



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.3.2.2023

Pan
Wojciech Kustra
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Warszawie
Izba Administracji Skarbowej w Warszawie
ul. Alojzego Felińskiego 2B
01-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 10 stycznia 2024 r.*

P/23/008 – Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie (dalej także: IAS), ul. Alojzego Felińskiego 2B, 01-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kustra, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie od 1 grudnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Wojciech Pawlak, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie od 12 maja 2022 r. do 30 listopada 2022 r.;– Bartosz Zbaraszczyk, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie od 12 maja 2020 r. do 11 maja 2022 r.;– Robert Antoszkiewicz, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie od 1 kwietnia 2017 r. do 11 maja 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Polityka kadrowa prowadzona przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej2. Realizacja polityki szkoleniowej3. Skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/31/2023 z 30 maja 2023 r.2. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/32/2023 z 1 czerwca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli: tom I str. 1-4, 11, 20)</p>

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w okresie objętym kontrolą, realizując politykę kadrową z zakresu spraw funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, nie przeprowadził analizy obciążenia pracą w poszczególnych komórkach organizacyjnych IAS i urzędów w zakresie realizacji zadań zarezerwowanych w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej³ dla funkcjonariuszy, nie określił potrzeb etatowych i nie ustalił optymalnej liczby etatów funkcjonariuszy niezbędnej do wykonywania zadań w poszczególnych obszarach.

W ograniczonym zakresie badano potrzeby kadrowe, między innymi w związku z wprowadzeniem kontroli ruchu towarowego, pocztowego i osobowego na skutek wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (tzw. brexitu), planowanym uruchomieniem lotniczego przejścia granicznego w Radomiu oraz utworzeniem Centrum Kompetencyjnego Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie ośmiokrotnie zmieniał regulaminy organizacyjne Izby Administracji Skarbowej w Warszawie i urzędu celno-skarbowego. Planowanie limitu etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym od IV kwartału 2021 r. dokonywane było ogółem dla jednostki bez podziału na piony i komórki organizacyjne a przyznany plan etatów rozdysponowywał Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego. Tym samym, zdaniem NIK, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie ograniczył swój bieżący nadzór nad prawidłowym rozmieszczeniem funkcjonariuszy względem przypisanych zakresów zadań do poszczególnych pionów i komórek organizacyjnych.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie dziewięciu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmiany planu finansowego Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, limit etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej *per saldo* wzrósł o 40 etatów (o 3,1%), tj. z 1303 na koniec 2019 r. do 1343 na 31 marca 2023 r.

Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie i Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym w Warszawie wahało się od 1232,7 zatrudnionych w 2020 r., poprzez 1170,1 w 2021 r., do 1230,5 w 2022 r.

Analizy dotyczące przewidywanej liczby funkcjonariuszy, którzy odejdą ze służby, były przede wszystkim prowadzone na potrzeby Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu zabezpieczenia środków budżetowych na wypłatę emerytur.

W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. odeszło ze służby w całej Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie łącznie 415 funkcjonariuszy, w tym 341 (82,2%) przeszło na emeryturę oraz 21 (5,1%) zgłosiło żądanie zwolnienia ze służby z innego powodu.

Wskaźnik fluktuacji ogółem (stosunek całkowitej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w danym roku w IAS, do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku x 100%) wyniósł w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. odpowiednio: 7,9%, 10,6% i 8,4%.

W latach 2019-2022 (na koniec okresu) wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej wahał się od 96,2% do 93,4%.

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

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm. (dalej także: ustawa o KAS).

W okresie objętym kontrolą do Służby Celno-Skarbowej przyjęto łącznie 355 osób, w tym 56,9% (202 osoby) stanowili pracownicy przeniesieni ze służby cywilnej i 36,6% (130 osób) funkcjonariusze wyłonieni w postępowaniach kwalifikacyjnych. Propozycja pełnienia służby składana pracownikowi korpusu służby cywilnej w trybie określonym w art. 150 ustawy o KAS nie w każdym przypadku wiązała się ze zmianą dotychczasowego zakresu realizowanych zadań, zwiększeniem obowiązków czy uprawnień pracownika cywilnego – tym samym zmniejszała się liczba wakatów funkcjonariuszy, jednak nie w każdym przypadku zmiana ta miała związek z wykonywaniem zadań przypisanych Służbie Celno-Skarbowej.

Najwięcej wakatów na koniec roku wystąpiło w roku 2020 i 2022, tj. odpowiednio 86 i 88 etatów. Na koniec I kwartału 2023 r. nieobsadzonych było 149 stanowisk (11,1%).

W okresie objętym kontrolą zakończono siedem postępowań kwalifikacyjnych do Służby Celno-Skarbowej (dalej także: SCS). Pozytywny wynik ze wszystkich etapów postępowania kwalifikacyjnego uzyskało 212 kandydatów na funkcjonariuszy, tj. wyłoniono o 151 osób (o 41,6%) mniej, niż poszukiwano. Do służby przygotowawczej, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, mianowano 149 funkcjonariuszy, tj. 70,3% wyłonionych kandydatów.

Zdaniem NIK, w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie długotrwale prowadzono czynności związane z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych. W wyniku szczegółowego badania dwóch z siedmiu zakończonych postępowań kwalifikacyjnych ustalono, że czas nieobsadzenia stanowiska trwał od 196 do 441 dni w przypadku postępowania nr 2/2020 oraz od 212 do 406 dni w postępowaniu nr 2/2022.

Na podstawie zbadanej próby nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania czasowego przenoszenia funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS, a decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione potrzebami KAS. W przypadku wszystkich objętych badaniem funkcjonariuszy awansowanych w kontrolowanym okresie o cztery lub więcej stopni służbowych sporządzono wymagane wnioski o awans zawierające uzasadnienie. Dyrektor IAS podejmował przewidziane działania w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym oraz diagnozowania oczekiwań pracowników.

Kontrola rozliczenia nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy wykazała nieprawidłowości dotyczące naruszenia terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Ponadto w przypadku czterech funkcjonariuszy stwierdzono przekroczenia normy przedłużonego czasu służby, która zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy o KAS wynosi 400 godzin w roku kalendarzowym. Wystąpiły również przypadki naruszenia terminu udzielania funkcjonariuszom urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie umożliwił aplikantom zrealizowanie programu służby przygotowawczej i złożenie egzaminów kończących zasadniczy kurs zawodowy i egzamin potwierdzający znajomość języka obcego przed upływem dwóch lat od mianowania do służby przygotowawczej.

Izba Administracji Skarbowej w Warszawie osiągnęła w badanym okresie większość mierników stopnia realizacji celów określonych w rocznych *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej*, dotyczących zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS.

Nie została osiągnięta planowana wartość dwóch z siedmiu mierników w 2020 r. i dwóch z czterech w 2021 r. Mierniki ustalone na 2022 r. zostały w pełni zrealizowane.

Wszystkie mierniki zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy, ustalone przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie na lata 2020-2022, zostały osiągnięte.

Liczba zgłoszeń obsłużonych średnio przez jednego funkcjonariusza wzrosła z 5149,7 w 2020 r. oraz 7474,9 w 2021 r. do 7691,9 w 2022 r.

W latach 2020-2022 dochody z cła i VAT od importu stale rosły. Dochody z akcyzy od importu wahały się od 97 052 tys. zł w 2020 r., poprzez 249 951 tys. zł w 2021 r., do 217 593 tys. zł w 2022 r.

Liczba kontroli w trybie art. 48 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r., ustanawiającego Unijny kodeks celny⁴ (dalej: Unijny kodeks celny) wzrosła z 90 w 2020 r. do 163 w 2021 r. i 167 w 2022 r. Wartość ujawnionych uszczupień wzrosła z 19 818,8 tys. zł w 2020 r. do 21 210,4 tys. zł w 2021 r., by następnie obniżyć się do poziomu 17 711,1 tys. zł w 2022 r.

Nieprawidłowością było niezapewnienie w okresie objętym kontrolą zasobów kadrowych niezbędnych do przeprowadzania kontroli, o której mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi⁵ (dalej także: kontrola SENT). Liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT była niższa od wielkości zalecanej przez Szefa KAS o 61% na 31 października 2020 r., ponad trzykrotnie na 31 grudnia 2021 r. i ponad trzyipółkrotnie na koniec 2022 r.

Spadła liczba przeprowadzonych kontroli SENT z 36 832 w 2020 r. do 28 655 w 2022 r. Wartość kar pieniężnych wynikających z decyzji pokontrolnych zmniejszyła się z 1284,9 tys. zł w 2020 r. i 1354,7 tys. zł w 2021 r. do 372 tys. w 2022 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka kadrowa prowadzona przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadaniem Drugiego Działu Personalnego w pionie personalnym jest budowanie struktury zatrudnienia – planowanie, podział etatów. Pion personalny został wyodrębniony od 1 stycznia 2021 r. W 2020 r. zadanie planowania i nadzoru nad wykorzystaniem etatów w Izbie, w tym wnioskowanie do Ministerstwa Finansów o dodatkowe etaty i dodatkowe środki finansowe, przypisane było do Referatu Finansowego ds. Kadr, znajdującego się w strukturze Wydziału Finansowego Kadr, Sprawozdawczości, Spraw Pracowniczych i Socjalnych oraz Szkoleń, w ówczesnym pionie zarządzania.

(akta kontroli: tom I str. 12, 33-35; tom III str. 313)

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (dalej: DIAS) zarządzeniem nr 112/2021 z 24 maja 2021 r. powołał Zespół do spraw etatyzacji⁷. Do zadań Zespołu należy: wypracowanie zasad szacowania obciążenia pracą; sporządzanie analiz

⁴ Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, str. 1, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.

⁶ 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.

⁷ Zarządzenie nr 112/2021 z 24 maja 2021 r. zostało zmienione zarządzeniami DIAS nr: 179/2021 z 9 sierpnia 2021 r., 22/2023 z 10 lutego 2023 r. i 24/2023 z 21 lutego 2023 r.

obciążenia pracą; opiniowanie wniosków dotyczących przydziału etatów; ocena zasadności zmian w strukturach organizacyjnych pod kątem kształtowania się obciążenia pracą. Poprzednio zadania należały do Zespołu ds. obciążenia pracą, powołanego zarządzeniem DIAS nr 5/2018 z 11 stycznia 2018 r.⁸

Z prac Zespołu w zakresie analiz obciążenia pracą wyłączono Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie (dalej także: MUCS) i tym samym funkcjonariuszy SCS.

DIAS podał, że dotychczas w IAS nie wprowadzono procedury oraz miarodajnych narzędzi w zakresie określenia norm etatowych funkcjonariuszy. Punktem wyjścia była struktura organizacyjna ukształtowana w 2017 r. w związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej (dalej także: KAS), zgodnie z wytycznymi określonymi przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie alokacji funkcjonariuszy. W 2017 r. limit etatowy dla funkcjonariuszy został określony na poziomie 1240 etatów.

(akta kontroli: tom I str. 12, 21-32; tom III str. 286-287, 314)

W okresie objętym kontrolą, na skutek dziewięciu decyzji Ministra Finansów⁹, limit etatów funkcjonariuszy SCS dla całej IAS wzrósł z 1303 na koniec 2019 r. do 1343 na 31 marca 2023 r. Zwiększenie limitu *per saldo* o 40 etatów nastąpiło w wyniku decyzji zwiększających limit o 46 etatów, w celu wzmocnienia etatowego obszaru zwalczania przestępczości zorganizowanej i w pionach obsługi zgłoszeń celnych, oraz decyzji zmniejszających limit o sześć etatów, głównie w związku z przeniesieniem funkcjonariuszy do Biura Inspekcji Wewnętrznej Ministerstwa Finansów oraz reorganizacją w zakresie sprawowania nadzoru nad zadaniami dotyczącymi przewodników psów służbowych i psów służbowych.

Na koniec 2020 r., 2021 r., 2022 r. limit etatów funkcjonariuszy wynosił odpowiednio: 1302, 1305, 1344 etaty.

(akta kontroli: tom I str. 13, 37; tom III str. 317-392)

W okresie objętym kontrolą podziału limitu etatów funkcjonariuszy SCS na jednostki organizacyjne KAS – Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy (dalej: MUCS) w Warszawie i Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie – dokonywał DIAS. Plan etatów funkcjonariuszy sporządzano w szczególności jednostek oraz pionów organizacyjnych tylko dla Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

Planowane zatrudnienie funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie wzrosło z 81 etatów na koniec 2019 r. do 89 etatów na 31 marca 2023 r., tj. o osiem etatów (o 9,9%). W tym okresie planowane zatrudnienie funkcjonariuszy w MUCS zwiększyło się z 1222 do 1254 etatów, tj. o 32 etaty (o 2,6%).

Naczelnik MUCS informowany był pisemnie o zmianie limitu etatów funkcjonariuszy SCS Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie.

(akta kontroli: tom II str. 7, 161-171; tom IV str. 280, 307-334)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące zalecenia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej lub Ministerstwa Finansów dotyczące gospodarki etatowej funkcjonariuszy w Służbie Celno-Skarbowej:

⁸ Zarządzeniem nr 5/2018 z 11 stycznia 2018 r. zostało zmienione zarządzeniami DIAS nr 15/2018 z 7 lutego 2018 r. i 38/2018 z 14 marca 2018 r.

⁹ Decyzjami w sprawie zmiany planu finansowego IAS: z dnia 4 czerwca 2020 r. nr FK1/3130/076-BP/20; z 30 lipca 2021 r. nr FK1/3130/107-BP/21, z 3 sierpnia 2021 nr FK1/3130/108-BP/21, z 11 kwietnia 2022 r. nr FK1/3130/027-BP/22, z 4 kwietnia 2022 r. nr FK1/3130/025-BP/22, z 27 czerwca 2022 nr FK1/3130/062-BP/22, z 9 sierpnia 2022 r. nr FK1/3130/079-BP/22, z 30 września 2022 r. nr FK1/3130/100-BP/22, z 28 marca 2023 r. nr FK1/3130/023-BP/23.

- Wytyczne Szefa KAS z 31 marca 2017 r. dotyczące zabezpieczenia w ramach zatwierdzonego dla IAS limitu funkcjonariuszy, rekomendowanej minimalnej liczby funkcjonariuszy wykonujących zadania, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi. Szef KAS polecił, w ramach ogólnego limitu 1290 etatów dla funkcjonariuszy łącznie dla IAS i MUCS, zapewnić minimalnie 160 funkcjonariuszy wykonujących zadania w zakresie kontroli SENT w ramach grup kontrolnych i patroli interwencyjnych.
- *Instrukcja dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej* z grudnia 2018 r., zatwierdzona przez Szefa KAS, która określa minimalną obsadę komórek służby dyżurnej na 12 funkcjonariuszy.
- *Koncepcja funkcjonowania Centrum Krajowej Administracji Skarbowej ds. ujawniania i odzyskiwania mienia* ze stycznia 2019 r., zatwierdzona przez Szefa KAS, w której przewidziano utworzenie, na poziomie urzędów celno-skarbowych, regionalnych centrów ujawniania i odzyskiwania mienia o minimalnym zasobie kadrowym trzech osób.
- Zalecenia Szefa KAS z 2 kwietnia 2019 r. dotyczące określenia limitu informatyków śledczych w poszczególnych izbach administracji skarbowej (cztery etaty dla IAS w Warszawie).
- *Koncepcja rozwoju analizy kryminalnej w ramach modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej 2020 r.* zakładająca zatrudnienie co najmniej trzech funkcjonariuszy w komórkach analizy kryminalnej¹⁰.
- Zalecenia Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów (dalej także: DBM) z 16 lipca 2021 r. dotyczące podjęcia działań mających na celu wzmocnienie kadrowe (17 etatami) w obszarze odpraw w oddziałach celnych CUDO¹¹, w urzędach celno-skarbowych (w tym obciążenia związane z brexitem). Zalecono Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wzmocnić MUCS 17 etatami, w tym wykorzystać 13 z raportowanych wakatów na 30 czerwca 2021 r. plus cztery etaty przenieść z innych jednostek).
- *Koncepcja optymalizacji kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie* z 27 września 2022 r. opracowana w związku z poleceniem Szefa KAS z 30 sierpnia 2022 r., która zakłada na początkowym etapie przeniesienie około 180 osób z komórek kontroli urzędów skarbowych do MUCS.

(akta kontroli: tom II str. 1-2, 23-96)

W *Raporcie ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS podjętych w roku 2020* (str. 56) sporządzonym w Departamencie Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów (dalej także: DOM) z marca 2021 r. podano między innymi, że w związku z prowadzonymi pracami nad analizą zatrudnienia w KAS zmodyfikowano szablony etatyzacyjne dla poszczególnych drogowych, kolejowych, lotniczych i morskich przejść granicznych, wynikające bezpośrednio z uzgodnionych ze Strażą Graniczną i innymi granicznymi inspekcjami kontrolnymi technologii odpraw, oszacowano optymalne zasoby kadrowe do całodobowej obsługi przejść granicznych.

DIAS nie otrzymał do realizacji ww. szablonów.

(akta kontroli: tom III str. 283-287)

¹⁰ Dokument podpisany przez Zastępcę Szefa KAS 29 października 2020 r.

¹¹ Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw.

W okresie objętym kontrolą analizowano potrzeby kadrowe komórek obsługi klienta w pionach obsługi zgłoszeń celnych w związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 2021 r. kontroli ruchu towarowego, pocztowego i osobowego na skutek wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (brexit) oraz uruchomieniem lotniczego przejścia granicznego w Radomiu. Przeprowadzono także analizę obciążenia pracą komórek dochodzeniowo-śledczych MUCS.

Wyniki analizy były przekazywane do Ministerstwa Finansów:

1. W odpowiedzi na pismo Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów (dalej także: DOS) z 23 czerwca 2020 r., DIAS przekazał 6 lipca 2020 r. informację o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych KAS do realizacji powierzonych zadań w związku z brexitem. W piśmie wskazano między innymi na konieczność zwiększenia obsady kadrowej funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 89 etatów, w tym 10 etatów dla Działu Granicznego Realizacji w Portach Lotniczych Warszawa Okęcie i Warszawa Modlin.

Określenie dodatkowych potrzeb kadrowych zostało oparte na wynikach analizy przeprowadzonej w MUCS. W szczególności wzięto pod uwagę aktualną liczbę funkcjonariuszy, którzy realizują zadania w zakresie odpraw celnych i kontroli ruchu towarowego, pocztowego i osobowego, oraz prognozowany wzrost liczby zgłoszeń celnych do obsługi. Przewidywano, że wzrost procesów obsługowych podmiotów, które do tej pory nie podlegały kontroli celno-skarbowej, będzie generował wzrost liczby prowadzonych postępowań, wniosków o legalizację świadectw pochodzenia towarów, wniosków o zwrot VAT przez podróżnych, kontroli przesyłek pocztowych.

