



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.3.3.2023

Pani
Iwona Giersztof-Czajka
Dyrektor
Krajowej Szkoły Skarbowości
Krajowa Szkoła Skarbowości
ul. Stefana Okrzei 4
03-710 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowa Szkoła Skarbowości, ul. Stefana Okrzei 4, 03-710 Warszawa (dalej: KSS, Szkoła)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Giersztof-Czajka, Dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości, od 16 maja 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Anna Orchowska, od 1 stycznia 2020 r. do 15 maja 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań KSS 2. Rola KSS w realizacji polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej (dalej: SCS)
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
Kontroler	Sławomir Sońta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/33/2023 z 1 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań oraz organizację i działania Krajowej Szkoły Skarbowości w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr Służby Celno-Skarbowej.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W latach 2020-2022 KSS osiągnęła większość (siedem z 10) mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczących organizacji i polityki kadrowej Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), a na koniec II kwartału 2023 r. przekroczone wartości planowanych wskaźników. W 2020 r. z przyczyn niezależnych od KSS, w związku z ograniczeniami wynikającymi z epidemii COVID-19, nie osiągnięto wartości trzech mierników.</p> <p>W wyniku kontroli dokumentacji pięciu szkoleń doskonalących kwalifikacje zawodowe funkcjonariuszy SCS oraz dwóch zasadniczych kursów zawodowych stwierdzono, że zorganizowano i zrealizowano je prawidłowo, na podstawie planów szkoleń z uwzględnieniem limitów miejsc określonych przez Szefa KAS³ oraz zgodnie z programami szkoleniowymi oraz obowiązującymi regulacjami.</p> <p>W toku działań kontrolnych w skontrolowanych obszarach nie stwierdzono nieprawidłowości. Niemniej Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski poziom realizacji pierwotnych potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez dyrektorów izb administracji skarbowej (dalej: DIAS).</p>

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja zadań Krajowej Szkoły Skarbowości
Opis stanu faktycznego	<p>Działania KSS obejmują: koordynację działań szkoleniowych KAS na poziomie centralnym i regionalnym, opracowanie i rozwój jednolitego systemu szkolenia w KAS, tworzenie programów i materiałów dydaktycznych w szkoleniach dla SCS i służby cywilnej, coroczne badania i analizy potrzeb szkoleniowych w zakresie rozwoju zawodowego kadr KAS, planowanie i organizację szkoleń oraz innych form doskonalenia zawodowego (ponad 1500 wydarzeń rocznie), badanie i ocenę jakości oraz efektywności szkoleń (ocena trenerów, ocena materiałów, hospitacje), przygotowanie i organizację konferencji, sympozjów i seminariów, zarządzanie trenerami, prowadzenie bazy trenerów KAS oraz listy instruktorów, opracowanie i wydanie publikacji w zakresie prowadzonej działalności informacyjno-edukacyjnej, przygotowanie i realizacja projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych (projektów współfinansowanych z funduszy europejskich obejmujących działania infrastrukturalne w ramach <i>Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko</i> (POIŚ) oraz działania szkoleniowe w ramach <i>Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój</i> (POWER)).</p> <p>KSS realizuje szkolenia w ramach <i>Planu szkoleń centralnych kadr Krajowej Administracji Skarbowej</i>, <i>Planu szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów</i>, <i>Planu szkoleń przewodników i psów służbowych Służby Celno-Skarbowej</i>, <i>Planu przedsięwzięć rekreacyjno-sportowych</i> oraz <i>Projektów doraźnych</i>, ponadto zarządza</p>

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

³ Limity miejsc dotyczą szkoleń specjalistycznych do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS.

⁴ 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.

platformą do nauczania zdalnego *Atena 2* dla 60 tys. pracowników i funkcjonariuszy KAS.

KSS współpracuje z Komisją Europejską w zakresie wdrażania unijnego planu działań edukacyjnych oraz wymiany doświadczeń i dobrych praktyk edukacyjnych, organizuje także szkolenia międzynarodowe we współpracy z CELBET⁵ i CEPOL⁶.

KSS przygotowała i przeprowadziła:

- w 2020 r. – 1720 wydarzeń edukacyjnych i szkoleniowych z udziałem 26 798 uczestników, obejmujących 64 206 osobodni;
- w 2021 r. – odpowiednio 1594 wydarzeń, 50 416 uczestników oraz 97 567 osobodni;
- w 2022 r. – 1989 wydarzeń, 147 131 uczestników oraz 166 466 osobodni.

