

Jednocześnie za naruszenie powyższych obowiązków ustawodawca przewidział kary administracyjne. I tak odpowiednio:

- 1. Nie wywiązanie się z obowiązku przekazywania danych geolokalizacyjnych określonego w art. 10a ustawy — kara 10 000 zł (wynikająca z art. 22 ust 2a ustawy SENT — który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.).*
- 2. Nie uzupełnienie zgłoszenia przez przewoźnika o dane wymienione w art. 5 ust. 4 ustawy - kara 10 000 zł (wynikająca z art. 22 ust 2 ustawy SENT — obowiązujący od początku wejścia w życie tej ustawy).*

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż kontrolujący w okresie od 01.10.2018 r. do 31.12.2018 r., w przypadku naruszeń powyższych przepisów przyjęli następujący tryb postępowania:

- 1. Ujawniając nie wywiązanie się z obowiązku przekazywania danych geolokalizacyjnych określonego w art. 10a ustawy — naruszenie to stwierdzano w protokole kontroli, zaś kierujący każdorazowo był pouczany o fakcie, iż sankcja w wysokości 10 000 zł za to naruszenie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. zaś do tego czasu przewoźnik nie podlega karze. Wręczano każdorazowo ulotkę informacyjną.*
- 2. Ujawniając nie uzupełnienie zgłoszenia przez przewoźnika o dane wymienione w art. 5 ust. 4 pkt 1 lit. i ustawy - naruszenie to stwierdzano w protokole kontroli i przesyłano protokół do komórki merytorycznej celem nałożenia kary administracyjnej na przewoźnika. W tym przypadku nie obowiązywało vacatio legis w kwestii kary i zgodnie z literą prawa nałożenie kary administracyjnej było obligatoryjne”.*

(Dowód: akta kontroli str. 285-287)

W przypadku 4 spraw, przekazanych celem przeprowadzenia postępowania w sprawie naliczenia kary administracyjnej, o której mowa w art. 22 ust. 2 ustawy SENT wyżej cytowane stanowisko komórki realizacji nie jest jednolite ze stanowiskiem komórki orzeczniczej.

Referat ds. Postępowania Celnego i Likwidacji Towarów uznał bowiem, że brak jest podstaw do wszczęcia postępowania mającego na celu naliczenia kary administracyjnej wynikającej z przytoczonego przepisu. Stanowisko swoje argumentował cytując pismo Ministerstwa Finansów znak: DZP10.K076.70.2018: „...Zgodnie z nowymi regulacjami przewoźnik, w trakcie całej trasy przewozu towaru objętego zgłoszeniem, jest obowiązany zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych środka transportu objętego tym zgłoszeniem. Ponadto w zgłoszeniu przewozu towaru winien wpisać numer lokalizatora albo numer zewnętrzny systemu lokalizacji (ZSL). W przypadku natomiast, gdy środek transportu jest wyposażony w lokalizator, obowiązkiem kierującego jest uruchomienie lokalizatora (przed rozpoczęciem przewozu towaru w Polsce albo z chwilą wjazdu do Polski) oraz wyłączenie lokalizatora (nie wcześniej niż po dostarczeniu towaru do miejsca przeznaczenia albo wyjazdu z Polski). W związku z powyższym w ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539) wprowadzającej

powyższe obowiązki, przewidziany został 3 - miesięczny *vacatio legis* na sankcje za niedopełnienie tych obowiązków, w okresie od dnia 01 - 10-2018 r. do dnia 31-12-2018 r.”

(Dowód: akta kontroli str. 231)

6. Prawidłowości funkcjonowania komórki/stanowiska Służby Dyżurnej (w zakresie realizacji polecenia zawartego w piśmie nr DZP10.K077.77.2019 z dnia 27.05.2019 r.)

Ustalono, że w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej wyodrębniono grupę funkcjonariuszy w składzie 5 osób, które co do zasady realizują zadania przypisane dla Służby Dyżurnej. Zadania te zostały określone w kartach zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej.