(akta kontroli: tom II str. 100-103, 114-115; tom III str. 302;
tom IV str. 278-302)

2. W informacji o stanie przygotowania jednostek organizacyjnych KAS do realizacji zadań w związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE skierowanej do DOS 12 października 2020 r. DIAS przedstawił wyniki analizy potrzeb etatowych niezbędnych dla płynnej realizacji zadań wyznaczonych procesów obsługi związanych z brexitem (z uwzględnieniem odejść funkcjonariuszy na emeryturę). Wskazał na konieczność zwiększenia obsady kadrowej funkcjonariuszy SCS o 109 etatów, w tym 10 etatów dla Działu Granicznego Realizacji w Portach Lotniczych Warszawa Okęcie i Warszawa Modlin. Poinformował, że realizacja potrzeb kadrowych w ramach własnych środków finansowych (funduszu uposażeń) jest możliwa jedynie w odniesieniu do 26 etatów. Biorąc pod uwagę długookresowe skutki dotyczące wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, DIAS zwrócił się o rozważenie możliwości zasilenia etatowego i finansowego 83 etatami i odpowiadającymi im środkami finansowymi. Przy określeniu potrzeb kadrowych uwzględniono wyniki analizy przekazanej przez MUCS 22 września 2020 r. (zgłoszono 108 etatów).
3. Zastępca Naczelnika MUCS 29 października 2020 r. zwrócił się do DIAS z prośbą o wystąpienie do Szefa KAS o podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia kadrowego komórek obsługi klienta w pionach obsługi zgłoszeń celnych w związku z brexitem. Przedstawiono wyniki analizy sytuacji kadrowej i potrzeb etatowych, w szczególności uaktualniono dane przekazane 22 września 2020 r. Przeprowadzona analiza wskazywała na konieczność zwiększenia obsady kadrowej funkcjonariuszy o 120 etatów, w tym o 98 w związku z brexitem i o 22 na obsadę przejścia granicznego w Radomiu.

W związku z prognozowanym zwiększeniem obrotu towarowego pomiędzy UE a krajami trzecimi oraz planowanym uruchomieniem lotniczego przejścia granicznego w Radomiu, 25 listopada 2020 r. DIAS zwrócił się do Szefa KAS z prośbą o zwiększenie limitu etatów funkcjonariuszy o 131 etatów, z tego 109 etatów w związku z brexitem i 22 etaty na minimalną obsadę przejścia granicznego.

W wyniku analizy obciążenia pracą komórek dochodzeniowo-śledczych w MUCS z 29 października 2020 r. ustalono, że na koniec września 2020 r. na jedną osobę przypadało do obsługi 39 postępowań.

4. W odpowiedzi na pismo DOM z 15 lutego 2021 r. o przeprowadzenie weryfikacji informacji na temat kosztów związanych z przygotowaniem do brexitu, 26 lutego 2021 r. DIAS podtrzymał swoje stanowisko z 12 października 2020 r. w zakresie potrzeb etatowych funkcjonariuszy.
5. 13 października 2022 r. DIAS zwrócił się do Szefa KAS o przyznanie 30 etatów w grupie funkcjonariuszy SCS w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania przyszłego Oddziału Celnego Port Lotniczy Warszawa-Radom. W analizie potrzeb uwzględniono prognozy ruchu lotniczego.

(akta kontroli: tom II str. 104-105, 107-155; tom IV str. 279, 303-306)

W okresie objętym kontrolą z uwagi na braki kadrowe wdrożono działania zaradcze polegające na wzmocnieniu obszaru odprawowego 35 etatami, w tym 31 etatami uzyskanymi w wyniku reorganizacji Oddziału Celnego Poczтового w Warszawie, przeprowadzonej po wdrożeniu obsługi modułu e.commers.

(akta kontroli: tom II str. 5-6, 135-136).

W związku z wdrożeniem usługi e-PS, tj. elektronicznej formy rozliczania specjalnych procedur celnych, IAS przydzielone zostały nowe zadania mające na celu wsparcie Departamentu Ceł Ministerstwa Finansów w utrzymaniu i rozwoju Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych. Utworzono dodatkową komórkę organizacyjną – Centrum Kompetencyjne Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych. W wyniku przeprowadzonej analizy przewidywanego obciążenia pracą tej komórki, DIAS 17 stycznia 2022 r. zwrócił się do Szefa KAS o zwiększenie o dwa etaty limitu etatów funkcjonariuszy SCS i zwiększenie o dwa etaty planu etatów korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli: tom II str. 144-146)

DIAS 4 lutego 2022 r. zwrócił się do Szefa KAS z wnioskiem o przyznanie 300 etatów (przeniesienie z innych jednostek organizacyjnych KAS). Wniosek został poprzedzony analizą danych¹², z których wynikało, że pracownicy urzędów skarbowych województwa mazowieckiego, stanowiący 16% ogólnej liczby pracowników urzędów skarbowych, wypracowali 61% wpływów, wyegzekwowali 27% zaległości, ujawnili w ramach czynności sprawdzających 37% kwot uszczupień oraz w kontroli podatkowej ustalili 44% ogólnej kwoty ustaleń.

DIAS podkreślił, że pracownicy IAS w Warszawie są najbardziej efektywni, ale są również najbardziej obciążeni pracą. Zadeklarował, że część z wnioskowanych etatów zostanie przekazana do MUCS w celu zasilenia komórek organizacyjnych zajmujących się największymi sprawami dotyczącymi zwalczania zorganizowanej przestępczości, w tym zwalczania oszustw podatkowych.

Szef KAS zaakceptował przeniesienie do IAS w Warszawie ogółem 200 etatów, których alokację pozostawił DIAS (pismo DBM z 22 marca 2022 r.). Na wniosek DIAS limit etatów funkcjonariuszy wzrósł o 38 dla MUCS i o dwa dla IAS (dla Centrum

¹² Uzyskanych z hurtowni WHTAX i SPR według stanu na 31 grudnia 2021 r.

Kompetencyjnego Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych w Pionie Kontroli, Cła i Audytu).

(akta kontroli: tom III str. 314-315, 321-324)

W związku z koncepcją optymalizacji kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych dokonano analizy przejścia kontrolerów z kontroli podatkowych do kontroli celno-skarbowych w celu zwiększenia efektywności i skuteczności kontroli podatków bezpośrednich w obszarze cen transferowych oraz w obszarze agresywnej optymalizacji podatkowej.

Zarządzeniem nr 143/2022 z 6 września 2022 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie powołał Zespół do spraw optymalizacji kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie.

(akta kontroli: tom II str. 6, 158-160)

DIAS podał, że koncepcja optymalizacji kontroli nie miała wpływu na limit etatów funkcjonariuszy, jak również nie zakładała zmian w planie etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Ewentualna zmiana statusu pracownika, na podst. art. 150 ustawy o KAS, była dokonywana na wniosek pracownika, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie i wyłącznie w ramach posiadanego limitu.

Zastępca Dyrektora IAS wyjaśnił m.in., że co do zasady propozycja pełnienia służby składana pracownikowi korpusu służby cywilnej w trybie określonym w art. 150 ustawy o KAS miała na celu obsadzenie wakatów funkcjonariuszy i zapewnienie sprawnej i terminowej realizacji zadań nałożonych na kierownika urzędu. Funkcjonariusze realizują zadania w różnych obszarach zarówno przewidzianych wyłącznie dla funkcjonariuszy, jak i członków służby cywilnej. W większości przypadków wiązało się to ze zmianą zakresu obowiązków, w tym ze zwiększeniem zakresu uprawnień. Natomiast nie zawsze następowała zmiana zakresu obowiązków w przypadkach tych funkcjonariuszy, którzy ponownie powracali do służby, po uprzednim „ucywilnieniu” w związku z wytycznymi dotyczącymi wdrażania reformy Krajowej Administracji Skarbowej w 2017 r.

(akta kontroli: tom IV str. 280; tom VIII str. 316-317)

DIAS wskazał, że na liczbę etatów w poszczególnych oddziałach celnych miała wpływ liczba zgłoszeń celnych, ilość operacji lotniczych i kontroli związanych z obsługą obrotu na lotniczych przejściach granicznych, ilość prowadzonych postępowań celno-skarbowych, liczba podmiotów „akcyzowych”, między innymi: składy podatkowe, zarejestrowani odbiorcy, stałe nadzory oraz ilość operacji obsługiwanych w systemie EMCS (System Przemieszczania Wyrobów Akcyzowych).

(akta kontroli: tom I str. 13)

1.2. W okresie objętym kontrolą strukturę organizacyjną IAS oraz szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych regulowały następujące zarządzenia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w sprawie nadania Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie regulaminu organizacyjnego: nr 135/2018 z 21 sierpnia 2018 r., nr 12/2020 z 18 lutego 2020 r., nr 5/2021 z 4 stycznia 2021 r., nr 73/2021 z 3 marca 2021 r. ze zmianami, nr 186/2021 z 23 sierpnia 2021 r., nr 102/2022 z 23 maja 2022 r. i nr 28/2023 z 2 marca 2023 r.

Organizację i zakres zadań komórek organizacyjnych MUCS określił Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie następującymi zarządzeniami w sprawie nadania Mazowieckiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Warszawie regulaminu organizacyjnego: nr 154/2019 z 20 grudnia 2019 r. ze zmianami, nr 134/2020 z 18 listopada 2020 r., nr 10/2021 z 19 stycznia 2021 r., nr 98/2021 z 16 kwietnia

2021 r., nr 178/2021 z 4 sierpnia 2021 r., nr 89/2022 z 29 kwietnia 2022 r., nr 152/2022 z 10 października 2022 r. ze zmianami, nr 12/2023 z 31 stycznia 2023 r. W analizowanym okresie regulamin organizacyjny urzędu celno-skarbowego został zmieniony ośmiokrotnie, w szczególności w związku z koniecznością uwzględnienia zmian wprowadzonych zarządzeniami Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów¹³.

Istotne zmiany struktury organizacyjnej MUCS, dokonane na wniosek DIAS, zostały wdrożone następującymi zarządzeniami Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w sprawie nadania Mazowieckiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu w Warszawie regulaminu organizacyjnego: nr 178/2021 z 4 sierpnia 2021 r., nr 152/2022 z 10 października 2022 r. oraz nr 12/2023 z 31 stycznia 2023 r.

Zarządzeniem nr 178/2021 z 4 sierpnia 2021 r. utworzono Pion Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej i Analityki, w skład którego weszły zarówno komórki kontroli celno-skarbowej, postępowań przygotowawczych i komórki analizy ryzyka. Zmiana dotycząca utworzenia pionu miała na celu poprawę efektywności działań w zakresie walki z wyłudzeniami w podatku od towarów i usług, w tym o charakterze karuzelowym, wykrywanie powiązań pomiędzy dotychczas podzielonymi sprawami oraz łączenie ich do wspólnego prowadzenia.

Zmiany wprowadzone zarządzeniami nr 152/2022 oraz nr 12/2023 spowodowały rozbudowanie istniejącego pionu dedykowanego prowadzeniu kontroli celno-skarbowych i postępowań podatkowych przede wszystkim w zakresie podatków bezpośrednich oraz powołanie w strukturze pionu nowego działu analityki. Zmiany miały na celu zwiększenie efektywności kontroli oraz analiz poprzez skupienie najbardziej doświadczonych pracowników MUCS i urzędów skarbowych w zakresie kontroli i analiz podatków bezpośrednich pod jednym kierownictwem. Powołanie w ramach ww. pionu nowego działu analityki miało w szczególności przyczynić się do ujawniania uszczupień w podatkach bezpośrednich poprzez optymalizację podatkową czy stosowanie nierynkowych cen w transakcjach zawieranych pomiędzy podmiotami powiązаныmi.

(akta kontroli: tom I str. 33-35, 38-485; tom III str. 288; tom VIII str. 317-318)

W okresie objętym kontrolą najwięcej etatów dla funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS – od 67 do 73 – przewidziano w pionie kontroli, cła i audytu. Ich udział w limicie etatów funkcjonariuszy ogółem dla IAS wyniósł od 75,3% do 82,7%. Ponadto zaplanowano etaty dla funkcjonariuszy, w szczególności: w pionie logistyki i usług oraz wsparcia (od siedmiu do ośmiu etatów)¹⁴, w pionie personalnym (od trzech do czterech etatów)¹⁵, pionie finansowo-księgowym (cztery etaty do stycznia 2023 r., dwa etaty od lutego 2023 r.), pionie orzecznictwa w zakresie podatków pośrednich (dwa etaty).

(akta kontroli: tom II str. 172; tom IV str. 330)

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. najwięcej etatów dla funkcjonariuszy pełniących służbę w MUCS zaplanowano w: pionie obsługi zgłoszeń celnych – 471, pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej – 376 i pionie kontroli celno-skarbowej –

¹³ Zarządzeniem Ministra Finansów z 24 lipca 2020 r. (Dz. Urz. MF poz. 92); zarządzeniami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej: z 18 listopada 2020 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 17), z 30 czerwca 2021 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 102), z 9 lipca 2021 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 107) oraz zarządzeniami Ministra Finansów: z 23 grudnia 2021 r. (Dz. Urz. MF poz. 13), z 31 sierpnia 2022 r. (Dz. Urz. MF poz. 90), z 2 grudnia 2022 r. (Dz. Urz. MF poz. 119), z 2 stycznia 2023 r. (Dz. Urz. MF poz. 1), z 20 stycznia 2023 r. (Dz. Urz. MF poz. 8).

¹⁴ Poprzednio pion logistyki i usług, pion logistyki i usług oraz zarządzania.

¹⁵ Do grudnia 2020 r. pion zarządzania.

278 etatów. Ich udział w limicie ogółem (1222 etatów) wynosił odpowiednio 38,5%, 30,8% i 22,7%. Według stanu na 30 września 2021 r. największy udział w limicie etatów funkcjonariuszy MUCS (1218 etatów) miały: pion obsługi zgłoszeń celnych – 481 etatów (39,5%) pion zwalczania przestępczości ekonomicznej – 386 etatów (31,7%), pion kontroli celno-skarbowej i analityki – 116 etatów (8,9%), pion zwalczania przestępczości ekonomicznej i analityki – 114 etatów (9,5%) oraz pion orzecznictwa – 84 etaty (9,4%). W związku z przeprowadzonymi w okresie objętym kontrolą zmianami struktury organizacyjnej MUCS dane nie są porównywalne.

Od 1 stycznia 2021 r. budowanie struktury zatrudnienia – planowanie, podział etatów jest zadaniem Drugiego Działu Personalnego w pionie personalnym.

Od IV kwartału 2021 r. w IAS nie sporządzano planu etatów funkcjonariuszy SCS dla MUCS, w szczególności pionów i komórek organizacyjnych.

W okresie od 1 października 2021 r. do 31 marca 2023 r. DIAS trzykrotnie zmienił regulamin organizacyjny MUCS (zarządzeniami nr 89/2022 z 29 kwietnia 2022 r., nr 152/2022 z 10 października 2022 r. ze zmianami, nr 12/2023 z 31 stycznia 2023 r.).

(akta kontroli: tom I str. 12, 33-35, 220-280, 351-485; tom III str. 293-294, 353-392; tom IV str. 336-337)

DIAS wyjaśnił, że przyczyną niesporządzania po III kwartale 2021 r. planu etatów funkcjonariuszy SCS dla MUCS według pionów/komórek organizacyjnych było odwołanie pismem (znak DBM5.0723.36.2021) z 8 listopada 2021 r. obowiązku przesyłania kwartalnych danych w sprawie limitu etatów oraz stanu zatrudnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w poszczególnych komórkach organizacyjnych Izby Administracji Skarbowej. Począwszy od IV kwartału 2021 r. ustalanie potrzeb etatowych opiera się na systematycznej weryfikacji aktualnego stanu zatrudnienia adekwatnie do nałożonych zadań, a także przewidywanych ruchów kadrowych: mianowania do służby i zwolnienia ze służby. Planowanie limitu etatów funkcjonariuszy SCS w MUCS dokonywane jest ogółem dla jednostki bez podziału na pion i komórki organizacyjne. Rozdysponowania przyznanego planu etatów dokonuje Naczelnik, który mając najlepszą wiedzę o bieżących potrzebach kadrowych poszczególnych pionów/komórek urzędu, a także w oparciu o ich specyfikę, jest w stanie alokować przyznane etaty w sposób najbardziej efektywny, jak również dokonywać czasowych przesunięć do tych komórek, gdzie pojawia się uzasadniona potrzeba.

NIK zwraca uwagę, że DIAS ograniczył swój bieżący nadzór nad prawidłowym rozmieszczeniem funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem przypisanych zakresów zadań do poszczególnych pionów i komórek organizacyjnych.

(akta kontroli: tom IV str. 281)

1.3. DIAS podał, że nie otrzymał pisemnych wskazówek i wytycznych z Ministerstwa Finansów dotyczących polityki zatrudnienia funkcjonariuszy, którzy osiągnęli uprawnienia emerytalne. Kwestie te były tematem spotkania 19 października 2022 r. Szefa KAS z dyrektorami izb administracji skarbowej oraz z przedstawicielami związków zawodowych. Omówiono tam stosowane metody działania w poszczególnych izbach, mające na celu zatrzymanie najbardziej wartościowych funkcjonariuszy, kwestie zastępowalności, przekazywania wiedzy, zabezpieczenia realizacji zadań w przypadku kumulacji odejść w danym obszarze, realnych zagrożeń oraz oceny powodów odejść i oczekiwań funkcjonariuszy, wyrażających wolę zwolnienia ze służby. Szef KAS polecił monitorowanie sytuacji i prowadzenie rozmów z funkcjonariuszami, przedstawianie pozytywnych argumentów wzrostu uposażeń w związku z podwyżkami, które miały nastąpić od 1 stycznia 2023 r., jak również uruchomieniem programu mentoringowego w KAS, mającego na celu podnoszenie

kwalifikacji pracowników/ funkcjonariuszy, upowszechnienie, wykorzystanie i zatrzymanie wiedzy oraz umiejętności w organizacji. W związku z powyższym DIAS wydał ustną dyspozycję Naczelnikowi Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie przeprowadzania przez przełożonego rozmowy z funkcjonariuszem, który złożył wniosek o zwolnienie ze służby. W wyniku podjętych działań w 2022 r. trzy osoby, a w 2023 r. – 22 osoby wycofały swoją decyzję o odejściu ze służby.

(akta kontroli: tom III str. 190-191)

Analizy w zakresie przewidywanej liczby funkcjonariuszy, którzy odejdą ze służby, były prowadzone głównie na potrzeby Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (ZER MSWiA) w celu zabezpieczenia środków budżetowych na wypłatę emerytur.

W roku 2022 i 2023 IAS w Warszawie przekazała do Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów, na potrzeby ZER MSWiA, w szczególności informacje o liczbie funkcjonariuszy legitymujących się stażem służby wynoszącym 10 lat i kolejno o rok dłuższym oraz dane o przewidywanej liczbie funkcjonariuszy, którzy odejdą ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych. Zestawienia sporządzane były w oparciu o informacje zawarte w programie kadrowo-płacowym.

Według danych IAS przekazanych 18 marca 2022 r. do Ministerstwa Finansów stażem służby w 2022 r. wynoszącym 15 lat i więcej miało legitymować się 499 funkcjonariuszy, tj. 40,5 % funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia 2021 r. (1231 osób). Przewidywano, że w okresie od maja 2022 r. do grudnia 2023 r. na emeryturę może przejść łącznie 578 funkcjonariuszy.

(akta kontroli: tom III str. 191, 211-223, 259)

W okresie od maja 2022 r. do lipca 2023 r. na zaopatrzenie emerytalne przeszło łącznie 100 osób, tj. 18,3% przewidywanej liczby funkcjonariuszy, którzy mieli przejść ww. okresie na zaopatrzenie emerytalne według analizy z 18 marca 2022 r.