(akta kontroli: str. 409-412)

W planach działalności KSS na rok: 2020, 2021, 2022 oraz 2023 określono cele odnośnie do organizacji i polityki kadrowej KAS. Nie określono w nich celów odnoszących się do polityki kadrowej dotyczącej wyłącznie funkcjonariuszy SCS.

W 2020 r. KSS realizowała następujące cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2020*, wynikające z *Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020*:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr Krajowej Administracji Skarbowej* – mierzony relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu przedsięwzięć edukacyjnych do liczby osobodni w planie przedsięwzięć edukacyjnych; miernik nie został zrealizowany, wyniósł 73,91%, przy planowanej wartości >95%;
Wartość miernika nie została osiągnięta – jak podał Dyrektor KSS – z powodu odwołania części przedsięwzięć szkoleniowych, wynikających z ograniczeń związanych ze stanem epidemii COVID-19.
- *Wzmocnienie bazy szkoleniowej Krajowej Administracji Skarbowej* – mierzony miernikiem *Rozbudowa siedziby głównej Szkoły – etap I – Opracowanie dokumentacji projektowej i uzyskanie pozwolenia na rozbudowę budynku przy ul. Okrzei 4*.
Cel i miernik nie zostały osiągnięte z powodu przedłużających się procedur administracyjnych. Mimo złożenia 24 kwietnia 2019 r. stosownego wniosku właściwy Urząd Dzielnicowy nie wydał prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji, będącej podstawą do opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę. Według stanu na 20 czerwca 2023 r. decyzja, mimo utrzymania jej w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez sąsiadujące wspólnoty mieszkaniowe i postępowanie w tej sprawie było w toku.

Ponadto KSS realizowała dwa inne cele jednostki:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr poprzez udział pracowników Krajowej Administracji Skarbowej w przedsięwzięciach międzynarodowych* – mierzony wskaźnikiem *Liczba pracowników Krajowej Administracji Skarbowej biorących*

⁵ Grupa Ekspercka ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Lądowej Granicy Zewnętrznej Unii Europejskiej działa w ramach programu Cło 2020 i łączy ekspertów z 11 wschodnich i południowo-wschodnich krajów członkowskich w celu wzmocnienia i udoskonalenia ich współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Jedenaście krajów działających razem jako zespół i wypracowujących praktyczne oraz przydatne rozwiązania operacyjne i zaradcze dla granicy lądowej o długości prawie 9300 km. Kraje członkowskie: Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry.

⁶ Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzynie Ścigania z siedzibą w Budapeszcie – jedna z agencji UE odpowiedzialna za przygotowywanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla funkcjonariuszy policji i innych organów ścigania.

udział w przedsięwzięciach międzynarodowych; miernik wyniósł 6 przy planowanej wartości 10;

Wartość miernika nie została osiągnięta z powodu ograniczeń wynikających z epidemii COVID-19. Część zaplanowanych przedsięwzięć została odwołana, a niektórzy zakwalifikowani uczestnicy zrezygnowali z udziału w przedsięwzięciach.

- *Wzmocnienie bazy szkoleniowej* – mierzony miernikiem *Rozpoczęcie działalności operacyjnej Filii Krajowej Szkoły Skarbowości we Wrocławiu*. Miernik został zrealizowany, bowiem filia KSS została przygotowana do działalności operacyjnej.

(akta kontroli: str. 3-21)

W latach 2021-2022 oraz w I kwartale 2023 r. KSS realizowała cele ujęte w jej planach działalności wynikające z *Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024*.

Na koniec 2021 r. KSS zrealizowała wszystkie cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2021*, wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

- *Wzmocnienie kompetencji miękkich kadr Krajowej Administracji Skarbowej* – mierzony relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń do liczby osobodni w planie szkoleń; miernik został zrealizowany i wyniósł 127,35%, przy planowanej wartości $\geq 95\%$;
- *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony dwoma miernikami:
 - relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online do liczby osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online; miernik został zrealizowany i wyniósł 148,32%, przy planowanej wartości $\geq 95\%$;
 - wskaźnikiem *Liczba działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym*; miernik został osiągnięty i wyniósł 16, wobec planowanej wartości ≥ 9 .