(Dowód: akta kontroli str. 293-445)

Organizację służby w zakresie kontroli SENT na stanowisku dyżurnego koordynatora Służby Dyżurnej przedstawił Naczelnik ŚUCS w Kielcach: *„Proces monitorowania trasy przejazdu pojazdów z aktywnym zgłoszeniem SENT odbywa się na stanowisku funkcjonariusza Służby Dyżurnej za pośrednictwem systemu SENT live - monitoring GPS. Funkcjonariusz SD wraz z kierującym zespołem kontrolnym przed wyjazdem na czynności kontrolne ustalają trasę przejazdu (miejsca kontroli) w oparciu o stwierdzone natężenie ruchu pojazdów z aktywnymi zgłoszeniami SENT. Dodatkowo funkcjonariusze realizujący kontrole drogowe posiadają laptopy z dostępem do ww. systemu, które pozwalają na monitorowanie pojazdów ze zgłoszeniami SENT, które mogą znajdować się w pobliżu zespołu kontrolnego. Monitorując za pośrednictwem systemu teren województwa świętokrzyskiego pod względem zgłoszonych przejazdów SENT dyżurny zwraca uwagę na zgłoszenia, dla których w systemie przypisane są dyrektywy. Te zgłoszenia wg założeń wiążą się ze zwiększonym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości. Czynności opisane powyżej nie są dodatkowo dokumentowane”*.

(Dowód: akta kontroli str. 289)

Wyżej przedstawione rozwiązanie organizacyjne pozwala na uruchomienie kontroli SENT będącej reakcją na zdefiniowane ryzyko. Służba Dyżurna uczestniczy w dysponowaniu zespołem kontrolnym w zakresie miejsca i czasu realizacji kontroli.

Naczelnik Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach przekazał ponadto następujące informacje dotyczące sposobu realizacji zaleceń wynikających z pisma znak: DZP10.K077.77.2019 z dnia 27.05.2019 r.: *„Świętokrzyski Urząd Celno-Skarbowy w Kielcach realizuje wszystkie zalecenia Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, w tym również wynikające z pisma DZP10.K077.77.2019 z dnia 27.05.2019 r., w miarę posiadanych sił i środków. W ostatnim czasie, w związku z udostępnieniem nowych narzędzi informatycznych (m. in. SENT GEO) zgodnie z koncepcją, zwiększono istotność i kompetencje Służby Dyżurnej. Obecnie jej zadaniem w odniesieniu do zespołów kontrolnych jest nie tylko udzielanie wsparcia podczas realizacji czynności, ale przede wszystkim dysponowanie nimi w zakresie miejsca i czasu realizacji kontroli. Służba Dyżurna, posiadając informacje o trasie środka transportu oraz o ryzyku z nim związanym, ma obecnie możliwość zapoznania się z treścią ewentualnych zastrzeżeń i dyrektyw podejmuje decyzję, o alokacji grupy kontrolnej celem podjęcia*

właściwych czynności we właściwym miejscu i czasie. Do chwili obecnej nie stwierdzono przewozu towarów na teren województwa świętokrzyskiego posiadających założone zastrzeżenia. Organizacja kontroli SENT w Świętokrzyskim UCS dąży do zapewnienia stałej liczny punktów kontrolnych i wykonywanej ilości kontroli, przy uwzględnieniu zasobów kadrowych i innych zadań nałożonych na funkcjonariuszy celno-skarbowych tut. Urzędu.(...)"

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

Jednocześnie Naczelnik ŚUCS w Kielcach poinformował, że: „(...) nie występowało dotychczas o nadanie uprawnień dla funkcjonariuszy Służby Dyżurnej umożliwiających tworzenie zastrzeżeń w trybie, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt. 7 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie automatycznej analizy ryzyka. Dotychczas bowiem nie zdiagnozowano w tut. Urzędzie przesłanek do utworzenia zastrzeżeń w powyższym trybie. Nie korzystano również ze sposobu tworzenia zastrzeżeń w trybie art. 12a ustawy SENT, jednakże tut. Urząd jest przygotowany, do kierowania wniosków o utworzenie zastrzeżeń w tym trybie. Jednocześnie informuję, iż w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej pełnią służbę funkcjonariusze, posiadający przeszkolenie w tym zakresie.”