DIAS podał w szczególności, że odejście funkcjonariusza ze służby w związku z przejściem na emeryturę jest aktem woli samego funkcjonariusza, a decyzja o odejściu wiąże się z wieloma czynnikami, w tym z sytuacją kadrową oraz względami o charakterze osobistym czy finansowym. Przewidywania oparte są na analizie spełniania przez funkcjonariuszy kryteriów do emerytury (15 lat) oraz analizie trendu przechodzących na zaopatrzenie w latach poprzednich w analogicznych okresach.

(akta kontroli: tom IV str. 170-172, 176)

IAS 9 lutego 2023 r. przygotowała dla Ministerstwa Finansów zestawienie o liczbie funkcjonariuszy ze stażem w służbie wynoszącym 15 lat i więcej według danych na 31 grudnia 2022 r. Uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego miało łącznie 468 funkcjonariuszy, z tego: 111 osób ze stażem od 15 do 22 lat, 331 osób z 23-letnim stażem oraz 26 osób ze stażem od 24 do 26 lat.

(akta kontroli: tom III str. 214-215; tom IV str. 171)

Według danych IAS przekazanych 11 kwietnia 2023 r. do Ministerstwa Finansów przewidywano, że w okresie od maja 2023 r. do grudnia 2024 r. na zaopatrzenie emerytalne może przejść łącznie 620 funkcjonariuszy. Stażem służby wynoszącym w 2023 r. 15 lat i więcej legitymowało się 489 funkcjonariuszy.

W latach 2020-2021 funkcjonariusze średnio przepracowali 5-6 lat dłużej od minimalnego okresu służby wymaganego do uzyskania emerytury, a w okresie 2022-2023 średnio 7-8 lat.

(akta kontroli: tom III str. 192, 219-220; tom IV str. 177-183)

W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. odeszło ze służby w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie łącznie 415 funkcjonariuszy, w tym 341 (82,2%) przeszło na emeryturę.

Do Ministerstwa Finansów lub do innej jednostki organizacyjnej zostało przeniesionych 38 (9,2%) funkcjonariuszy, a 21 (5,1%) funkcjonariuszy zgłosiło żądanie zwolnienia ze służby. Przyczyną wygaśnięcia stosunku służbowego były także: śmierć funkcjonariusza (osiem osób), przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy (sześć osób) oraz renta (jedna osoba).

Najwięcej funkcjonariuszy odeszło ze służby w IAS w Warszawie w 2021 r., tj. 124 (w tym 106 na emeryturę). W roku 2020 i 2022 odeszło ze służby odpowiednio 97 (w tym 78 na emeryturę) i 103 funkcjonariuszy (w tym 79 na emeryturę).

Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w IAS wahało się od 1232,7 zatrudnionych w 2020 r., poprzez 1170,1 w 2021 r., do 1230,5 w 2022 r.

W okresie objętym kontrolą udział funkcjonariuszy, którzy odeszli na emeryturę w ogólnej liczbie zwolnień/ odejść ze służby w IAS wahał się od 80,4% w 2020 r., poprzez 85,5% w 2021 r. i 76,7% w 2022 r., do 85,7% w I półroczu 2023 r.

Wskaźnik fluktuacji ogółem (stosunek całkowitej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w danym roku w IAS do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku) wyniósł w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. odpowiednio: 7,9%, 10,6% i 8,4%.

Wskaźnik fluktuacji związany z przejściem na emeryturę (relacja liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli z czynnej służby na emeryturę w danym roku w porównaniu do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku) wyniósł: 6,3% w 2020 r., 9,1% w 2021 r. i 6,4% w 2022 r.

21 funkcjonariuszy, którzy w okresie objętym kontrolą odeszli w wyniku żądania zwolnienia ze służby (nie nabyło uprawnień emerytalnych), było w wieku od 23 do 54 lat. W tym sześciu funkcjonariuszy odeszło w trakcie służby przygotowawczej.

(akta kontroli: tom III str. 192, 254, 260, 439-442; tom VIII str. 403-404)

W latach 2022-2023 zostały przeprowadzone dobrowolne i anonimowe wywiady wyjściowe (sześć w 2022 r. i dwa w 2023 r.) z ośmioma funkcjonariuszami SCS, odchodzącymi ze służby w strukturze Izby Administracji Skarbowej w Warszawie z przyczyn innych niż osiągnięcie uprawnień emerytalnych¹⁶. Funkcjonariusze wskazywali najczęściej na następujące przyczyny odejść: procedurę awansu (pięć osób); chęć zmiany charakteru/ miejsca pracy (pięć osób); wysokość uposażenia (cztery osoby); możliwości rozwoju zawodowego (cztery osoby).

Odchodzący funkcjonariusze dokonywali oceny satysfakcji z pełnienia służby w IAS w Warszawie¹⁷. Funkcjonariusze ocenili najniżej następujące obszary: możliwość awansu (średnia 2,13 pkt); wynagrodzenie/ uposażenie (2,63); możliwość rozwoju zawodowego (2,63); zasady przyznawania nagród (2,75); komunikacja wewnętrzna/ dostęp i obieg informacji (2,75). Najwyżej oceniono: stabilność zatrudnienia (4,38); relacje/ komunikację ze współpracownikami (4,38); relacje/ komunikację z bezpośrednim przełożonym/ z przełożonymi (4,25) oraz atmosferę w pracy (4,00). W celu ograniczenia przedwczesnych odejść funkcjonariuszy, między innymi:

¹⁶ Wywiady wyjściowe zostały przeprowadzone z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu wyjściowego określonego Procedurą przeprowadzenia wywiadu wyjściowego z pracownikiem lub funkcjonariuszem odchodzącym z Krajowej Administracji Skarbowej z 2020 r., zaakceptowaną przez Szefa KAS.

¹⁷ Uśrednione oceny (w skali punktowej od 1 do 5, gdzie 1 – oznacza brak satysfakcji/ niezadowolenie, a 5 – pełną satysfakcję/ zadowolenie).

- W 2021 r. Pracownicy Wieloosobowego Stanowiska Partnera Personalnego promowali wśród kadry kierowniczej postawę pozafinansowego doceniania i motywowania funkcjonariuszy oraz pracowników (szkolenia z zakresu komunikacji interpersonalnej i asertywnej, w tym informacji zwrotnej).
- W 2021 r. decyzją DIAS został powołany Zespół do spraw opracowania procesu wprowadzenia *onboardingu* funkcjonariuszy i pracowników IAS. Zespół opracował dokumentację i materiały mające na celu usprawnienie procesu wdrożenia *onboardingu* w organizacji. Od 2022 r. zostały wprowadzone materiały usprawniające proces adaptacji nowo przyjętego funkcjonariusza/pracownika w organizacji. Zostały one rozesłane do jednostek organizacyjnych oraz umieszczone na stronie intranetowej Izby.
- W okresie od 2022 r. do I kwartału 2023 r. pracownicy Wieloosobowego Stanowiska Partnera Personalnego opracowali oraz udostępniili pracownikom i funkcjonariuszom anonimową ankietę, mającą na celu badanie motywacji i satysfakcji z pracy/służby.
- W 2022 r. został uruchomiony w IAS program mentoringowy, zgodny z założeniami *Programu mentoringowego w KAS*. Celem wdrożenia programu było przyspieszenie rozwoju nowych funkcjonariuszy, wzmocnienie motywacji funkcjonariuszy z wieloletnim doświadczeniem do kontynuacji kariery w organizacji oraz kształtowanie kultury dzielenia się wiedzą i umiejętnościami.
- W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. funkcjonariusze uczestniczyli w szczególności w następujących szkoleniach: *Instruktaż etyczny* (przeszkolono 142 funkcjonariuszy); *Kultura zachowania w pracy/służbie jako element obsługi klienta* (83); *Opiekun w służbie przygotowawczej* (98); *Zarządzanie motywacją godnościową* (14). Funkcjonariusze ukończyli także szkolenia na platformie e-learningowej Atena2: *Przeciwdziałanie korupcji* (371 funkcjonariuszy), *Polityka zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Krajowej Administracji Skarbowej* (135), *Etyka w administracji publicznej* (43).

(akta kontroli: tom III str. 192-196; tom IV str. 119, 126-168)

Wskaźnik rotacji funkcjonariuszy o stażu 0-2 lata (stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy odeszli ze służby w IAS w danym roku do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku) wyniósł: 0,2% w 2020 r., 0,1% w 2021 r. i 0,3% w 2022 r.

Udział funkcjonariuszy o stażu do dwóch lat, którzy zrezygnowali ze służby w IAS w danym roku, do ogólnej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli z IAS we wskazanym roku (wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu 0-2 lata), wahał się od 2,1% w 2020 r., poprzez 0,8% w 2021 r., do 3,9% w 2022 r. Wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu 3-5 lat wyniósł: 2,1% w 2020 r., 1,6% w 2021 r. oraz 1,9% w 2022 r. Udział funkcjonariuszy o stażu powyżej pięciu lat, którzy zrezygnowali ze służby w IAS w danym roku (bez osób, które odeszły na emeryturę), do ogólnej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli z IAS we wskazanym roku, wyniósł: 15,5% w 2020 r., 12,1% w 2021 r. i 17,5% w 2022 r.

(akta kontroli: tom III str. 260)

1.4. W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. do Służby Celno-Skarbowej przyjęto łącznie 355 osób. Najmniej osób wstąpiło w szeregi funkcjonariuszy w 2020 r. (61), a najwięcej w 2021 r. (139). W 2022 r. przyjęto do służby 125 osób, a w I kwartale 2023 r. – 30.

W analizowanym okresie największy udział w ogólnej liczbie osób przyjętych do SCS w IAS – 56,9% (202 osoby) – stanowili pracownicy przeniesieni ze służby cywilnej. Udział funkcjonariuszy wyłonionych w postępowaniach kwalifikacyjnych wyniósł 36,6% (130 osób).

Pozytywnie rozpatrzono 202 z 217 wniosków o przeniesienie ze służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej, złożonych w latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. (93,1%). W latach 2020-2022 udział wniosków rozpatrzonych pozytywnie systematycznie malał z 97,9% w 2020 r. do 89% w 2022 r. W I kwartale 2023 r. wyniósł 100%.

Zastępca Dyrektora IAS podał między innymi, że przeniesienia ze służby cywilnej do Służby Celno-Skarbowej (w trybie w art. 150 ustawy o KAS) otrzymywali doświadczeni pracownicy posiadający wiedzę na tematy podatków oraz systemów informatycznych. W badanym okresie skala odejść funkcjonariuszy była stosunkowo duża (ok. 8% pełniących służbę w 2020 r., ok. 11% w 2021 r., ok. 8% w 2022 r.), co generowało potrzebę wzmocnienia kadrowego funkcjonariuszy w możliwie jak najkrótszym czasie, a jednocześnie pozyskania funkcjonariuszy zapewniających realizację czynności w sposób możliwie jak najbardziej sprawny i efektywny.

(akta kontroli: tom III str. 261-262, 450)

Zatrudnienie funkcjonariuszy w latach 2019-2022 (według stanu na 31 grudnia) wahało się. Na koniec 2020 r. było najniższe (1216 osób) i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. (1253 osoby) zmniejszyło się o 37 funkcjonariuszy (o 3%). W latach 2021-2022 zatrudnienie funkcjonariuszy wzrosło do 1231 osób w 2021 r. i do 1256 w 2022 r. Na dzień 31 marca 2023 r. zatrudnionych było 1194 funkcjonariuszy.

Wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 93,4%, tj. spadł o 2,8 punktu procentowego w porównaniu do jego poziomu na koniec 2019 r. (96,2%). Na koniec 2021 r. wzrósł do 94,3%, by na 31 grudnia 2022 r. powrócić do wielkości z końca 2020 r. (93,4%). Wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy na 31 marca 2023 r. wyniósł 88,9%.

Najwięcej wakatów na koniec roku wystąpiło w 2020 r. i 2022 r., tj. odpowiednio 86 i 88 etatów. Na koniec I kwartału 2023 r. nieobsadzonych było 149 stanowisk (11,1%).

W okresie objętym kontrolą Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego zwrócił się do DIAS z ośmioma wnioskami o uruchomienie procedury naboru zewnętrznego łącznie na 487 wolnych etatów/stanowisk w Służbie Celno-Skarbowej¹⁸. Po uwzględnieniu planowanych propozycji służby na podstawie art. 150 ustawy o KAS, przeniesień z innej jednostki, DIAS każdorazowo uruchamiał postępowania kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej. Ogłoszono osiem postępowań, łącznie na 403 etaty.

W okresie objętym kontrolą zakończono siedem postępowań kwalifikacyjnych, które zostały przeprowadzone w okresie od 71 do 152 dni (od daty ogłoszenia o postępowaniu kwalifikacyjnym do daty podpisania przez DIAS listy wyłonionych kandydatów do przyjęcia do służby). Na łączną liczbę 363 wolnych etatów objętych tymi postępowaniami złożono 1094 oferty pracy, z których 47 nie spełniało wymagań formalnych określonych w informacji o postępowaniu.

Pozytywny wynik ze wszystkich etapów postępowania kwalifikacyjnego uzyskało 212 kandydatów na funkcjonariuszy, tj. wyłoniono o 151 osób (o 41,6%) mniej, niż poszukiwano.

¹⁸ Pismo 448000-CZO.615.32.2020.5 z 21 maja 2020 r. (cztery stanowiska), pismo 448000-CWW-4.111.343.2020.2 z 13 października 2020 r. (59 stanowisk), pismo 448000-CWW-4.111.343.2020.8 z 9 listopada 2020 r. – zwiększenie ilości (o 23 stanowiska), pismo 448000-CWW-4.111.343.2020 z 10 grudnia 2020 r. (35 stanowisk), pismo 448000-CWW-4.111.96.2021.2 z 23 marca 2021 r. (108 stanowisk), pismo 448000-CWW-4.111.96.2021 z 21 grudnia 2021 r. (98 stanowisk), pismo 448000-CWW-4.111.295.2022 z 28 czerwca 2022 r. (50 stanowisk), pismo 44.8000-Cww-4.111.295.2022.2 z 18 października 2022 r. (70 stanowisk), pismo Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego z 6 marca 2023 r. (40 stanowisk).

Do służby przygotowawczej, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, mianowano 149 funkcjonariuszy, tj. 70,3% wyłonionych kandydatów. Spośród pozostałych 63 osób:

- 26 kandydatów zrezygnowało (12,3%),
- 26 osób otrzymało orzeczenia komisji lekarskiej o niezdolności do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, w tym w trzech przypadkach złożone odwołania od orzeczeń Rejonowej Komisji Lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej także: RKL) nie zostały rozpatrzone;
- sześć osób nie stawiło się na badania lekarskie,
- pięcioro kandydatów czeka na mianowanie (są już orzeczenia Rejonowej Komisji Lekarskiej).

(akta kontroli: tom II str. 97, 106, 119-120, 127-128, 133-134, 139-140, 152, 156, 157; tom III str. 259, 276, 453-454, 461; tom IV str. 249; tom VIII str. 308-309)

DIAS wyjaśnił – odnosząc się do przyczyn niemianowania ww. pięciu wyłonionych kandydatów z orzeczoną zdolnością do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej – czterech kandydatów jest w trakcie badań wstępnych medycyny pracy, z uwagi na trzymiesięczny okres wypowiedzenia w dotychczasowym miejscu pracy, planowana data przyjęcia do służby to 1 września 2023 r. (jeden kandydat) i 1 października 2023 r. (trzech kandydatów) [kandydaci nr: 67/03/2022/14, 68/03/2022/14, 2/03/2022/14 i 66/03/2022/14 wyłonieni w postępowaniu kwalifikacyjnym nr 3/2022].

(akta kontroli: tom IV str. 186)

Kandydaci nr: 67/03/2022/14, 68/03/2022/14, 2/03/2022/14 i 66/03/2022/14 zostali skierowani na badania do Rejonowej Komisji Lekarskiej 22 lutego 2023 r., tj. po 15 dniach od ich wyłonienia (7 lutego 2022 r.). RKL wydała orzeczenia o zdolności do pełnienia służby w okresie od 17 kwietnia 2023 r. do 8 maja 2023 r.

(akta kontroli: tom IV str. 206)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania kwalifikacyjne do służby w SCS, zakończone w okresie objętym kontrolą, o najdłuższym czasie trwania postępowania (nr 2/2020 i nr 2/2022), łącznie na 132 wolne etaty. W odpowiedzi na ogłoszenia informacji o postępowaniach złożono łącznie 460 ofert, z których 20 nie spełniało wymagań formalnych określonych w ogłoszeniu.

Informacje o postępowaniach zawierały elementy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej¹⁹ oraz zostały podane do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej IAS, na tablicy ogłoszeń IAS i tablicy ogłoszeń w MUCS, tj. zgodnie z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia. Terminy wyznaczone na składanie dokumentów wyniosły: 46 dni w postępowaniu ogłoszonym 30 października 2020 r. (nr 2/2020) i 36 dni w postępowaniu ogłoszonym 26 lipca 2022 r. (nr 2/2022). Były one dłuższe od minimalnego terminu określonego w § 2 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. Zespoły do przeprowadzenia postępowań objętych badaniem zostały wyznaczone w sposób przewidziany w § 4 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia. Prawdziwość danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata sprawdzano w Ewidencji Spraw Karnych Skarbowych (przed etapem rozmowy kwalifikacyjnej) i w Krajowym Rejestrze Karnym (po podpisaniu listy wyłonionych kandydatów przez DIAS, a przed skierowaniem kandydata na badania do Rejonowej Komisji Lekarskiej).

¹⁹ Dz. U. poz. 1943.

W postępowaniu nr 2/2020 spośród 227 kandydatów, którzy złożyli oferty spełniające wymagania formalne:

- 150 osób przystąpiło do testu wiedzy (66,1%), w tym 139 osób uzyskało pozytywny wynik (92,7%),
- 108 kandydatów osiągnęło pozytywny wynik z testu sprawności fizycznej,
- 43 kandydatów uzyskało pozytywny wynik z testu psychologicznego,
- 43 osoby otrzymały pozytywny wynik z testu kompetencyjnego,
- 43 kandydatów uzyskało pozytywny wynik z rozmowy kwalifikacyjnej.

Spośród egzaminowanych najwięcej kandydatów nie zaliczyło testu psychologicznego, tj. 65 na 108 dopuszczonych (60,2%). W wyniku przeprowadzenia postępowania nr 2/2020 wyłoniono 43 kandydatów na funkcjonariuszy, tj. o 39 osób (blisko połowę) mniej niż poszukiwano.

W postępowaniu kwalifikacyjnym nr 2/2022 spośród 213 kandydatów, którzy złożyli oferty spełniające wymagania formalne:

- 147 osób przystąpiło do testu wiedzy (69%), w tym 128 osób uzyskało pozytywny wynik (87,1%);
- 55 kandydatów uzyskało pozytywny wynik z testu psychologicznego²⁰,
- 49 kandydatów osiągnęło pozytywny wynik z testu sprawności fizycznej,
- 49 kandydatów otrzymało pozytywny wynik z testu kompetencyjnego,
- 38 osób uzyskało pozytywny wynik z rozmowy kwalifikacyjnej.

W trakcie sprawdzianu najwięcej kandydatów nie zaliczyło testu psychologicznego, tj. 73 na 128 dopuszczonych (57%). Wyniku pozytywnego z rozmowy kwalifikacyjnej nie uzyskało 11 osób spośród 49 kandydatów, którzy przeszli testy, tj. 22,4%. W przypadku postępowania nr 2/2022 wyłoniono 38 kandydatów wobec 50 wolnych miejsc ogłoszonych w informacji o postępowaniu (o 24 % mniej niż poszukiwano).