(akta kontroli: str. 22-37)

Na koniec 2022 r. KSS zrealizowała wszystkie cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2022*, wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr Krajowej Administracji Skarbowej* – mierzony wskaźnikiem *Liczba szkoleń w formie stacjonarnej i online* (relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń do liczby osobodni w planach szkoleń); miernik został zrealizowany i wyniósł 108,07%, przy planowanej wartości $\geq 95\%$;
- *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym* (relacją liczby zrealizowanych działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym do liczby zaplanowanych działań/projektów o charakterze niestacjonarnym); miernik został osiągnięty i wyniósł 102,90%, wobec planowanej wartości $\geq 95\%$;
- *Wzmocnienie kompetencji kadry menedżerskiej* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja szkoleń menedżerskich* (relacją liczby zrealizowanych osobodni w zakresie szkoleń menedżerskich z planów szkoleń do liczby osobodni w zakresie szkoleń menedżerskich w planie szkoleń); miernik został zrealizowany i wyniósł 104,41%, przy planowanej wartości $\geq 90\%$.

(akta kontroli: str. 38-48)

W 2023 r. KSS realizuje następujące cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2023*, wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr Krajowej Administracji Skarbowej* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja szkoleń* (relacją liczby zrealizowanych osobodni z planów szkoleń do liczby osobodni w zatwierdzonych planach szkoleń (wszystkich form szkoleń)); na koniec I kwartału wskaźnik został zrealizowany i wyniósł 25,79%, wobec planowanego $\geq 20\%$, a na koniec II kwartału – 55,1%, wobec planowanego $\geq 45\%$;
- *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym* (relacją liczby zrealizowanych działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym do liczby zaplanowanych działań/projektów o charakterze niestacjonarnym); na koniec I kwartału miernik wyniósł 11,43%, wobec planowanego $\geq 15\%$; na koniec II kwartału miernik został zrealizowany i wyniósł 45,7%, wobec planowanego $\geq 45\%$.

(akta kontroli: str. 49-67, 326-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania KSS objęte badaniem. W latach 2020-2022 KSS osiągnęła większość (siedem z 10) mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Szefa KAS, dotyczących organizacji i polityki kadrowej KAS. Na koniec II kwartału 2023 r. przekroczone wartości planowanych wskaźników. W 2020 r. w związku z ograniczeniami wynikającymi z epidemii COVID-19 nie osiągnięto wartości trzech mierników.

OBSZAR

2. Rola Krajowej Szkoły Skarbowości w realizacji polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej

Opis stanu
faktycznego

Proces szkolenia w KAS jest realizowany na dwóch poziomach: centralnym przez KSS oraz regionalnym – przez izby administracji skarbowej i jednostki im podległe, Krajową Informację Skarbową oraz właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów (dalej: MF). KSS, w zakresie realizacji szkoleń obowiązkowych funkcjonariuszy SCS, jest realizatorem zadań uzgodnionych z właściwymi komórkami MF i zatwierdzonych przez Szefa KAS.

Zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 16 listopada o Krajowej Administracji Skarbowej⁷ do zadań KSS należy m.in. kształcenie i doskonalenie zawodowe kadr KAS, realizacja polityki szkoleniowej Szefa KAS, koordynowanie działalności szkoleniowej w KAS oraz tworzenie i rozwój systemu szkoleń.

Organizację szkoleń w KSS normuje zarządzenie nr 23/2017 Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury organizacji szkoleń.

Zarządzenie nr 5/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości z dnia 21 marca 2019 r. określa zasady wynagradzania osób realizujących usługi szkoleniowe w KSS na podstawie umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło).

Działalność szkoleniowo-rozwojową Szkoły od 2018 r. porządkuje opracowany przez nią i zatwierdzony przez Szefa KAS *System szkolenia kadr Krajowej Administracji*

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

Skarbowej. Prezentuje on uszeregowanie przedsięwzięć edukacyjnych w ramach ścieżki rozwoju zawodowego w służbie cywilnej oraz ścieżki awansowania w SCS.

(akta kontroli: str. 68-126)

KSS zorganizowała i zrealizowała:

- w 2020 r. – siedem, w 2021 r. – 19, w 2022 r. – 38, w 2023 r. (do 5 maja) – 16 zasadniczych kursów zawodowych (dalej: ZKZ);
- w 2020 r. – 11, w 2021 r. – 13, w 2022 r. – osiem, w 2023 r. (do 5 maja) – pięć szkoleń specjalistycznych do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS (dalej: szkolenia aspiranckie);
- w 2020 r. – osiem, w 2021 r. – sześć, w 2022 r. – cztery, w 2023 r. (do 5 maja) – dwa szkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS (dalej: szkolenia oficerskie).

(akta kontroli: str. 127)

W 2019 r. wszyscy funkcjonariusze, którzy ukończyli ww. kursy i szkolenia, zdali egzamin⁸. W następnych latach (w kontrolowanym okresie) poziom zdawalności kursów i szkoleń był nieznacznie niższy (powyżej 90%).