(Dowód: akta kontroli str. 26-28)

OCENA SKONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

W trakcie przeprowadzonej kontroli, przy zastosowaniu kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności dokonano oceny prawidłowości funkcjonowania Działu Realizacji i Służby Dyżurnej w Świętokrzyskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Kielcach w zakresie kontroli realizowanych w oparciu o przepisy ustawy SENT.

Stwierdzono, że w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach na chwilę obecną nie są zachowane rekomendowane limity etatowe funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Kielcach trzykrotnie zwracał się do Ministerstwa Finansów o przyznanie dodatkowych etatów (wnioski: z dnia 29 września 2017 r. dotyczący 30 etatów dla funkcjonariuszy, z dnia 7 maja 2018 r. dotyczący 5 etatów dla funkcjonariuszy, z dnia 26 kwietnia 2019 r. dotyczący 33 etatów dla funkcjonariuszy), ale wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie.

W zakresie wyposażenia komórki realizacji w sprzęt niezbędny do kontroli SENT stwierdzono nieznaczne odchylenia pomiędzy faktycznym wyposażeniem komórki realizacji a wymogami zawartymi w *Standardach* w tym zakresie. Różnice te nie miały wpływu na realizację zadań w kontrolowanym zakresie.

Protokoły sporządzane w toku kontroli SENT przekazywane były do komórki orzecniczej niezwłocznie, w terminie nie przekraczającym 20 dni roboczych, a w większości przypadków był to termin do 10 dni.

Przekazywany materiał dowodowy należy uznać za kompletny. Stwierdzono jednak rozbieżność pomiędzy stanowiskiem komórki realizacji a stanowiskiem komórki orzecniczej

w kwestii interpretacji przepisów, co miało wpływ na wszczynanie postępowań, a tym samym na efektywność kontroli.

Stwierdzono, że nie występowało o nadanie uprawnień dla funkcjonariuszy Służby Dyżurnej umożliwiających tworzenie zastrzeżeń w trybie, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt. 7 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie automatycznej analizy ryzyka. Nie korzystano również ze sposobu tworzenia zastrzeżeń w trybie art. 12a ustawy SENT. Powodem powyższego był dotychczasowy brak przesłanek.

ZALECENIA/ WNIOSKI

Biorąc pod uwagę wyżej opisane ustalenia kontroli, na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Kielcach **zaleca**

1. Dokonać analizy wyposażenia Działu Realizacji i Służby Dyżurnej w pojazdy służbowe oraz sprzęt pod kątem możliwości prawidłowego realizowania zadań z zakresu kontroli SENT.
2. Rozważyć wystąpienie o nadanie uprawnień dla funkcjonariuszy Służby Dyżurnej umożliwiających tworzenie zastrzeżeń w trybie o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt. 7 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 30 listopada 2018 r. w sprawie automatycznej analizy ryzyka.

POUCZENIE

Kierownik kontrolowanej jednostki, na podstawie art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej, ma prawo przedstawić w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania stanowisko do sprawozdania z kontroli. Przedstawienie stanowiska do sprawozdania z kontroli nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli.

Jednocześnie Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Kielcach informuje, że kierownik jednostki kontrolowanej zobowiązany jest do udzielenia informacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania sprawozdania, o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast w terminie 9 miesięcy od daty udzielenia informacji o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych należy przekazać do tut. Izby informacje o rezultatach wdrożenia zaleceń.

DYREKTOR

Stawomir Podkówa

Dyrektor

Izby Administracji Skarbowej w Kielcach