(akta kontroli: tom III str. 263-275, 453, 461; tom VIII str. 304-309)

Z 43 wyłonionych kandydatów w postępowaniu nr 2/2020:

- 29 mianowano do służby przygotowawczej,
- wobec siedmiorga kandydatów komisja lekarska orzekła o niezdolności do służby w SCS,
- sześć osób zrezygnowało,
- jedna osoba nie stawiała się na badania lekarskie.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych z 38 wyłonionych kandydatów w postępowaniu nr 2/2022:

- 28 mianowano do służby przygotowawczej,
- wobec pięciorga kandydatów komisja lekarska orzekła o niezdolności do służby w SCS, w tym w jednym przypadku złożone odwołanie od orzeczenia Rejonowej Komisji Lekarskiej nie zostało rozpatrzone (kandydat nr 88/02/2022/14),
- cztery osoby zrezygnowały,
- jedna osoba, spośród wyłonionych w postępowaniu nr 2/2022 i zatwierdzonych 21 listopada 2022 r. przez DIAS do zatrudnienia, nie została mianowana (kandydat nr 144/02/2022/14).

(akta kontroli: tom III str. 468-469; tom IV str. 206, 249; tom VIII str. 304-309)

²⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej w porównaniu do poprzedniego uregulowania zmieniła się kolejność etapów postępowania. Od 11 listopada 2021 r. po teście wiedzy kolejnym etapem jest test psychologiczny i następnie test sprawności fizycznej. Poprzednio po teście wiedzy był test sprawności fizycznej, a po nim test psychologiczny. Kolejność następných etapów nie zmieniła się (test kompetencyjny, rozmowa kwalifikacyjna).

DIAS wyjaśnił, że z przyczyn rodzinnych kandydata, na jego prośbę skierowaną drogą mailową z 11 maja 2023 r., przesunięto termin mianowania do służby na 1 października 2023 r.

(akta kontroli: tom IV str. 186)

Z podjęcia służby zrezygnowało łącznie 10 kandydatów spośród 81 wyłonionych (12,3%) w wyniku postępowań nr 2/2020 i 2/2022.

DIAS wyjaśnił, że rezygnacje z podjęcia służby wynikają z własnej decyzji kandydatów o podłożu osobistym lub zawodowym. Potwierdzają to przekazywane informacje mailowe, telefoniczne bądź wyrażone w trakcie bezpośrednich spotkań o rezygnacji z zatrudnienia, w których niedoszli funkcjonariusze sporadycznie podają szersze uzasadnienia co do przyczyn podjętej przez nich decyzji. Z uwagi na mały odsetek kandydatów rezygnujących z podjęcia służby nie są przeprowadzane analizy powodów rezygnacji z pełnienia służby, jak również nie prowadzi się takiej ewidencji.

Zdaniem NIK, powodem rezygnacji aż 12,3% wyłonionych kandydatów z podjęcia służby mogło być długotrwałe prowadzenie działań związanych z obsadzeniem wolnych stanowisk.

(akta kontroli: tom IV str. 186-187, 203, 227-245)

1.5. Zgodnie z art. 162 ust. 5 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, jeżeli wymagają tego potrzeby Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusza można przenieść czasowo, na okres do sześciu miesięcy w roku kalendarzowym, w tej samej albo innej miejscowości do innej jednostki organizacyjnej KAS. Dyrektor IAS nie otrzymał zaleceń i wytycznych od Szefa KAS w zakresie przenoszenia czasowego funkcjonariuszy określonego w art. 162 ust. 5 ustawy o KAS. W przypadkach określonych w art. 162 ust. 5 ustawy, wydawane były przez Dyrektora IAS decyzje administracyjne określające przeniesienie czasowe do innej jednostki organizacyjnej. W kontrolowanym okresie 64 razy, z tego 41 w 2020 r., 10 w 2021 r., 11 w 2022 r. oraz dwa razy w I kwartale 2023 r., przenoszono funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS. Przeniesienia dotyczyły 48 funkcjonariuszy. Średni czas przeniesienia wynosił 26 dni. Najdłuższy okres pojedynczego przeniesienia wynosił 273 dni i dotyczył funkcjonariusza przeniesionego z IAS do Ministerstwa Finansów, a najkrótszy okres pojedynczego przeniesienia wynosił trzy dni i dotyczył funkcjonariusza, którego przenoszono łącznie osiem razy na 78 dni z Referatu Analizy Kryminalnej w MUCS do Wydziału Kadr i Administracji Personalnej w IAS.

Najczęściej przenoszeni czasowo byli funkcjonariusze pełniący służbę w IAS w Wydziale Obsługi Przedsiębiorców w zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych i z Drugiego Działu Kontroli Podatkowej i Kontroli Celno-Skarbowej. Przeniesienia następowały głównie do MUCS do Oddziału Celnego I Towarowego w Warszawie, Oddziału Celnego Osobowego w Warszawie oraz do Oddziału Celnego Port Lotniczy Warszawa-Modlin. Było to spowodowane tym, iż funkcjonariusze ci zostali wyznaczeni do Grupy Reagowania Kryzysowego, która zgodnie z wytycznymi Szefa KAS, stanowi rezerwę kadrową funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy w sytuacji kryzysowej mogą być skierowani do pełnienia służby w innej komórce organizacyjnej jednostki Izby Administracji Skarbowej w Warszawie niż ta, w której funkcjonariusz stale ją pełni. Czasowe przeniesienia były spowodowane koniecznością przeszkolenia i przyuczenia funkcjonariuszy do realizacji zadań w komórkach kluczowych dla potrzeb Grupy Reagowania Kryzysowego, tj. w wyżej wymienionych oddziałach MUCS, oraz potrzebą wsparcia kadrowego Oddziałów Celnych.

Nie wystąpiły przypadki, kiedy funkcjonariusze w roku kalendarzowym byli w służbie w innej jednostce przez okres dłuższy niż sześć miesięcy.

Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywanych przez Dyrektora IAS czasowych przeniesień funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS objęto przeniesienia dotyczące 20 funkcjonariuszy, z tego 10 funkcjonariuszy, którzy mieli łącznie najdłuższe przeniesienia (łącną liczbę dni przeniesienia przypadającą na funkcjonariusza), oraz 10 funkcjonariuszy, dobranych według osądu kontrolera z pozostałych spraw. Na podstawie analizy dokumentów źródłowych stwierdzono, że decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS, w tym odbywaniem praktyk w ramach szkolenia Grupy Reagowania Kryzysowego oraz zapewnieniem wsparcia kadrowego w oddziałach celnych MUCS.

Ponadto w kontrolowanym okresie dokonywano przeniesień funkcjonariuszy:

- na podstawie art. 162 ust. 1 ustawy o KAS, zgodnie z którym w 35 przypadkach powierzono funkcjonariuszom pełnienie obowiązków służbowych na innym stanowisku, z tego 24 razy w 2020 r., siedem razy w 2021 r. oraz cztery razy w 2022 r.;
- na podstawie art. 162 ust. 2 ustawy o KAS, zgodnie z którym funkcjonariusza można przenieść na takie samo albo równorzędne stanowisko do innej jednostki organizacyjnej KAS, w tej samej albo innej miejscowości. Funkcjonariuszy na tej podstawie przeniesiono 14 razy, z tego osiem razy w 2020 r., cztery razy w 2021 r. i po jednym razie w 2022 r. i w I kwartale 2023 r.;
- polegających na zmianie miejsca pełnienia służby funkcjonariusza poprzez przeniesienie do innej komórki organizacyjnej w ramach tej samej jednostki organizacyjnej KAS. Wystąpiły 454 przypadki zmiany miejsca pełnienia służby funkcjonariusza, z tego w latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. odpowiednio pięć, 269, 147 i 33 przypadki.
(akta kontroli: tom I str. 13-14, 33-35 plik 24; tom II str. 81-82; tom V str. 1-48; tom VI str. 403-428; tom VII str. 129-209, 256-262)

1.6. W kontrolowanym okresie 941 funkcjonariuszy pełniących służbę na obszarze działania IAS w Warszawie wypracowało łącznie 68 605 godzin w przedłużonym czasie służby (dalej: nadgodziny), z tego 899 funkcjonariuszy pełniących służbę w MUCS wypracowało 65 737 nadgodzin (95,8% liczby nadgodzin wypracowanych łącznie na obszarze IAS), a 42 funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS wypracowało 2868 nadgodzin (4,2%). Średnia liczba nadgodzin wypracowana w kontrolowanym okresie przez jednego funkcjonariusza pełniącego służbę na obszarze działania IAS w Warszawie wyniosła 73 nadgodziny, w tym 68 w IAS i 73 w MUCS. Największa liczba nadgodzin wypracowana została przez funkcjonariusza w MUCS z Drugiego Działu Operacyjno-Rozpoznawczego w Warszawie (1203 nadgodziny), po jednej nadgodzinie w kontrolowanym okresie wypracowało łącznie 28 funkcjonariuszy (dwóch w IAS, a pozostali w MUCS). W żadnej z komórek organizacyjnych (w IAS i MUCS) nie wypracowano w okresie objętym kontrolą więcej niż 30% łącznej liczby nadgodzin wypracowanych w IAS.

Spośród komórek organizacyjnych największą liczbę nadgodzin w kontrolowanym okresie wypracowali funkcjonariusze komórek MUCS: Drugiego Działu Operacyjno-Rozpoznawczego w Warszawie (11 funkcjonariuszy łącznie 5785 nadgodzin, tj. 8,4% liczby nadgodzin wypracowanych łącznie na obszarze IAS), Trzeciego Referatu Realizacji (19 funkcjonariuszy łącznie 4330 nadgodzin, tj. 6,3%), Referatu Techniki (10 funkcjonariuszy łącznie 4006 nadgodzin, tj. 5,8%), Szóstego Działu Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Siedlcach (24 funkcjonariuszy łącznie 3766 nadgodzin, tj. 5,5%) oraz Wieloosobowego Stanowiska ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Ciechanowie (czterech funkcjonariuszy łącznie 3566 nadgodzin, tj. 5,2%).

Z wyjaśnień DIAS wynika, że wypracowanie znacznej liczby nadgodzin we wskazanych komórkach organizacyjnych wynikało głównie z charakteru zadań realizowanych przez te komórki w zakresie zwalczania przestępczości akcyjowej (nielegalne wytwarzanie i obrót wyrobami tytoniowymi, alkoholem etylowym), wyludzeń podatku VAT, przestępczości hazardowej. Zadania te wykonywane są w różnych porach dnia, w tym nocnych, oraz w sobotę i niedzielę. Obejmują one przeprowadzanie czynności procesowych (np. przeszukania, oględziny rzeczy i miejsca, zatrzymania osób), uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów przestępstw w sposób niejawni, przy użyciu metod i form pracy operacyjnej, realizację zadań kontrolnych (np. kontrole kas rejestrujących, realizowanie nabyć sprawdzających). Ponadto funkcjonariusze ci współpracują z innymi służbami, takimi jak: CBA, ABW, CBŚP, Policja, Straż Graniczna. Powyższe zadania wymagają zapewnienia ciągłości służby i prowadzonych działań, a ich przerwanie mogłoby narazić funkcjonariuszy na dekonspirację lub niepowodzenie prowadzonej realizacji. Takie sytuacje występują np. przy ustaleniach miejsc przebywania osób podejrzanych, prowadzeniu czynności związanych z przesyłką niejawnie nadzorowaną, wymagających od funkcjonariuszy, jak i przełożonych, pełnego zaangażowania i wykorzystania wszelkich sił i środków w celu realizacji zadań. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika również, że jedną z przyczyn nadmiernego obciążenia zadaniami były niedobory kadrowe w Wydziale Operacyjno-Rozpoznawczym (w skład którego wchodzi m.in. Drugi Dział Operacyjno-Rozpoznawczy w Warszawie oraz Wieloosobowe Stanowisko ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Ciechanowie i Płocku). W komórkach tych, według wyjaśnień Dyrektora IAS, prowadzona jest ciągła rekrutacja mająca na celu zwiększenie zasobów kadrowych, jednak liczba kandydatów do służby jest ograniczona, a także ma miejsce znaczna selekcja podczas procesu rekrutacji, ponieważ na funkcjonariuszy operacyjnych nałożone są dodatkowe restrykcyjne wymagania kwalifikacyjne (poświadczenia bezpieczeństwa o klauzuli „Ścisłe Tajne”, przejście z wynikiem pozytywnym badania poligraficznego, zakończone specjalistyczne szkolenie z wynikiem pozytywnym).

Zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy o KAS norma przedłużonego czasu służby nie może przekroczyć dla funkcjonariusza 400 godzin w roku kalendarzowym. W latach 2020-2022 wystąpiły cztery przypadki pełnienia służby przez funkcjonariuszy MUCS w przedłużonym czasie służby przez ponad 400 godzin, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółową analizą objęto pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą wypracowanych nadgodzin w okresie od 2020 r. do I kwartału 2023 r. Byli to funkcjonariusze Wydziału Operacyjno-Rozpoznawczego MUCS, z tego dwóch funkcjonariuszy Drugiego Działu Operacyjno-Rozpoznawczego w Warszawie (1203 i 1013 nadgodzin), dwóch funkcjonariuszy Wieloosobowego Stanowiska ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Ciechanowie (1070 i 934 nadgodzin) oraz funkcjonariusz Wieloosobowego Stanowiska ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Płocku (843 nadgodziny). Spośród wypracowanej w przedłużonym czasie służby przez tych funkcjonariuszy łącznej liczby 5063 godzin, w formie uposażenia rozliczono 2703 godzin (53,4%), a w formie czasu wolnego od służby rozliczono 2011 godzin (39,7%). W latach 2020-2022 funkcjonariuszom tym przysługiwało od ośmiu dni i sześciu godzin do 60 dni zaległego urlopu na koniec roku. Szczegółowa kontrola rozliczenia nadgodzin wypracowanych przez powyższych funkcjonariuszy wykazała nieprawidłowości dotyczące naruszenia terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. W przypadku czterech funkcjonariuszy stwierdzono ponadto nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 168 ustawy z dnia

26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²¹, zgodnie z którym urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich należało udzielić najpóźniej do 30 września danego roku kalendarzowego.

(akta kontroli: tom II str. 8, 174-224; tom VI str. 1-220, 384-387, 392-402; tom VII str. 189-190, 192-193, 239-244, 253-255, 262-267)

1.7. W latach 2020-2022 i w I kw. 2023 r. funkcjonariuszom IAS w Warszawie przyznano odpowiednio 194, 365, 413 i 22 awanse w stopniach służbowych oraz odpowiednio 78, 280, 170 i 53 awanse na wyższe stanowiska służbowe. Liczba awansów w stopniach służbowych stanowiła odpowiednio 15,8%, 31,4%, 34% i 1,8% przeciętnej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS w Warszawie w danym roku, a liczba awansów na wyższe stanowisko służbowe stanowiła odpowiednio 6,4%, 24,1%, 14% i 4,3% przeciętnej liczby funkcjonariuszy. Liczba przyznanych awansów w stopniach oficerskich w kontrolowanym okresie wyniosła odpowiednio 50, 67, 54 i 16, co stanowiło odpowiednio 18,5%, 29,5%, 23,9% i 8% liczby funkcjonariuszy posiadających stopnie oficerskie w IAS w Warszawie w kontrolowanym okresie.

Największe zmiany w udziale funkcjonariuszy, którzy otrzymali awans w stopniu lub awans na wyższe stanowisko, miały miejsce w 2021 r. Z wyjaśnień Dyrektora IAS wynika, że główną przyczyną wzrostu udziału funkcjonariuszy, którym przyznano awans w 2021 r. w stosunku do roku 2020, była zmiana polityki kadrowej wprowadzona przez Dyrektora IAS, która polegała na corocznym wydziałaniu w ramach planu wydatków IAS środków na awanse wraz z określeniem limitów pieniężnych i liczbowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych.

W latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. 621 funkcjonariuszy (38,6%) otrzymało po jednym awansie w stopniach służbowych (w tym pięciu funkcjonariuszy otrzymało awans o dwa stopnie służbowe), dwa awanse w stopniach służbowych otrzymało 154 (9,6%) funkcjonariuszy (w tym siedmiu funkcjonariuszy otrzymało awans o dwa stopnie), trzy awanse w stopniach służbowych otrzymało 19 (1,2%) funkcjonariuszy (w tym siedmiu funkcjonariuszy otrzymało awans o dwa stopnie), cztery awanse w stopniach służbowych (za każdym razem o jeden stopień służbowy) otrzymało dwóch (0,1%) funkcjonariuszy. W kontrolowanym okresie żadnego awansu w stopniach służbowych nie otrzymało łącznie 813 funkcjonariuszy (50,5%).

W latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. o cztery lub więcej stopni służbowych awansowało dziewięciu funkcjonariuszy²², z tego dwóch funkcjonariuszy otrzymało po cztery awanse (za każdym razem o jeden stopień służbowy), a siedmiu funkcjonariuszy otrzymało po trzy awanse, w tym dwóch funkcjonariuszy awansowano łącznie o pięć stopni, a pięciu funkcjonariuszy o cztery stopnie. Z uzasadnień przedłożonych wniosków o awans siedmiu funkcjonariuszy²³ wynika, że funkcjonariusze awansowani o cztery lub więcej stopni służbowych wyróżniali się kompetencjami, doświadczeniem, zdyscyplinowaniem. Zadania wykonywane przez nich w zakresie realizowanych lub nadzorowanych zagadnień cechowała wysoka jakość, efektywność i terminowość. Obejmowały one m.in. ujawnienia prób przemytu znacznych ilości towarów do produkcji i syntezy środków odurzających; ujawnienia nielegalnej infrastruktury do produkcji wyrobów tytoniowych, rozlewni alkoholu oraz transportów wyrobów tytoniowych bez polskich znaków akcyzy, rozbicie grup zajmujących się wprowadzaniem do obiegu fikcyjnych faktur VAT, wdrażanie wytycznych i procedur odpraw transportów z pomocą humanitarną i wojskową

²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465.

²² Trzech spośród powyższych funkcjonariuszy zostało przeniesionych do Służby Celno-Skarbowej z korpusu służby cywilnej na podstawie art. 150 ustawy o KAS.

²³ Akta osobowe dwóch funkcjonariuszy w związku z ich przeniesieniem zostały przekazane do Ministerstwa Finansów.

w związku z konfliktem w Ukrainie, przygotowanie i koordynację wdrożenia procedur i przepisów prawa związanych z brexitem. Awansowani funkcjonariusze posiadali umiejętności rozwiązywania sytuacji kryzysowych, wymagających podejmowania szybkich i trafnych decyzji, oraz łatwość nawiązywania kontaktów interpersonalnych zarówno ze współpracownikami, jak i przełożonymi. Ponadto niektórzy byli zaangażowani w prace zespołów powołanych przez Dyrektora IAS oraz Szefa KAS, obejmujących kluczowe dla organizacji projekty, w tym związane z programem „Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC)”. W większości przypadków funkcjonariusze ci w miarę awansowania w stopniach służbowych awansowali ze stanowisk specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych na kolejne stanowiska eksperckie i kierownicze, w tym naczelnika MUCS, naczelnika wydziału, kierownika oddziału, kierownika referatu.