ZKZ:

- w 2020 r. zakończyło 163 funkcjonariuszy, a 152 (93,3%) zdało egzamin;
- w 2021 r. – odpowiednio 553 i 514 (92,9%) funkcjonariuszy;
- w 2022 r. – 834 i 779 (93,4%) funkcjonariuszy;
- w 2023 r. (do dnia 25 maja) – 332 i 317 (95,5%) funkcjonariuszy.

Szkolenie aspiranckie:

- w 2020 r. zakończyło 359 funkcjonariuszy, a 358 (99,7%) zdało egzamin;
- w 2021 r. – odpowiednio 625 i 618 (98,9%) funkcjonariuszy;
- w 2022 r. – 355 i 352 (99,2%) funkcjonariuszy;
- w 2023 r. (do dnia 25 maja) – 165 i 164 (99,4%) funkcjonariuszy.

Szkolenie oficerskie zakończyło:

- w 2020 r. – 181 funkcjonariuszy;
- w 2021 r. – 181;
- w 2022 r. – 143;
- w 2023 r. (do 25 maja) – 67.

Wszyscy uczestnicy kursu zdali egzamin z wynikiem pozytywnym.

(akta kontroli: str. 128)

Zastępca Dyrektora KSS podał, że:

- niższa liczebność uczestników ZKZ-ów i szkoleń aspiranckich w 2020 r. była uwarunkowana przede wszystkim czasem epidemii, większość szkoleń została zawieszona w okresie od 11 do 31 marca 2020 r.;
- spadek w 2022 r. (w porównaniu do lat 2020-2021) liczby uczestników szkoleń oficerskich wynikał z przyznanych przez Szefa KAS limitów szacowanych na podstawie potrzeb deklarowanych przez DIAS.

(akta kontroli: str. 331, 334-335, 420)

Zasadnicze kursy zawodowe, szkolenia aspiranckie oraz oficerskie prowadziły przede wszystkim osoby zatrudnione w resorcie finansów⁹ (w 2019 r. – 37 osób,

⁸ 173 funkcjonariuszy ukończyło: zasadniczy kurs zawodowy i zdało egzamin końcowy, 259 funkcjonariuszy – szkolnie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS oraz 273 funkcjonariuszy – szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS.

⁹ Byli to: trenerzy – osoby zatrudnione, pełniące służbę/ emeryci w resorcie finansów, które prowadzą szkolenia merytoryczne i/lub interpersonalne i są wpisane na listę trenerów KAS; instruktorzy – osoby zatrudnione, które pełnią służbę/ emeryci w resorcie finansów, wpisane na listę instruktorów KAS i prowadzące szkolenia m.in. w zakresie: środków przymusu bezpośredniego, wyszkolenia strzeleckiego oraz lotnictwa cywilnego;

w 2020 r. – 51, w 2021 r. – 60, w 2022 r. – 81, a w I kwartale 2023 r. – 68), ale także spoza resortu finansów – siedem osób¹⁰.

(akta kontroli: str. 129-130, 331-334)

Wyżej wymienione kursy i szkolenia zrealizowano na podstawie rocznych planów szkoleń centralnych kadr KAS, sporządzonych przez KSS i zatwierdzonych przez Szefa KAS, uwzględniających limity miejsc określone przez Szefa KAS (w przypadku szkoleń oficerskich) oraz zgodnie – jak podał Zastępca Dyrektora KSS – z możliwościami finansowymi KSS i posiadaną infrastrukturą.

Komórki organizacyjne funkcjonujące w siedzibie głównej (na poziomie centralnym) pełniły rolę planistyczną, koordynacyjną, nadzorczą i kontrolną wobec filii Szkoły (na poziomie operacyjnym), które realizowały szkolenia i zadania związane z obsługą szkoleń.

(akta kontroli: str. 126, 333, 400)

KSS zrealizowała:

- w ramach ZKZ-ów: w 2020 r. – 52,8% potrzeb pierwotnie zgłoszonych przez DIAS (na etapie badania potrzeb) oraz 55,3% potrzeb ujętych w planie; w 2021 r. – odpowiednio 84,2% i 109,7%; w 2022 r. – 37,4% i 83,4%;
- w ramach szkoleń aspiranckich: w 2020 r. – 43,5% pierwotnych potrzeb DIAS oraz wszystkie potrzeby ujęte w planie; w latach 2021-2022 zrealizowano 92,6% i 48,6% pierwotnych potrzeb DIAS oraz wszystkie potrzeby ujęte w planach wraz z dodatkowymi, zgłoszonymi później przez DIAS;
- w ramach szkoleń oficerskich: w 2020 r. – 34,5% pierwotnych potrzeb DIAS oraz 47,1% limitu ujętego w planie (ze względu na ograniczenia związane ze stanem epidemii COVID-19); w latach 2021-2022 zrealizowano 51,9% i 37,9% pierwotnych potrzeb DIAS oraz wszystkie ujęte w planach.