W kontrolowanym okresie Szef KAS w 19 przypadkach, w tym dwukrotnie wobec dwóch funkcjonariuszy, korzystał z uprawnień, o których mowa w art. 197 ust. 4a ustawy o KAS, zgodnie z którym Szef KAS może mianować funkcjonariusza na wyższy stopień służbowy z pominięciem wymaganego okresu pełnienia służby w danym stopniu. Wnioski o awans zawierały odpowiednie uzasadnienie i dotyczyły zarówno funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych, w tym zastępcy naczelnika urzędu celno-skarbowego, kierownika referatu, kierownika oddziału, kierownika działu, naczelnika wydziału, jak i funkcjonariuszy na stanowiskach specjalistycznych i eksperckich, w tym starszych ekspertów, ekspertów i młodszych ekspertów służby celno-skarbowej oraz starszego specjalisty służby celno-skarbowej.

W kontrolowanym okresie w IAS w Warszawie w przypadku trzech funkcjonariuszy wystąpiła sytuacja, w której udzielono urlopów bezpłatnych funkcjonariuszom, których stosunek pracy przekształcono w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS. Udzielenie tym funkcjonariuszom urlopów bezpłatnych związane było z ich powołaniem na stanowiska w Ministerstwie Finansów. Przekształcenia na podstawie art. 150 ustawy o KAS w przypadku dwóch funkcjonariuszy dokonał Dyrektor IAS w Warszawie. Z wyjaśnień DIAS wynika, że za przekształceniem stosunku pracy w stosunek służbowy przemawiały kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe tych osób, w tym na stanowiskach kierowniczych, w obszarach spraw karno-skarbowych, orzecznictwa i kontroli wewnętrznej, analiz i planowania oraz kontroli podatkowej. Nie negując zasadności powyższych przekształceń stosunku pracy w stosunek służbowy, NIK zwraca uwagę, że nastąpiły one w czasie, gdy osoby te nie wykonywały obowiązków w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, tylko na stanowiskach w służbie cywilnej w Ministerstwie Finansów.

Średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS oraz w MUCS w latach 2020-2022 wynosiło odpowiednio 7352 zł, 8125 zł i 8346 zł.

(akta kontroli: tom V str. 49-70; tom VI str. 221-233, 388-391; tom VII str. 1-96, 125-128, 207-238, 252, 268-270, 284-366)

W kontrolowanym okresie w czterech projektach i misjach międzynarodowych, tj. w Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE w Ukrainie, Misji EUBAM (misja UE ds. pomocy granicznej) w Ukrainie, Misji EUBAM RAFAH – zachodni brzeg Jordanu oraz jako ekspert narodowy w Europejskim Instytucie Innowacji i Technologii (EIT) uczestniczyło łącznie czterech funkcjonariuszy IAS w Warszawie. Informacje o naborze na misję zamieszczane były na stronie intranetowej i w newsletterze KAS. Funkcjonariusze w związku z ogłoszeniem naboru zgłaszali swoją kandydaturę po uzyskaniu zgody Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie. Oddelegowanie funkcjonariuszy następowało na czas wykonywania pracy, po uzyskaniu pisemnej informacji o zaakceptowaniu jego kandydatury przez instytucję organizującą nabór, a w trakcie oddelegowania funkcjonariusze

otrzymywali świadczenia wynikające z ustawy o KAS, tj. uposażenie jak w czasie służby w kraju.

(akta kontroli: tom V str. 71-109; tom VII str. 94-124, 239-241, 271)

1.8. W okresie objętym kontrolą decyzjami Ministra Finansów plan finansowy IAS zwiększony został łącznie o kwotę 13 707,4 tys. zł na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach KAS*, określonego w programie wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*²⁴. Wykorzystano 12 964,2 tys. zł (94,6% przyznanych środków), w tym:

- 5368,4 tys. zł na uposażenia zasadnicze,
- 2005,5 tys. zł na dodatki za stopień służbowy,
- 1235,6 tys. zł na nagrody jubileuszowe,
- 1116,4 tys. zł na dodatki stażowe,
- 108,9 tys. zł na dodatki za służbę w porze nocnej,
- 57,3 tys. zł na dodatki za przedłużony czas służby.

(akta kontroli: tom IV str. 388-395)

W 2020 r. ze środków programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* sfinansowano:

- połowę wzrostu uposażeń funkcjonariuszy wynikającego ze wzrostu kwoty bazowej z 1701,09 zł w 2019 r. do 1803,16 zł (o 6%),
- wzrost uposażeń w ramach środków będących w dyspozycji DIAS przeznaczonych na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń – rozdysponowano dwie transze podwyżek (obydwie z wyrównaniem od 1 stycznia 2020 r.), z uwzględnieniem zasad podziału środków określonych w porozumieniach z przedstawicielami związków zawodowych działających na terenie IAS (z 16 lipca 2020 r. i 15 października 2020 r.).

W 2022 r. w ramach środków programu sfinansowano:

- wzrost kwoty dodatku za stopień służbowy o 373,30 zł dla każdego funkcjonariusza w związku ze zwiększeniem mnożnika kwoty bazowej o 0,207 punktu,
- wzrost uposażeń w ramach środków będących w dyspozycji DIAS z uwzględnieniem zasad podziału środków określonych w porozumieniu z 18 marca 2022 r. z przedstawicielami związków zawodowych działających na terenie IAS.

(akta kontroli: tom II str. 8-11, 225-273; tom IV str. 396-399)

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze otrzymywali następujące dodatki do uposażenia zasadniczego i inne świadczenia pieniężne:

- dodatek za wieloletnią służbę,
- dodatek za stopień służbowy,
- dodatek funkcyjny na stanowisku kierowniczym,
- dodatek za opiekę nad psem służbowym, dodatek za służbę w porze nocnej,
- dodatek specjalny,
- dodatek kontrolerski,
- nagrody,
- nagrody za zastępowanie nieobecnego funkcjonariusza SCS,
- specjalny dodatek motywacyjny,

²⁴ Przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (M. P. poz. 669), zmienioną uchwałą nr 31/2021 Rady Ministrów z dnia 3 marca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” (M. P. poz. 439) – dalej także: uchwała modernizacyjna.

- dodatek specjalny ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa w ramach programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*,
- rekompensata brexit w formie nagród,
- świadczenie za długoletnią służbę,
- świadczenie motywacyjne,
- podwyższenie uposażeń o 1/5 kwoty różnicy pomiędzy uposażeniem należnym na 1 marca 2023 r., obliczonym na podstawie kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2023 odpowiednio dla żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a uposażeniem należnym na 1 stycznia 2023 r. (01.03.2023-31.12.2023); art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023²⁵.

(akta kontroli: tom II str. 274-275)

Zasady przyznawania dodatku kontrolerskiego reguluje zarządzenie DIAS nr 9/2020 z 31 stycznia 2020 r. w sprawie Procedury przyznawania dodatków kontrolerskich w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie.

Zasady tworzenia i podziału funduszu nagród określa *Regulamin nagród Izby Administracji Skarbowej w Warszawie* wprowadzony zarządzeniem DIAS nr 267/2022 z 30 grudnia 2022 r., poprzednio obowiązywały *Zasady tworzenia i podziału funduszu nagród w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie* (zarządzenie DIAS nr 223/2017 ze zmianami) oraz *Zasady i kryteria przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy/służbie, specjalnych dodatków motywacyjnych oraz dodatków zadaniowych i specjalnych* (rozdział I) uzgodnione 17 listopada 2021 r. przez DIAS z organizacjami związkowymi działającymi na terenie IAS.

Sposób podziału środków na specjalne dodatki motywacyjne został ustalony ze stroną związkową 30 grudnia 2022 r. w *Zasadach i kryteriach przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych w 2022 r.* oraz w *Zasadach i kryteriach przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy/służbie, specjalnych dodatków motywacyjnych oraz dodatków zadaniowych i specjalnych* (rozdział II).

Wypłatę dodatku specjalnego ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa w ramach programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* regulowały *Zasady przyznawania dodatków zadaniowych i specjalnych ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa w ramach Uchwały Modernizacyjnej* zaakceptowane 8 września 2022 r. przez przedstawicieli organizacji związków zawodowych działających w IAS.

Zalecenia dotyczące wymogów wypłaty rekompensat z tytułu obciążenia pracą w związku z brexitem, w formie nagród, zostały przekazane przez Departament Cei w Ministerstwie Finansów 7 października 2022 r. i 2 lutego 2023 r.

W przypadku ustalenia dodatków specjalnych stosowana jest *Koncepcja zasad i trybu przyznawania dodatków zadaniowych dla członków korpusu służby cywilnej, dodatków specjalnych dla pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej*. Powyższy dokument został opracowany przez Ministerstwo Finansów i przekazany do jednostek podległych KAS jako rekomendowane „dobre praktyki”. DIAS 9 lipca 2021 r., na spotkaniu z przedstawicielami organizacji związkowych działających na terenie

²⁵ Dz. U. poz. 2666, ze zm.

IAS, przedstawił ww. Koncepcję, którą strona związkowa zaakceptowała do stosowania w procesie przyznawania dodatków.

(akta kontroli: tom II str. 274-352; tom VIII str. 190-214, 315-316)

W grudniu 2022 r. wypłacono dodatki specjalne dla 1211 funkcjonariuszy w kwocie od 150 zł do 1558 zł.

Zastępca Dyrektora IAS wyjaśnił, że funkcjonariusze SCS wykonują zadania o szczególnej specyfice i wadze dla zapewnienia stabilności finansów państwa. Mając na uwadze ich zakres, jak i znaczne obciążenie pracą, dodatki specjalne zostały przyznane większości funkcjonariuszy IAS. Zdaniem DIAS każdy wniosek był odpowiednio umotywowany i spełniał przesłanki, o których mowa w ww. rozporządzeniu, tj. wykonywanie okresowo zwiększonych obowiązków służbowych lub dodatkowo powierzonych zadań oraz wykonywanie zadań o wysokim stopniu złożoności, odpowiedzialności lub ryzyka. Możliwość udzielenia funkcjonariuszom tej gratyfikacji finansowej sprzyjała także okoliczność zakończenia roku budżetowego i wygenerowania – w ramach posiadanych środków finansowych – oszczędności.

Zdaniem NIK, w sytuacji gdy dodatek specjalny jest wypłacany zdecydowanej większości funkcjonariuszy, traci swój charakter motywacyjny.

(akta kontroli: tom IV str. 281, 383-386; tom VIII str. 315-316)

Miesięczne wynagrodzenie funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby w badanym okresie (wraz z dodatkami i świadczeniami), wyniosło:

- od 3689,89 zł do 3801,87 zł w 2020 r.,
- od 3878,70 zł do 5291,56 zł w 2021 r.,
- od 4377,03 zł do 5532,25 zł w 2022 r.,
- od 5160,90 zł do 6506,14 zł w I kwartale 2023 r.

(akta kontroli: tom II str. 12, 353-356)

Środki na wypłatę rekompensat w formie nagród z tzw. pobrexitowej rezerwy dostosowawczej Izba Administracji Skarbowej w Warszawie otrzymała 24 lutego 2023 r. w wysokości 5130,7 tys. zł. Wypłata nagród nastąpiła 20 marca 2023 r., natomiast 31 marca 2023 r. zapłała składek i podatku dochodowego od osób fizycznych. Otrzymane środki zostały w pełni wykorzystane.

(akta kontroli: tom VIII str. 190, 195)

1.9. W IAS w Warszawie w zakresie monitorowania i zapobiegania zjawiskom niepożądanym obowiązywało zarządzenie nr 16 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 5 kwietnia 2018 r. w sprawie Polityki zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Krajowej Administracji Skarbowej (zmienione zarządzeniem nr 49 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 2 kwietnia 2020 r.), wprowadzające mechanizmy ułatwiające rozwiązywanie konfliktów i przeciwdziałające zjawiskom niepożądanym, tj. zachowaniom nieakceptowanym w środowisku pracy, naruszającym zasady współzycia społecznego oraz dobra osobiste pracowników. Ponadto obowiązywało zarządzenie nr 38 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 10 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Polityki przeciwdziałania nieprawidłowościom w Krajowej Administracji Skarbowej, którego celem było stworzenie jednolitego systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom oraz kształtowanie kultury organizacyjnej opartej na wartościach, w szczególności m.in.: wspieranie działań prowadzących do przestrzegania przez pracowników i funkcjonariuszy obowiązujących standardów etycznych w celu konstruktywnego wykonywania codziennych obowiązków i realizacji zadań; poszanowanie godności osobistej każdego pracownika i funkcjonariusza; budowanie i wzmacnianie środowiska pracy wspierającego zachowania zgodne z prawem i zasadami etycznymi.

Dyrektor IAS podejmował działania w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym, które obejmowały:

- przeprowadzanie badań ankietowych w ramach samooceny kontroli zarządczej w latach 2020-2022, w których zawarto pytanie o znajomość Polityki zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS, na które w poszczególnych latach odpowiedzi twierdzącej udzielało od 89% do 95% pracowników/funkcjonariuszy uczestniczących w badaniu;
- reagowanie na pojawiające się informacje sygnałne w zakresie nieprawidłowości w działaniu jednostek organizacyjnych, w tym przeprowadzanie badań ankietowych wśród pracowników i funkcjonariuszy dotyczących m.in. zadowolenia i atmosfery pracy;
- zapewnienie każdemu pracownikowi/funkcjonariuszowi możliwości spotkania/rozmowy telefonicznej z psychologiem;
- realizowanie szkoleń z zakresu polityki zapobiegania zjawiskom niepożądanym, umiejętności konstruktywnego rozwiązywania problemów oraz radzenia sobie ze stresem;
- zamieszczanie na stronach intranetowych Izby oraz jej jednostek organizacyjnych materiałów informacyjnych w zakresie polityki przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym w KAS;
- zapoznanie nowo zatrudnianych osób z polityką przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym.

W latach 2020-2022 i I kw. 2023 r. w zakresie spraw z udziałem funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych KAS na obszarze działania IAS w Warszawie prowadzono jedno postępowanie w ramach procedury określonej w Polityce zapobiegania zjawiskom niepożądanym w Krajowej Administracji Skarbowej. Skarga dotyczyła okresu, gdy zgłaszający nie był jeszcze funkcjonariuszem, tylko pracownikiem w Urzędzie Skarbowym, a po przeprowadzeniu postępowania stwierdzono, że zebrane w sprawie dowody nie wskazywały na stosowanie działań noszących znamiona zachowań niepożądanych wobec wnoszącego skargę.

W IAS w Warszawie obowiązywały zarządzenia Dyrektora IAS w sprawie postępowania z tzw. informacjami sygnałnymi, tj. doniesieniami zawierającymi informacje na temat działania lub zaniechania urzędu, pracownika lub funkcjonariusza sprzecznego z przepisami prawa lub obowiązującymi zasadami. W kontrolowanym okresie od funkcjonariuszy wpłynęły trzy informacje sygnałne, w przypadku których przeprowadzono odpowiednie czynności wyjaśniające.

Polityka kadrowa realizowana w jednostkach organizacyjnych KAS dotycząca komórek organizacyjnych, w których służbę pełnili funkcjonariusze SCS na obszarze działania IAS w Warszawie, była w latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. przedmiotem kontroli przeprowadzonej z inicjatywy Ministerstwa Finansów przez Wydział Kontroli Wewnętrznej IAS. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 14 stycznia 2022 r. do 11 lutego 2022 r. w MUCS w Warszawie w zakresie oceny stanu etatowego komórek realizacji wykonujących zadania, o których mowa w ustawie o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, z uwzględnieniem wyznaczonej przez Szefa KAS w marcu 2017 r. minimalnej liczby etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, jaka powinna zapewnić efektywną realizację tych zadań w każdej z izb administracji skarbowej. Kontrola wykazała, że na 31 grudnia 2021 r. w Dziale Prewencji, realizującym zadania w zakresie kontroli drogowych w ramach monitorowania przewozu towarów „wrażliwych” (SENT), liczba funkcjonariuszy realizujących czynności kontrolne, w tym kontrole SENT, wynosiła 71 osób, co stanowi 44,4 % minimalnego stanu etatowego, założonego w poleceniu Szefa KAS. Oceniono,

że zachowanie obecnego poziomu efektywności kontrolowanych komórek wymaga ich stałego wzmocnienia kadrowego. W wyniku dokonanych ustaleń zwrócono uwagę na konieczność ciągłego monitorowania stanu etatowego komórek prewencji oraz podejmowania działań mających na celu poprawę sytuacji kadrowej w kontrolowanych komórkach.

(akta kontroli: tom V str. 110-231; tom VI str. 234-383; tom VII str. 243-244, 271-283)

Na podstawie zaakceptowanej przez Szefa KAS *Procedury przeprowadzenia wywiadu wyjściowego z pracownikiem lub funkcjonariuszem odchodzącym z Krajowej Administracji Skarbowej* z 14 października 2020 r. prowadzono w IAS w Warszawie dobrowolne badania, których głównym celem było zidentyfikowanie przyczyn, przez które pracownik lub funkcjonariusz odchodzi z KAS. W IV kwartale 2020 r. oraz w latach 2021-2022 i w I kwartale 2023 r. przeprowadzono wywiady wyjściowe odpowiednio z trzema, 16, 26 i pięcioma funkcjonariuszami, co stanowiło 30%, 14%, 28% i 6% funkcjonariuszy odchodzących z KAS w danym okresie.

W latach 2020-2022 sporządzano dla Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie oraz kierownictwa Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów raporty z analizy przeprowadzonych wywiadów wyjściowych. Wynikało z nich, że do głównych przyczyn rezygnacji z pracy, oprócz przechodzenia na emeryturę/rentę, należały także kwestie związane z niezadowolającym poziomem wynagrodzenia/uposażenia, możliwości rozwoju zawodowego oraz niejasne procedury i brak awansu. W związku z tym w IAS w Warszawie podejmowano działania naprawcze, do których należało między innymi: przyznawanie funkcjonariuszom awansów stanowiskowych i mianowań na wyższy stopień służbowy, co wiązało się z podwyżką uposażenia, przyznawanie dodatków zadaniowych, specjalnych oraz nagród, zapewnienie dodatkowych etatów dla najbardziej obciążonych jednostek KAS, zapewnienie wsparcia dla pracowników i funkcjonariuszy ze strony wieloosobowego stanowiska partnera personalnego oraz pomocy psychologa.

W latach 2020-2022 zostały przeprowadzone dwa badania motywacji i satysfakcji ze służby wśród funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w jednostkach organizacyjnych KAS na obszarze działania IAS w Warszawie. Badanie ankietowe w 2021 r. zostało przeprowadzone przez Ministerstwo Finansów, a w 2022 r. na polecenie Dyrektora IAS w Warszawie. Badania ankietowe odbywały się w okresie 8-15 czerwca 2021 r. oraz 12 października-30 listopada 2022 r. w formie *online* z wykorzystaniem narzędzi przeznaczonych do tego celu. Celem badań było pozyskanie od pracowników i funkcjonariuszy informacji o stosowanych i oczekiwanych czynnikach motywacyjnych, zebranie opinii w zakresie satysfakcji z pracy/służby oraz czynników wpływających na poziom zaangażowania. W badaniach wzięło udział 135 funkcjonariuszy w 2021 r. i 227 w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 12% i 18% ogółu funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS w Warszawie. Z poszczególnych badań motywacji i satysfakcji były sporządzone podsumowania i raporty. W badaniu przeprowadzonym w 2021 r. prawie połowa respondentów (47,7%) określiła swój poziom zadowolenia z pracy jako przeciętny, 16,3% jako wysoki lub bardzo wysoki, a około 1/3 jako niski lub bardzo niski. W 2022 r. poziom zadowolenia z pracy jako zadowolający (częściowo spełniający oczekiwania) oceniło 57%, jako wysoki lub bardzo wysoki 20%, a jako niski 23% pracowników/funkcjonariuszy. Według badania z 2021 r. największy wpływ na zaangażowanie w pracę miało poszanowanie wykonywanej pracy, odpowiednio wysokie wynagrodzenie/uposażenie oraz regularne podwyżki wynagrodzenia/uposażenia. Najbardziej demotywująco według respondentów wpływało natomiast niesprawiedliwe przyznawanie nagród, nierówne traktowanie oraz stres. Z badania

przeprowadzonego w 2022 r. wynikało, że m.in. według 70% ankietowanych wysokość wynagrodzenia/ uposażenia jest zdecydowanie lub raczej niesatysfakcjonująca oraz że zdaniem badanych przy przyznawaniu nagrody/premii położeni przede wszystkim biorą pod uwagę ilość realizowanych zadań, jakoś wykonywanej pracy/służby oraz stopień zaangażowania pracownika/funkcjonariusza. Dyrektor IAS w Warszawie wyjaśnił, że wyniki badań ankietowych zostały wykorzystane do opracowania i przekazania rekomendacji dla kadry kierowniczej w celu ich stosowania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi wewnątrz organizacji.

(akta kontroli: tom V str. 232-399; tom VII str. 274-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Długotrwałe prowadzenie czynności związanych z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych nr 2/2020 i 2/2022.

Czas nieobsadzenia stanowiska trwał od 196 do 441 dni w przypadku postępowania nr 2/2020 oraz, według danych na 28 sierpnia 2023 r., od 212 do 406 dni w postępowaniu nr 2/2022²⁶.

DIAS podejmował decyzje o przeprowadzeniu postępowań kwalifikacyjnych nr 2/2020 i 2/2022 odpowiednio po 17 i 23 dniach od przekazania przez Naczelnika MUCS wniosków o ich ogłoszenie wraz z liczbą wolnych etatów.

Postępowania trwały: 152 dni (nr 2/2020) i 118 dni (nr 2/2022), w tym odpowiednio 53 i 43 dni trwał okres oczekiwania na składanie ofert²⁷.

Między datą wyłonienia kandydatów a datą ich mianowania upłynęło od 62 do 307 dni (w wyniku postępowania nr 2/2020) i od 78 do 272 dni (nr 2/2022).

29 mianowanych kandydatów, wyłonionych w postępowaniu nr 2/2020, otrzymało skierowania na badania do RKL po 12 dniach od daty przedstawienia DIAS przez Zespół listy wyłonionych kandydatów. RKL orzekły o zdolności do pełnienia służby przez kandydatów po upływie od 16 do 184 dni od daty skierowania kandydata na badania²⁸. Od daty orzeczenia RKL do daty mianowania upłynęło od 20 do 175 dni.

28 mianowanych kandydatów, wyłonionych w postępowaniu nr 2/2022, otrzymało skierowania na badania do RKL po siedmiu dniach od daty przedstawienia DIAS przez Zespół listy wyłonionych kandydatów. RKL orzekły o zdolności do pełnienia służby przez kandydatów (25 spraw) lub niezdolności do pełnienia służby (trzy przypadki) po upływie od 13 do 125 dni od daty skierowania kandydata na badania.

Trzech kandydatów, po korzystnym rozpatrzeniu odwołania od orzeczenia RKL wydanego w pierwszej instancji, zostało mianowanych do służby po 56, 61 i 96

dniach od daty orzeczenia o zdolności do pełnienia służby. Czas nieobsadzenia stanowiska w tych przypadkach wyniósł 362, 393 i 406 dni.

²⁶ Czas nieobsadzenia stanowiska – liczba dni od daty sporządzenia analizy potrzeb etatowych oraz liczby wolnych etatów do dnia podjęcia służby przygotowawczej.

²⁷ Czas trwania postępowania kwalifikacyjnego – liczba dni od daty ogłoszenia informacji o postępowaniu do daty podpisania przez DIAS listy osób do zatrudnienia. Czas oczekiwania na składanie ofert – liczba dni od daty ogłoszenia informacji o postępowaniu do daty zakończenia terminu składania ofert plus siedem dni na sptyw ofert przesłanych pocztą.

²⁸ Badania w innych województwach niż mazowieckie zostały zrealizowane najszybciej (wg miejsca zamieszkania kandydata), tj. po 16, 39 i 44 dniach od daty skierowania.

(akta kontroli: tom III str. 277-280, 468-469; tom IV str. 207-223, 246, 249; tom VIII str. 304-309)

DIAS wyjaśnił, że postępowanie kwalifikacyjne do służby w Służbie Celno-Skarbowej jest procesem wieloetapowym, związanym z koniecznością zaplanowania i realizacji poszczególnych działań (...). W tym miejscu wskazać należy na długi termin przekazania orzeczeń Rejonowej Komisji Lekarskiej w postępowaniu 2/2020, spowodowany był on oczekiwaniem na opinię Dyrektora ZER dotyczącą możliwości zwolnienia kandydatów z badań psychologicznych na podstawie wyników testów psychologicznych realizowanych w ramach postępowania kwalifikacyjnego przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie. 26 lipca 2021 r. wpłynęła do tut. Izby negatywna odpowiedź w tym zakresie (w załączeniu), co miało przełożenie na ogólny czas trwania badań lekarskich kandydatów.

Stałe etapy prowadzenia postępowań kwalifikacyjnych (...) uległy nieznacznemu wydłużeniu z uwagi na obiektywne czynniki, które to mogły mieć wpływ na powodzenie postępowania. I tak w przypadku PK 2/2020 był to okres świąteczny (21 dni od 16.12 -6.01) oraz 10 dni – ferie woj. mazowieckiego. Z kolei przy PK 2/2022 wydłużenie postępowania o 7 dni spowodowane było brakiem dostępności psychologa wykonującego badanie (...).

Na długość okresu między datą orzeczenia komisji lekarskiej o zdolności kandydata do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej a datą mianowania do służby przygotowawczej mają wpływ następujące czynniki:

1) Indywidualna sytuacji zawodowa i osobista kandydata (...)

Z reguły terminy podjęcia służby uzgadniane są po tzw. „pierwszym kontakcie telefonicznym” z kandydatem. Wówczas kandydat po rozeznaniu swojej sytuacji zawodowej powiadamia komórkę kadr (niejednokrotnie po kilkunastu dniach) o swoich preferencjach i możliwościach podjęcia służby.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie podejmuje ostateczną decyzję co do terminu mianowania do służby przygotowawczej. Natomiast z uwagi na indywidualne okoliczności każdej ze spraw, Dyrektor tut. Izby przy wyznaczeniu terminu bierze pod uwagę preferencje i możliwości oraz sytuację zawodową i osobistą kandydata (...).

2) Terminy wykonywania przez kandydatów badań wstępnych medycyny pracy – pracownik komórki kadr wystawia skierowanie na badania wstępne medycyny pracy, natomiast proces umówienia się na badania i wizyty lekarskie leży po stronie kandydata. Nie zawsze jest to realizowane niezwłocznie.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że badania dotyczące kandydatów z postępowania kwalifikacyjnego nr 2/2020 odbywały się w czasie trwania pandemii oraz stanu zagrożenia pandemią w Polsce, co dodatkowo implikowało trudności w sprawnym umówieniu i wykonywaniu badań.

Dodatkowo w postępowaniu kwalifikacyjnym nr 2/2022 na wydłużenie terminów wykonania badań medycyny pracy miała wpływ sytuacja związana z procedowaniem nowych przepisów prawnych dot. badań psychologicznych funkcjonariuszy pełniących służbę z bronią palną. (...) mianowanie kandydatów do służby następowało przeciętnie po 74 dniach od otrzymania orzeczenia o zdolności do pełnienia służby, natomiast w przypadku postępowania nr 2/2022 okres ten wynosił średnio 76 dni. Wszystkie wyżej przedstawione przestanki mają wpływ na finalną datę przyjęcia kandydata do służby i w zależności od ich

wystąpienia (czy nawet zbiegu kilku jednocześnie) mogą powodować wydłużenie terminu, w jakim dany kandydat zasili szeregi funkcjonariuszy IAS w Warszawie.

NIK dostrzega, że na czas nieobsadzenia stanowisk miały wpływ obowiązujące uregulowania prawne, niemniej długotrwałe prowadzenie czynności związanych z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych, skutkujące nieobsadzeniem tych stanowisk przez 406 czy 441 dni wskazuje, że DIAS nie prowadził sprawnie procesu pozyskiwania kandydatów do Służby Celno-Skarbowej.

(akta kontroli: tom IV str. 187-188)

2. Przekroczenie normy przedłużonego czasu służby.

Zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej norma przedłużonego czasu służby nie może przekroczyć dla funkcjonariusza 400 godzin w roku kalendarzowym. W latach 2020-2022 czterech funkcjonariuszy MUCS pełniło w roku kalendarzowym służbę w przedłużonym czasie służby przez ponad 400 godzin. Dotyczyło to dwóch funkcjonariuszy Drugiego Działu Operacyjno-Rozpoznawczego w Warszawie, którzy w 2020 r. wypracowali 463 oraz 456 godzin w przedłużonym czasie służby, oraz dwóch funkcjonariuszy Wieloosobowego Stanowiska ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Ciechanowie, którzy w 2022 r. wypracowali 489 i 422 godziny w przedłużonym czasie służby. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika, że było to spowodowane specyfiką i charakterem zadań realizowanych przez powyższe komórki organizacyjne w zakresie zwalczania przestępczości, które zostały opisane szczegółowo wyżej w rozdziale 1 pkt 1.6 niniejszego wystąpienia. W ocenie NIK, wskazana specyfika służby w powyższych komórkach nie może być uzasadnieniem przekraczania ustawowej rocznej normy nadgodzin.

(akta kontroli: tom VI str. 1-12, 123-126, 185-199; tom VII str. 263-264)

3. Naruszenie terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.

Zgodnie z art. 189 ust. 13 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, za przedłużony czas służby funkcjonariuszowi przyznaje się, według jego wyboru, czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo uposażenie za przedłużony czas służby. W przypadkach uzasadnionych potrzebami służby o przyznaniu czasu wolnego od służby albo uposażenia za przedłużony czas służby decyduje kierownik jednostki organizacyjnej. Tryb udzielania czasu wolnego za przedłużony czas służby albo wypłacania uposażenia za przedłużony czas służby reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej²⁹.

- a) Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, czas wolny za przedłużony czas służby może być wykorzystany najpóźniej do zakończenia okresu rozliczeniowego³⁰ następującego po okresie rozliczeniowym, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w przedłużonym czasie lub w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu. Wniosek o udzielenie czasu wolnego składa się do bezpośredniego przełożonego.

W przypadku próby pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą nadgodzin wypracowanych w okresie 2020-2022 i w I kw. 2023 r., z wypracowanej

²⁹ Dz. U. poz. 444.

³⁰ Okres rozliczeniowy w IAS w Warszawie obejmował trzy miesiące.

w przedłużonym czasie służby przez tych funkcjonariuszy łącznej liczby 5063 godzin, w formie czasu wolnego od służby rozliczono 2011 godzin, z tego 1134 nadgodzin (56,4%) wykorzystano zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej³¹, a 877 (43,6%) nadgodzin wykorzystano w późniejszym okresie, tj. niezgodnie z § 11 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r.

Ponadto w badanej próbie stwierdzono, że wg stanu na 30 czerwca 2023 r. w ogóle nie rozliczono (ani w formie czasu wolnego, ani w formie uposażenia) 24 nadgodzin wypracowanych w 2021 r. (dotyczy to jednego z pięciu funkcjonariuszy) oraz łącznie 159 nadgodzin wypracowanych w 2022 r. przez pięciu funkcjonariuszy, co również było niezgodne z § 11 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r.

Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika, że było to spowodowane specyfiką służby w Pierwszym Pionie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, w tym Wydziale Operacyjno-Rozpoznawczym, co zostało opisane szczegółowo wyżej w rozdziale 1 pkt 1.6 niniejszego wystąpienia. Ponadto z wyjaśnień Dyrektora IAS wynika, że z racji dużej liczby odsłużonych godzin w przedłużonym czasie służby kierownik jednostki w poszczególnych latach podejmował decyzję o dokonaniu ich rozliczenia w formie uposażenia z ograniczeniami do wysokości wygosparowanych środków finansowych na ten cel. Wypłacie uposażenia za przedłużony czas służby podlegały wyłącznie godziny odsłużone w danym roku kalendarzowym, stąd ogólny stan nadgodzin danego funkcjonariusza pomniejszany był o godziny odsłużone jedynie w roku, za który złożony był wniosek do wypłaty. Zatem w ogólnym saldzie nadgodzin danego funkcjonariusza pozostawały nieodebrane godziny z poprzednich lat. Dyrektor IAS wskazał również, że pomimo braku rozliczenia nadgodzin w okresach wskazanych w rozporządzeniu, kierownik jednostki prowadzi ewidencję czasu służby i sukcesywnie dąży do ich pełnego rozliczenia, zapewniając jednocześnie terminową realizację zadań realizowanych w Pierwszym Pionie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej.

(akta kontroli: tom VI str. 121-122, 129, 135-184, 200-216;
tom VII str. 239-244, 265-266)

- b) Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, wniosek o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby składa się za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego, w terminie 14 dni po dniu zakończenia okresu rozliczeniowego.

W latach 2020-2022 w IAS w Warszawie funkcjonariusze na zakończenie roku, tj. w grudniu 2020 r. i 2021 r. oraz w listopadzie 2022 r. wnioskowali do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby, obejmujący nadgodziny wypracowane m.in. w I-III kw. danego roku. W roku 2020 wypłacono uposażenie za nadgodziny wypracowane od stycznia do końca września, natomiast w latach 2021-2022 – od stycznia do dnia, który funkcjonariusz wskazał w złożonym wniosku. W przypadku pięciu funkcjonariuszy o najwyższej liczbie wypracowanych nadgodzin, z łącznej liczby 2703 nadgodzin, których dotyczyły zaakceptowane wnioski tych funkcjonariuszy o wypłatę uposażenia z grudnia

³¹ Tj. najpóźniej do zakończenia okresu rozliczeniowego następującego po okresie rozliczeniowym, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w przedłużonym czasie lub w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu.

2020 r. i 2021 r. i z listopada 2022 r., 2259 nadgodzin (83,6%) obejmowało nadgodziny wypracowane w I-III kwartale w latach 2020-2022.

Z powyższego wynika, że w IAS w Warszawie w latach 2020-2022 nie przestrzegano bieżącego – co trzy miesiące, tj. zgodnego z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika, że o wypłacie uposażenia za przedłużony czas służby, zgodnie z art. 189 ust. 13 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby – decydował Dyrektor IAS, biorąc pod uwagę możliwości finansowe Izby oraz to, że w ramach § 4050 – Uposażenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oprócz uposażenia za przedłużony czas służby realizowane były także wydatki obejmujące uposażenia zasadnicze funkcjonariuszy, dodatki za wieloletnią służbę, dodatki za stopień służbowy, dodatki specjalne, dodatki funkcyjne, dodatki za opiekę nad psem służbowym, dodatki kontrolerskie, dodatki za służbę w porze nocnej. Wysokość funduszu w § 4050 możliwa do wykorzystania na wypłatę uposażeń za przedłużony czas służby zdeterminowana była powstaniem oszczędności w trakcie roku budżetowego, które miały związek z wykonaniem planu finansowego i planu zatrudnienia (faktyczne zatrudnienie) oraz związanym z nim obciążeniem funduszu uposażeń i innymi ww. świadczeniami. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika również, że wykonanie planu zatrudnienia w latach 2019-2022 było na poziomie powyżej 90%, w tym na koniec 2019 r. powyżej 96%. Ponadto uposażenia chorobowe funkcjonariuszy są finansowane z funduszu Izby, co ogranicza tempo generowania oszczędności, które właściwie wynikają wyłącznie z niewykorzystanych wakatów. Z wyjaśnień wynika ponadto, że mając na uwadze wygenerowane oszczędności na koniec roku oraz fakt znacznej liczby występujących godzin odsłużonych w przedłużonym czasie służby, Dyrektor Izby Administracji w Warszawie, kierując się racjonalizacją dysponowania zasobami kadrowymi, pozytywnie rozpatrywał wnioski o wypłatę za przedłużony czas służby w ramach posiadanych środków finansowych, za pełnienie służby w przedłużonym czasie służby za bieżący rok, co pomniejszało liczbę godzin do odbioru w czasie wolnym od służby.

NIK wskazuje, że DIAS odpowiada za zorganizowanie w ramach Izby procesu wypłaty uposażenia za przedłużony czas służby w sposób zgodny z rozporządzeniem w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także za planowanie środków na ten cel, wnioskowanie o dodatkowe środki lub udzielanie czasu wolnego od służby w sytuacji braku środków na wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.

(akta kontroli: tom II str. 8, 202-224; tom VI str. 27-120, 200-220, 384-387; tom VII str. 192-193, 266-267)

4. Naruszenie terminu udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.

Zgodnie z art. 168 Kodeksu pracy urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich należało udzielić najpóźniej do 30 września danego roku kalendarzowego.

Pięciu funkcjonariuszy o najwyższej liczbie wypracowanych nadgodzin posiadało na koniec roku w latach 2020-2022 od ośmiu dni i sześciu godzin do 60 dni niewykorzystanego urlopu. Na koniec 2021 r. czterech z nich posiadało niewykorzystany urlop zaległy z roku 2020 w ilości od dziewięciu do 25 dni. Ponadto na koniec 2022 r. jeden z tych funkcjonariuszy posiadał niewykorzystany urlop zaległy z roku 2021 w ilości 29 dni. Ww. funkcjonariusze

pełnili służbę w Drugim Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym w Warszawie, Wieloosobowym Stanowisku ds. Operacyjno-Rozpoznawczych w Ciechanowie i Płocku. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika, że było to spowodowane specyfiką i charakterem zadań realizowanych przez powyższe komórki organizacyjne w zakresie zwalczania przestępczości, które zostały opisane szczegółowo wyżej w rozdziale 1 pkt 1.6 niniejszego wystąpienia. Ponadto Dyktor IAS w Warszawie wyjaśnił, że do bieżącej kontroli czasu pracy/służby podległych pracowników/funkcjonariuszy zobowiązani są przełożeni oraz komórka organizacyjna realizująca zadania w zakresie kadr w Izbie lub urzędzie. Każdego roku Wydział Kadr Izby Administracji Skarbowej w Warszawie informował o obowiązku planowania bieżącego oraz zaległych urlopów, jednocześnie przypominając o obowiązku wykorzystania zaległych urlopów do 30 września danego roku, a w celu niedopuszczenia do kumulacji dni urlopowych zobowiązywano Naczelników urzędów skarbowych i Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie do bieżącego monitorowania i nadzorowania procesu składania wniosków urlopowych przez pracowników i funkcjonariuszy. NIK ocenia, że specyfika zadań realizowanych przez komórki organizacyjne nie stanowi uzasadnienia naruszenia ustawowych terminów udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich, natomiast za sposób zorganizowania bieżącej kontroli czasu służby odpowiada DIAS.

(akta kontroli: tom II str. 202-224; tom VI str. 121-134; tom VII str. 267)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą na podstawie dziewięciu decyzji Ministra Finansów w sprawie zmiany planu finansowego Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wydanymi na wniosek Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, limit etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej per saldo wzrósł o 40 etatów (o 3,1%), tj. z 1303 na koniec 2019 r. do 1343 na 31 marca 2023 r.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie powołał Zespół do spraw obciążenia pracą/etatyzacji, z którego prac wyłączono Mazowiecki Urząd Celno-Skarbowy w Warszawie. W konsekwencji w okresie objętym kontrolą nie wypracowano zasad szacowania obciążenia pracą funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i nie ustalono optymalnej wielkości zatrudnienia funkcjonariuszy.

Badano potrzeby kadrowe w związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 2021 r. kontroli ruchu towarowego, pocztowego i osobowego na skutek wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej, planowanym uruchomieniem lotniczego przejścia granicznego w Radomiu oraz utworzeniem Centrum Kompetencyjnego Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych. Przeanalizowano także obciążenie pracą komórek dochodzeniowo-śledczych. Wyniki analizy przekazywane były do Ministerstwa Finansów.

W okresie objętym kontrolą DIAS ośmiokrotnie zmienił regulamin organizacyjny Izby Administracji Skarbowej w Warszawie oraz urzędu celno-skarbowego, w szczególności w związku z koniecznością uwzględnienia zmian wprowadzonych zarządzeniami Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów.

Planowanie limitu etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w MUCS od IV kwartału 2021 r. dokonywane było ogółem dla jednostki bez podziału na pionów i komórki organizacyjne a rozdysponowania przyznanego planu etatów dokonywał Naczelnik MUCS. Tym samym, zdaniem NIK, DIAS ograniczył swój bieżący nadzór nad prawidłowym rozmieszczeniem funkcjonariuszy względem przypisanych zakresów zadań do poszczególnych pionów i komórek organizacyjnych.

Przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej i Mazowieckim Urzędzie Celno-Skarbowym wahało się od 1232,7 zatrudnionych w 2020 r., poprzez 1170,1 w 2021 r., do 1230,5 w 2022 r.

W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. odeszło ze służby w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie łącznie 415 funkcjonariuszy, w tym 341 (82,2%) przeszło na emeryturę. Do Ministerstwa Finansów lub do innej jednostki organizacyjnej zostało przeniesionych 38 (9,2%) funkcjonariuszy, a 21 (5,1%) zgłosiło żądanie zwolnienia ze służby z innego powodu.

Wskaźnik fluktuacji ogółem (stosunek całkowitej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w danym roku w IAS, do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku) wyniósł w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. odpowiednio: 7,9%, 10,6% i 8,4%.

W okresie objętym kontrolą do Służby Celno-Skarbowej przyjęto łącznie 355 osób, w tym 56,9% (202 osoby) stanowili pracownicy przeniesieni ze służby cywilnej i 36,6% (130 osób) funkcjonariusze wyłonieni w postępowaniach kwalifikacyjnych. Propozycja pełnienia służby składana pracownikowi korpusu służby cywilnej w trybie określonym w art. 150 ustawy o KAS nie w każdym przypadku wiązała się ze zmianą dotychczasowego zakresu realizowanych zadań, zwiększeniem obowiązków czy uprawnień pracownika cywilnego – tym samym zmniejszała się liczba wakatów funkcjonariuszy, jednak nie w każdym przypadku zmiana ta miała związek z wykonywaniem zadań przypisanych Służbie Celno-Skarbowej.

Najwięcej wakatów na koniec roku wystąpiło w roku 2020 i 2022, tj. odpowiednio 86 i 88 etatów. Na koniec I kwartału 2023 r. nieobsadzonych było 149 stanowisk (11,1%).

W okresie objętym kontrolą Naczelnik Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego zwrócił się do DIAS z ośmioma wnioskami o uruchomienie procedury naboru zewnętrznego łącznie na 487 wolnych etatów/stanowisk w Służbie Celno-Skarbowej. Po uwzględnieniu planowanych propozycji służby na podstawie art. 150 ustawy KAS, przeniesień z innej jednostki, DIAS każdorazowo uruchamiał postępowania kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej. Ogłoszono osiem postępowań, łącznie na 403 etaty.

W wyniku szczegółowego badania dwóch postępowań kwalifikacyjnych stwierdzono, że informacje o postępowaniach zawierały elementy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego oraz zostały podane do wiadomości publicznej zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia. Zespoły do przeprowadzenia postępowań objętych badaniem zostały wyznaczone w sposób przewidziany w § 4 ust. 2 w sprawie postępowania kwalifikacyjnego.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie czasowego przenoszenia funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione potrzebami KAS. W skontrolowanych przypadkach funkcjonariuszy awansowanych o cztery lub więcej stopni służbowych w latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. sporządzano wymagane wnioski o awans zawierające uzasadnienie. Dyrektor IAS podejmował przewidziane działania w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym oraz diagnozowania oczekiwań pracowników.

Zdaniem NIK, w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie długotrwale prowadzono czynności związane z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych. Czas nieobsadzenia stanowiska trwał od 196 do 441 dni w przypadku postępowania nr 2/2020 oraz od 212 do 406 dni w postępowaniu nr 2/2022.

Kontrola rozliczenia nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy wykazała nieprawidłowości dotyczące naruszenia terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. W przypadku czterech funkcjonariuszy stwierdzono ponadto przekroczenia normy przedłużonego czasu służby, która wynosi 400 godzin w roku kalendarzowym. Wystąpiły również przypadki naruszenia terminu udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.

OBSZAR

2. Realizacja polityki szkoleniowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą do służby przygotowawczej mianowano 129 osób, w tym trzy osoby w 2020 r., 61 w 2021 r. i 48 w 2022 r.

Szczegółowo przeanalizowano przebieg służby przygotowawczej 15 aplikantów mianowanych w latach 2019-2021³². W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że służba przygotowawcza trwała od jednego roku i trzech miesięcy do dwóch lat. Opiekunowie, pod kierunkiem których aplikanci odbyli służbę przygotowawczą do czasu złożenia egzaminów, zostali wyznaczeni spośród funkcjonariuszy SCS w dniu mianowania aplikantów. Zasadniczy Kurs Zawodowy (ZKZ) poprzedzało szkolenie, w ramach którego funkcjonariusz brał udział w szkoleniu praktycznym, zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej³³.

(akta kontroli: tom III str. 196, 224, 248-252; tom VIII str. 312)

2.2. W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. 213 funkcjonariuszy zostało skierowanych na szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej.

Z wynikiem pozytywnym szkolenie ukończyło 212 funkcjonariuszy, w tym 138 zostało mianowanych do korpusu aspirantów SCS. 74 funkcjonariuszy pozostaje w korpusie podoficerów SCS.

Funkcjonariusze otrzymali mianowanie na pierwszy stopień w korpusie aspirantów w terminie od dwóch dni do dwóch lat i dziewięciu miesięcy od zakończenia szkolenia aspiranckiego, w tym 89 osób (64,5%) przed upływem jednego roku od zakończenia tego szkolenia.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie podał między innymi, że awansowanie na pierwszy stopień w korpusie aspirantów po ukończonym szkoleniu następuje sukcesywnie na wniosek przełożonego.

(akta kontroli: tom III str. 197, 226-228)

Na lata 2020-2022 Szef KAS przyznał dla Izby Administracji Skarbowej w Warszawie łącznie 138 miejsc na szkolenie dla korpusu oficerów młodszych (na rok 2020 – 98, na 2021 r. – 14, na 2022 r. – 26). Na rok 2023 – 37 miejsc.

Skierowanie funkcjonariusza na kurs oficerski poprzedzał wniosek Naczelnika MUCS. Liczba złożonych wniosków odpowiadała liczbie przyznanych miejsc szkoleniowych. W latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r. 72 funkcjonariuszy ukończyło szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS z wynikiem pozytywnym, z tego 61 funkcjonariuszy zostało mianowanych, a 11 pozostaje w korpusie aspirantów SCS. Funkcjonariusze, którzy nie zostali mianowani na wyższy stopień, pozostają w stopniu młodszego aspiranta – jeden,

³² Wszystkich mianowanych w 2019 r. (pięciu), w 2020 r. (trzech) i w I połowie 2021 r. (trzech). Ponadto czterech aplikantów mianowanych w II półroczu 2021 r.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1241.

aspiranta – sześciu i starszego aspiranta – trzech. Funkcjonariusze zostali mianowani średnio po 339 dniach od zakończenia szkolenia.

Dyrektor IAS podał, że awans na stopień podkomisarza jest szczególnym wyróżnieniem, w odmienny sposób regulowany w przepisach prawa.

Na szkolenie specjalistyczne aspiranckie oraz dla korpusu oficerów młodszych zostali skierowani funkcjonariusze, którzy spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej³⁴ – między innymi w ostatniej ocenie okresowej wnioskowano o mianowanie funkcjonariusza na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu albo uzyskał pozytywną opinię służbową z wnioskiem o mianowanie go na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu.

(akta kontroli: tom III str. 197-199, 229-247)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Aplikanci zrealizowali program służby przygotowawczej i złożyli egzamin kończący zasadniczy kurs zawodowy i egzamin potwierdzający znajomość języka obcego przed upływem dwóch lat od mianowania do służby przygotowawczej.

W okresie objętym kontrolą z wynikiem pozytywnym ukończyło szkolenie specjalistyczne do mianowania: na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej – 212 funkcjonariuszy oraz na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej – 72 funkcjonariuszy.

Funkcjonariusze skierowani na szkolenie aspiranckie oraz dla korpusu oficerów młodszych spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej.

OBSZAR

3. Skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Szef KAS ustalił mierniki stopnia realizacji celów dla IAS w Warszawie w rocznych *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej* (dalej: *Kierunkach działania i rozwoju KAS*) uregulowanych zarządzeniami³⁵.

- I. W *Kierunkach działania i rozwoju KAS* na 2020 r. ustalono następujące mierniki realizacji zadań IAS wykonywanych przez funkcjonariuszy³⁶:
 1. Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie – wartość planowana ≤ 35 min. oraz osiągnięta 45,3 min.;
 2. Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku) – plan ≥ 520 , wykonanie 608;

³⁴ Dz. U. poz. 1106.

³⁵ Zarządzenie nr 73 Szefa KAS z 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2020 r.; Zarządzenie nr 135 Szefa KAS z 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2021 r.; Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 60 Szefa KAS z 25 grudnia 2022 r.; Zarządzenie nr 83 Szefa KAS z 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2023 r.

³⁶ W zarządzeniach Szefa KAS poziom realizacji zadań jest badany łącznie, bez wyodrębnienia na zadania realizowane przez funkcjonariuszy SCS i zadania realizowane przez członków korpusu służby cywilnej.

3. *Wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych – udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK na żądanie w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawniał do żądania przekazania plików JPK – plan >60%, wykonanie 69,9%;*
4. *Stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r. (SENT) – wartość planowana 100%, osiągnięta 100%;*
5. *Stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych (SENT) – plan >=75%, wykonanie 85,1%;*
6. *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu (SENT) – plan >=60%, wykonanie 64%;*
7. *Stopień zaawansowania wdrożenia CBIO (Centralnej Bazy Informacji Operacyjnych) – plan 100%, wykonanie 0%.*

IAS osiągnęła planowaną wartość na 2020 r. pięciu na siedem ww. mierników. Niewykonana została planowana wartość dwóch mierników: *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie* oraz *Stopień zaawansowania wdrożenia CBIO*.

Średni czas obsługi zgłoszenia celnego był o blisko 30 % dłuższy (ponad 10 minut) od wartości planowanej oraz o ponad 12 minut od średniej w kraju.

Zastępca Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie podał, że na nieosiągnięcie wartości planowanego miernika *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie* wpłynęło, w szczególności: zmniejszenie stacjonarnego stanu osobowego w związku z zaleceniami związanymi z rozprzestrzenianiem się COVID-19; powolne działanie lub przerwy w działaniu systemu AIS (długie oczekiwanie na komunikaty, długi czas odświeżania danych, niezapisywanie wprowadzonych zmian); występującym czasowo brakiem komunikacji pomiędzy systemami AIS/IMPORT a systemami współpracującymi.

Prace nad stworzeniem i uruchomieniem Centralnej Bazy Informacji Operacyjnych prowadzone były w 2020 r. w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu i nadzorowane centralnie przez Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów. Wartość miernika w 2020 r., w celu monitorowania zaawansowania prac, została określona na 100% na poziomie centralnym dla Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Z uwagi na planowanie wdrożenia CIBO w IV kwartale 2020 r. miernik na poziomie 100% został zaplanowany centralnie dla wszystkich. Dlatego osiągnięcie miernika na poziomie zakładanego celu mogło być możliwe w chwili centralnego uruchomienia CBIO. Prace nad wdrożeniem systemu w 2020 r. zostały opóźnione ze względu na sytuację epidemiologiczną COVID-19.

- II. Na cztery mierniki realizacji zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS, określone przez Szefa KAS na 2021 r., IAS osiągnęła dwa, tj.:
 1. *Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku*³⁷ – plan >=400, wykonanie 948;
 2. *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu (SENT) – plan >=60%, wykonanie 85%.*

³⁷ Poprzednia nazwa Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku).

Nie została wykonana wartość planowana mierników:

- Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie – wartość planowana ≤ 34 min. oraz osiągnięta 65 min. (różnica 31 min.);
- Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie – wartość planowana $\geq 68\%$, osiągnięta 61% (różnica wyniosła siedem punktów procentowych).

W 2021 r. średni czas obsługi zgłoszenia celnego był prawie dwukrotnie dłuższy od wartości planowanej i od średniej wartości miernika osiągniętej w skali całego kraju.

Zastępca Dyrektora IAS podał, że nieosiągnięcie planowanej wartości miernika Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie wynikało głównie ze: zmniejszenia stanu osobowego funkcjonariuszy w związku z zaleceniami DIAS i Naczelnika MUCS dotyczącymi zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19; ponad 30% przyrostu zgłoszeń celnych w skali kraju w związku z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (brexit), zmniejszenia stanu osobowego w związku z przejściem funkcjonariuszy na emeryturę oraz przyrostu zgłoszeń wielopozycyjnych.

Nieosiągnięcie miernika Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie wynikało, jak podał Zastępca Dyrektora IAS, w szczególności z:

- uchwały NSA z dnia 18 marca 2019 r., sygn. I FSK 3/18, interpretującej w odmienny od dotychczas przyjętego sposobu art. 70c ustawy Ordynacja podatkowa – wprowadzono konieczność powiadomienia pełnomocnika występującego w toku postępowania wymiarowego, zamiast strony postępowania podatkowego dla skutecznego zawieszenia biegu terminu przedawniania zobowiązania podatkowego, dotychczas właściwe było powiadamianie wyłącznie strony, stąd wobec wcześniejszego podejścia i przedawnienia zobowiązania podatkowego, zgodnie z art. 44 par. 2 kks przedawnia się karalność czynów, co powoduje konieczność wydania postanowienia o umorzeniu śledztwa/dochodzenia;
- rozstrzygnięć podejmowanych przez organy podatkowe oraz sądy administracyjne w zakresie określenia wysokości zobowiązania podatkowego skutkujące bezprzedmiotowością postępowania względnie zmianą kwalifikacji oraz przedawnieniem.

III. W Kierunkach działania i rozwoju KAS na 2022 r. ustalono następujące mierniki stopnia realizacji celów dla IAS (dotyczące zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS):

1. Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie – wartość planowana ≤ 33 min. oraz osiągnięta 33 min.;
2. Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku³⁸ – plan ≥ 400 , wykonanie 551;
3. Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych

³⁸ Poprzednia nazwa Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku) – w 2020 r., Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku – w 2021 r.

skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie (dalej także: *Udział postępowań przygotowawczych w formie śledztwa zakończonych skierowaniem sprawy do sądu*) – wartość planowana $\geq 68\%$, osiągnięta 72%;

4. *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu (SENT)* – plan $\geq 60\%$, wykonanie 96%.
5. *Efektywność prowadzenia kontroli w zakresie gier hazardowych* – plan ≥ 12 kontroli, wykonanie 15.

Wszystkie ww. mierniki na 2022 r. zostały przez IAS osiągnięte.

(akta kontroli: tom II str. 12-13, 357-416; tom III str. 1-25)

Trzy z analizowanych mierników zostały zastosowane w poszczególnych latach 2020-2022. Wartość miernika *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu (SENT)* wzrosła z 64% w 2020 r. oraz 85% w 2021 r. do 96% w 2022 r. Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie skrócił się z 45,3 min. w 2020 r. i z 65 min. w 2021 r. do 33 min. w 2022 r. Natomiast wartość miernika *Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku* zmieniła się w badanym okresie – administracja skarbowa najwięcej przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom zatrzymała w roku 2021 – 948, gdy w 2020 r. i 2022 r. odpowiednio 608 i 551.

DIAS podał między innymi, że systemy centralne AISIMPORT/AES wyposażono w dodatkowe funkcjonalności. Wzmocnienie dotyczyło rozwijania w transzach procesu wdrożenia automatyzacji odpraw celnych dla zweryfikowanych podmiotów oraz stabilizacji działania ww. systemów celnych. Skutkowało to brakiem awarii i płynniejszą obsługą zgłoszeń, co wpłynęło na poprawę średniego czasu obsługi zgłoszeń.

(akta kontroli: tom III str. 1-25, 408; tom IV str. 250)

Jednym z powodów zmniejszenia ilości zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom z 948 w 2021 r. do 551 w 2022 r. był czas epidemii COVID-19 i olbrzymie zapotrzebowanie na środki ochrony indywidualnej w postaci maseczek, rękawiczek, fartuchów, kombinezonów, testów diagnostycznych. Towary te, podobnie jak inne, podlegały kontroli przed dopuszczeniem do obrotu na terytorium UE pod względem spełnienia wymagań harmonizacyjnych, w tym bezpieczeństwa produktów dla zdrowia użytkowników. Czas epidemii wymusił zwiększenie importu do Polski tych środków, co wpłynęło na zwiększenie ilości zatrzymań towarów niezgodnych z wymaganiami. W 2022 r. rynek wewnętrzny został nasycony towarami ochrony indywidualnej, co wymusiło zmniejszenie importu, a z drugiej strony importerzy zostali uwrażliwieni na sprowadzanie do Unii Europejskiej środków ochrony indywidualnej zgodnych z przepisami. Kolejnym powodem, mniejszej ilości zatrzymań towarów niespełniających wymagań było ogólne wyhamowanie importu ze wschodu w związku z wojną w Ukrainie.

(akta kontroli: tom III str. 408)

Ponadto DIAS w ramach swoich kompetencji (w Planie działalności IAS³⁹) ustalił na lata 2020-2022 dodatkowe mierniki dotyczące zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy, których planowane i wykonane wartości przekazywane były

³⁹ W Planie działalności Izby za poszczególne lata zostały uwzględnione mierniki określone zarządzeniami przez Szefa KAS i określone przez DIAS wraz z wyznaczoną wartością do osiągnięcia przez poszczególne jednostki organizacyjne KAS.

do Ministerstwa Finansów w raportach z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS w części II *Inne cele jednostki*.

Mierniki DIAS na 2020 r.:

- *Liczba zidentyfikowanych bądź wytypowanych podmiotów [zaangażowanych w oszustwa typu karuzelowego w obszarze VAT] (plan \geq 200, wykonanie 200);*
- *Liczba kontroli ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących pozytywnych w stosunku do ilości przeprowadzonych kontroli (plan \geq 30%, wykonanie 58%);*
- *Liczba przeprowadzonych kontroli na stacjach paliw (plan \geq 204, wykonanie 204);*
- *Liczba ujawnionych papierosów bez polskich znaków akcyzy (plan \geq 8 000 000, wykonanie 21 641 375);*
- *Ilość ujawnionego tytoniu i suszu tytoniowego (plan \geq 6000 kg, wykonanie 21 993,3 kg);*
- *Liczba zatrzymanych urządzeń [automatów do gier] (plan \geq 1000, wykonanie 1034).*

Mierniki DIAS na 2021 r.:

- *Liczba zidentyfikowanych bądź wytypowanych podmiotów zaangażowanych w oszustwa typu karuzelowego w obszarze VAT (plan \geq 200, wykonanie 200);*
- *Liczba kontroli ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących pozytywnych w stosunku do ilości przeprowadzonych kontroli (plan \geq 30%, wykonanie 32,6%);*
- *Liczba przeprowadzonych kontroli na stacjach paliw (plan \geq 160, wykonanie 171);*
- *Liczba ujawnionych papierosów bez polskich znaków akcyzy (plan \geq 8 000 000, wykonanie 61 753 601);*
- *Ilość ujawnionego tytoniu i suszu tytoniowego (plan \geq 6000 kg, wykonanie 85 980,6 kg);*
- *Liczba zatrzymanych urządzeń [automatów do gier] (plan \geq 700, wykonanie 1385);*
- *Skuteczność kontroli celno-skarbowych realizowanych w trybie art. 48 Unijnego kodeksu celnego (plan \geq 66%, wykonanie 69,2%).*

Mierniki DIAS na 2022 r.:

- *Liczba kontroli ewidencjonowania obrotu za pomocą kas rejestrujących pozytywnych w stosunku do ilości przeprowadzonych kontroli (plan \geq 30%, wykonanie 54%);*
- *Liczba przeprowadzonych kontroli na stacjach paliw (plan \geq 160, wykonanie 181);*
- *Liczba ujawnionych papierosów bez polskich znaków akcyzy (plan \geq 8 000 000, wykonanie 99 334 800);*
- *Ilość ujawnionego tytoniu i suszu tytoniowego (plan \geq 6000 kg, wykonanie 20 274 kg);*
- *Liczba zatrzymanych urządzeń [automatów do gier] (plan \geq 700, wykonanie 981);*
- *Skuteczność kontroli celno-skarbowych realizowanych w trybie art. 48 Unijnego kodeksu celnego (plan \geq 66%, wykonanie 82%).*

W latach 2020-2022 osiągnięte zostały wszystkie mierniki określone przez DIAS.

(akta kontroli: tom II str. 13-14, 417-485; tom III str. 1-21, 396-403, 412, 524-554; tom VIII str. 318)

Funkcjonariusze SCS w latach 2020-2022 przeprowadzili łącznie 420 kontroli w trybie art. 48 Unijnego kodeksu celnego (90 w 2020 r., 163 w 2021 r. i 167 w 2022 r.) i ujawniono uszczuplenia na łączną kwotę 58 740,3 tys. zł (19 818,8 tys. zł w 2020 r., 21 210,4 tys. zł w 2021 r. i 17 711,1 tys. zł w 2022 r.).

Przeprowadzono łącznie 9457 kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych (art. 90 ustawy o KAS), z tego: 2355 w 2020 r., 4527 w 2021 r. i 2575 w 2022 r. Szacunkowa wartość uszczupień ujawnionych w wyniku tych kontroli wyniosła: 7987,9 tys. zł w 2020 r., 430 tys. zł w 2021 r. i 573 tys. zł w 2022 r.

Dyrektor IAS podał, że najistotniejszej przyczyny zwiększenia liczby kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych w roku 2021 w porównaniu z rokiem 2020 należy upatrywać w ograniczeniu działalności podmiotów gospodarczych w następstwie pandemii COVID-19. Sytuacja epidemiologiczna wywołana wirusem COVID-19 trwała od 20 marca 2020 r. i zwłaszcza w pierwszym roku jej utrzymywania się odnotowywano największe zakłócenia w prowadzonej działalności podmiotów wynikające ze społecznej izolacji, co wpłynęło na zdecydowanie mniejszą liczbę kontroli w roku 2020.

Zwiększony popyt na wyroby biobójcze produkowane na bazie alkoholu skażonego miał zdecydowane przełożenie na zwiększenie liczby kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych w roku 2021.

Dyrektor IAS podał, że różnica w ilości kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych między rokiem 2021 a 2022 wynika ze zmniejszenia obsady kadrowej, przekierowania kontroli w inne obszary oraz zmiany sposobu liczenia kontroli.

W 2021 r. ilość kontroli dotyczyła wszystkich zrealizowanych kontroli. Natomiast w 2022 r. kontrole występujące na stałych nadzorach, niezależnie od ich ilości, były wykazywane jako jedna kontrola na jeden dzień w stałym nadzorze. Tak więc jeden stały nadzór obsługiwał tyle kontroli, ile było dni w miesiącu, np. jeśli dni pracujących było 20, to kontroli było 20, niezależnie od tego, ile faktycznie tych kontroli było w jednym dniu.

(akta kontroli: tom III str. 411; tom IV str. 198-199, 251)

W latach 2020-2022 stale spadała liczba kontroli SENT z 36 832 kontroli w 2020 r., poprzez 29 729 w 2021 r., do 28 655 w 2022 r. Efekty finansowe kontroli SENT (kary pieniężne wynikające z decyzji) wyniosły: 1284,9 tys. zł w 2020 r., 1354,7 tys. zł w 2021 r. i 372 tys. zł w 2022 r.

Dyrektor IAS podał, że zmniejszenie ilości kontroli SENT wynika z kilku przyczyn, które z jednej strony wiążą się z sytuacją kadrową komórek realizujących ten typ kontroli, jak i z warunkami technicznymi realizowania kontroli czy ze zmianą sposobu raportowania ilości przeprowadzonych kontroli. W szczególności:

- przechodzenie funkcjonariuszy na emeryturę,
- długotrwałych zwolnień lekarskich i urlopów (choroby, urlopy bezpłatne i macierzyńskie),
- realizowanie przez komórki zamiejscowe Wydziału Realizacji i Prewencji MUCS priorytetowych zadań związanych ze zwalczaniem nielegalnego hazardu – czynności te, wykonywane w absolutnej większości w oparciu o postanowienia prokuratorskie o dokonaniu przeszukań, obarczone są koniecznością ich pilnej realizacji w związku z zakreślonymi przez prokuratury terminami.

Część kontrolowanych przewozów to pojazdy, które przewożą jednocześnie towary dla kilku odbiorców, w przypadku towarów SENT, towar dla każdego odbiorcy posiada odrębny nr referencyjny i każdy taki przewóz podlega odrębnej kontroli i odrębnemu udokumentowaniu (w bazie SENT i papierowo), dlatego też w 2020 r. każde takie

sprawdzenie wykazywane było jako odrębna kontrola, obecnie, niezależnie od ilości odbiorców, wszystkie przewozy realizowane na jednym pojeździe w sprawozdawczości wykazywane są jako jedna kontrola.

Przyczynami zmniejszenia efektów finansowych kontroli SENT (kar pieniężnych wynikających z decyzji) w szczególności były:

- zmiana linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie wykładni pojęcia „interesu publicznego” w ustawie o SENT,
- mniejszy wpływ w 2022 r. protokołów z kontroli przewozów towaru przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie (57 protokołów z kontroli) w stosunku do 2021 r. (77 protokołów).

(akta kontroli: tom III str. 411-412; tom IV str. 199, 252-254)

3.2. W okresie objętym kontrolą dochody z cła w IAS ciągle rosły, z 450,9 mln zł w 2020 r., poprzez 571,9 mln zł w 2021 r., do 585,4 mln zł w 2022 r.

Stalą tendencją wzrostową miały także dochody z tytułu VAT od importu, które zwiększyły się z 2790,6 mln zł w 2020 r. do 4577,3 mln zł w 2022 r. (w 2021 r. wyniosły 4020,1 mln zł).

Dochody z akcyzy od importu w 2021 r. wyniosły 250 mln zł i były o 152,9 mln zł wyższe niż w 2020 r. (ponad dwuipółkrotnie). W 2022 r. zostały zrealizowane w kwocie 217,6 mln zł, tj. były o 12,9% niższe niż w 2021 r.

Dyrektor IAS podał między innymi, że wzrost wpływów w podatku akcyzowym od importu w 2021 r. w porównaniu do roku poprzedniego związany był ze zmniejszeniem skutków i obciążeń wynikających z pandemii COVID-19. Spadek wpływów w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wynikał ze zmiany właściwości oraz zaprzestania działalności przez podmioty.

(akta kontroli: tom II str. 14; tom III str. 180, 426-427)

W 2022 r. funkcjonariusze SCS w pionach obsługi zgłoszeń celnych MUCS obsłużyli 3202,9 tys. zgłoszeń celnych, tj. więcej o 922,2 tys. niż w 2020 r. (o 40,4%) i o 87,5 tys. (o 2,8%) niż w 2021 r.

Zwiększenie liczby obsłużonych zgłoszeń celnych w porównaniu do wykonania w 2020 r. spowodowane było brexitem oraz wprowadzeniem obsługi zgłoszeń e-commerce. Z 1 lipca 2021 r. na obszarze UE został wdrożony Pakiet VAT e-commerce, mający na celu między innymi uszczelnienie poboru VAT w transgranicznym handlu elektronicznym pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami, w szczególności w zakresie przesyłek o niskiej wartości do 150 euro. Uchylone zostało zwolnienie z VAT dla importu towarów w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej 22 euro.

(akta kontroli: tom III str. 181, 412; tom IV str. 254-257)

W analizowanym okresie przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w pionach obsługi zgłoszeń celnych zmniejszyło się z 442,9 osób w 2020 r. do 416,8 osób w 2021 r. i do 416,4 osób w 2022 r.

W 2020 r. przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w pionach obsługi zgłoszeń celnych w porównaniu do planowanego zatrudnienia na 31 grudnia 2020 r. było o 18,1 etatów niższe. W 2021 r. przeciętne zatrudnienie ww. funkcjonariuszy było o 64,2 etatów niższe od planu na 30 września 2021 r., a od IV kwartału 2021 r. nie dokonywano podziału planowanej liczby etatów funkcjonariuszy MUCS na poszczególne komórki organizacyjne.

Liczba zgłoszeń obsłużonych średnio przez jednego funkcjonariusza stale rosła, z 5149,7 w 2020 r. do 7474,9 w 2021 r. i 7691,9 w 2022 r.

(akta kontroli: tom III str. 181)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

31 marca 2017 r. Szef KAS polecił Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej zapewnić, w ramach przyznanego limitu etatów funkcjonariuszy, minimum 160 funkcjonariuszy do realizacji kontroli SENT (w ramach grup kontrolnych i patroli interwencyjnych)⁴⁰.

Kontrole SENT, według stanu na 31 października 2020 r., realizowało 62 funkcjonariuszy, na 31 grudnia 2021 r. – 49 funkcjonariuszy, a na koniec 2022 r. – 44 funkcjonariuszy. Liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT była niższa od zalecanej przez Szefa KAS o 98 osób na 31 października 2020 r., o 111 osób na 31 grudnia 2021 r. i o 116 funkcjonariuszy na koniec 2022 r.

(akta kontroli: tom II str. 23-26; tom III str. 411-412; tom VIII str. 164-187)

Na niewystarczający poziom obsady kadrowej komórek realizujących kontrole SENT oraz konieczność podejmowania działań mających na celu poprawę sytuacji kadrowej w powyższych komórkach wskazywały wyniki kontroli przeprowadzonej w MUCS w Warszawie przez Wydział Kontroli Wewnętrznej IAS w okresie od 14 stycznia 2022 r. do 11 lutego 2022 r., co opisano szerzej w rozdziale 1 niniejszego wystąpienia.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wyjaśnił, że głównymi zdiagnozowanymi powodami niedoborów kadrowych były:

- specyficzne wymogi stawiane wobec funkcjonariuszy Działu Prewencji, związane z trybem pełnienia przez nich służby, takie jak: wytrzymałość psychiczna i fizyczna, niezbędna do pełnienia służby niemal cały czas poza budynkami, w godzinach nocnych, przejeżdżanie znacznych dystansów samochodami służbowymi itp.;
- konieczność ewentualnych znacznych dojazdów do miejsca pełnienia służby, zamiejscowe komórki zlokalizowane są w siedzibach delegatur, które nie są miejscem służby dostatecznej ilości funkcjonariuszy, aby stworzyć z nich bazę kadrową dla wzmocnienia komórek prewencji;
- wiek funkcjonariuszy pełniących obecnie służbę w komórkach prewencji, znaczna ich część nabyła prawo do zaopatrzenia emerytalnego;
- odejścia na emeryturę lub przejście do innych komórek (tryb służby, a także związane z nią napięcie emocjonalne);
- bardzo długi czas trwania naborów nowych funkcjonariuszy oraz znaczny odsetek osób, którym nie udało się przejść naboru, a także niewielki odsetek nowych osób skierowanych do służby w Referatach Prewencji;
- regularne obciążanie nowymi zakresami kontroli drogowych, potencjalne zagrożenia wynikające z rodzaju służby, problemy zdrowotne i rodzinne także spowodowały, że część funkcjonariuszy z dużym doświadczeniem zawodowym zdecydowała się przejść na emeryturę lub zmienić komórkę organizacyjną, w której odbywali służbę;
- przydzielenie nowych zadań związanych m.in. z nielegalnym hazardem – w komórkach zamiejscowych Referatów Prewencji, spowodowało konieczność wydzielenia grupy funkcjonariuszy do realizacji ww. czynności.

DIAS wyjaśnił, że w przypadku naboru do komórek realizujących kontrole SENT – należy uwzględniać konieczność posiadania przez kandydatów specyficznych cech

⁴⁰ Pismo DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

psychofizycznych, niezbędnych do pełnienia służby w Referatach Prewencji, o których to cechach mowa była powyżej. Nowi funkcjonariusze – zanim nabędą pełne uprawnienia do udziału w kontrolach SENT – muszą odbyć obowiązkowe praktyki w innych komórkach MUCS (4-6 tygodni), odbyć Zasadniczy Kurs Zawodowy (trzy miesiące) oraz przynajmniej przez dwa miesiące nabywać wiedzę praktyczną w zakresie kontroli – oznacza to, iż od momentu przyjęcia do służby upływa nie mniej niż sześć miesięcy, zanim nowy funkcjonariusz nabędzie pełnię uprawnień zawodowych oraz minimum wiedzy zawodowej i doświadczenia – niezbędnych do samodzielnego wykonywania czynności na drodze.

DIAS wskazał ponadto, że Departament Zwalczania Przemocności Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów przeprowadził 24 lutego 2023 r. analizę liczby etatów, które winny być przeznaczone do realizacji zadań w ramach SENT w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. W wyniku przeprowadzonej analizy przedstawiono propozycję rozdysponowania etatów – wymagany stan na 31 grudnia 2023 r. W stosunku do Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wskazano docelową liczbę etatów na poziomie 70.

Wytyczne Szefa KAS z 31 marca 2021 r. dotyczące obsady etatowej funkcjonariuszy przeznaczonych do realizacji kontroli SENT obowiązywały w niezmiennym kształcie w całym okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli: tom VII str. 241-251; tom VIII str. 155-163, 310-311)

OCENA CZĄSTKOWA

Izba Administracji Skarbowej w Warszawie osiągnęła w badanym okresie większość mierników stopnia realizacji celów określonych w rocznych *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej* dotyczących zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS.

Nie została osiągnięta planowana wartość dwóch z siedmiu mierników w 2020 r. i dwóch z czterech w 2021 r. Mierniki ustalone na 2022 r. zostały w pełni zrealizowane.

W 2020 r. Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczony w imporcie oraz eksporcie wyniósł 45,3 min. i był dłuższy od czasu oczekiwanego o blisko 30%, a od średniego w kraju o 36,4%. W 2021 r. wskazany miernik wyniósł 65 min., tj. był prawie dwukrotnie gorszy od wartości planowanej i od uzyskanej średnio w kraju. W 2022 r. wartość miernika – 33 min. – odpowiadała poziomowi określonemu przez Szefa KAS.

Miernik *Udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa zakończonych merytorycznie* w 2021 r. wyniósł 61% i był o siedem punktów procentowych niższy od minimalnego poziomu ustalonego przez Szefa KAS. W 2022 r. wyniósł 72%, tj. poprawił się o 11 punktów procentowych w porównaniu do wykonania w 2021 r. Wobec wartości minimalnej wyznaczonej przez Szefa KAS był o cztery punkty procentowe lepszy.

Liczba zgłoszeń obsługiwanych średnio przez jednego funkcjonariusza stale rosła, z 5149,7 w 2020 r. oraz 7474,9 w 2021 r. do 7691,9 w 2022 r.

W latach 2020-2022 dochody z cła i dochody z VAT od importu nieprzerwanie rosły. Dochody z akcyzy od importu wahały się od 97 052 tys. zł w 2020 r., poprzez 249 951 tys. zł w 2021 r., do 217 593 tys. zł w 2022 r.

Liczba kontroli w trybie art. 48 Unijnego kodeksu celnego wzrosła z 90 w 2020 r. do 163 w 2021 r. i 167 w 2022 r. Wartość ujawnionych uszczupień wahała się od 19 818,8 tys. zł w 2020 r. oraz 21 210,4 tys. zł w 2021 r. do 17 711,1 tys. zł w 2022 r.

Nieprawidłowością było niezapewnienie zasobów kadrowych do przeprowadzania kontroli SENT. Liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT była niższa od wielkości zalecanej przez Szefa KAS o 61% na 31 października 2020 r., ponad trzykrotnie na 31 grudnia 2021 r. i ponad trzyipółkrotnie na koniec 2022 r.

Spadła liczba przeprowadzonych kontroli SENT z 36 832 w 2020 r. do 28 655 w 2022 r. Wartość kar pieniężnych wynikających z decyzji pokontrolnych zmniejszyła się z 1284,9 tys. zł w 2020 r. i 1354,7 tys. zł w 2021 r. do 372 tys. zł w 2022 r.

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. Skrócenie okresu nieobsadzenia stanowisk funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przez kandydatów wyłanianych w wyniku postępowań kwalifikacyjnych (tj. od daty zgłoszenia potrzeb etatowych przez Naczelnika MUCS do daty mianowania do służby przygotowawczej).
2. Zabezpieczenie liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT na poziomie zaleconym przez Szefa KAS.
3. Przestrzeganie terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.
4. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów zapobiegających przekroczeniom normy przedłużonego czasu służby w roku kalendarzowym oraz przypadkom naruszenia terminu udzielania funkcjonariuszom urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.

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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 25 października 2023 r.

Kontrolerzy
Jolanta Balcerkiewicz
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Daniel Knopik
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Anna Wojcieszekiewicz

Anna Wojcieszekiewicz
.....
podpis