W ramach pierwotnych potrzeb DIAS zgłosili do uczestnictwa:

- w ZKZ-ach w 2020 r. – 309 funkcjonariuszy, w 2021 r. – 657, w 2022 r. – 2227; w planach szkoleniowych ujęto odpowiednio: 295, 504 i 1000 funkcjonariuszy;
- w szkoleniach aspiranckich: w 2020 r. – 826 funkcjonariuszy, w 2021 r. – 675, w 2022 r. – 731; w planach szkoleniowych ujęto odpowiednio: 160, 502 i 320 funkcjonariuszy.

(akta kontroli: str. 132)

Dyrektor KSS podał, że pierwotne potrzeby szkoleniowe zebrane z departamentów KAS w MF oraz jednostek KAS są agregowane i urealniane do faktycznych możliwości logistycznych oraz budżetu KSS. Liczba osób wskazana do przeszkolenia w zatwierdzonym planie jest na bieżąco weryfikowana w trakcie roku.

W związku z zagrożeniami wynikającymi ze stanu epidemii większość szkoleń została zawieszona w okresie od 11 do 31 marca 2020 r. Wszystkie szkolenia, które mogły być prowadzone w formie online, były tak realizowane. Część szkoleń, które musiały być (ze względu na swój charakter) prowadzone stacjonarnie, nie zostały zrealizowane. W konsekwencji, w kolejnym roku liczba uczestników szkoleń wzrosła. Tych, których nie udało się przeszkolić w 2020 r., skierowano na szkolenie w 2021 r. Czas epidemii i jej następstwa były trudnym okresem z powodu konieczności przeformułowania dotychczasowej działalności szkoleniowej. O problemach w realizacji pierwotnych potrzeb zgłaszanych przez DIAS rozmawiano w gronie dyrektorów z MF i jednostek KAS na naradach bądź odrębnych spotkaniach kadry zarządzającej.

kandydaci na trenera/ lektora/ instruktora – osoby zatrudnione, które pełnią służbę/ emeryci w resorcie finansów i przygotowują się, żeby prowadzić szkolenia merytoryczne i/lub interpersonalne.

¹⁰ Siedem osób spoza resortu finansów prowadziło zajęcia z wychowania fizycznego w ramach zasadniczych kursów zawodowych.

W kontrolowanym okresie KSS nie otrzymała żadnych sygnałów o niepełnej realizacji zgłaszanych potrzeb szkoleniowych. O sytuacji budżetowej oraz możliwościach logistycznych KSS rozmawiano ze wszystkimi uczestnikami procesu badania potrzeb szkoleniowych.

(akta kontroli: str. 413-414, 417-423)

Zastępca Dyrektora KSS podał, że pierwotne potrzeby szkoleniowe, szacowane m.in. na podstawie prognoz zatrudnienia, wyników prowadzonych rekrutacji i awansów w stopniach, są co roku znacznie zawyżane.

W planach na rok 2021 i 2022 ujęto liczbę uczestników zasadniczych szkoleń zawodowych, która mogła być przeszkolona, przy uwzględnieniu danych z lat ubiegłych, ograniczeń logistycznych i finansowych Szkoły oraz wynikających z epidemii COVID-19. Nie brano pod uwagę liczby nowo przyjętych funkcjonariuszy, gdyż Szkoła nie miała dostępu do tych danych.

Proces opracowywania planu szkoleń był poprzedzony działaniami analitycznymi na wielu płaszczyznach (...). Po zebraniu danych z badań ankietowych porównywano, analizowano i urealniano zgłoszone przez jednostki KAS zapotrzebowania, przede wszystkim uwzględniając założenia realizacji na dany rok. Zapotrzebowanie na szkolenia obligatoryjne i specjalistyczne co roku zawyżano. Są to szacowania, po stronie jednostek organizacyjnych KAS, które Szkoła musi skonfrontować ze swoimi możliwościami (np. zapotrzebowanie zgłoszone na 2023 r. przez IAS/KIS na wszystkie szkolenia obligatoryjne wyniosło 243 tys. osobodni – w stosunku do max. ok. 80 tys. osobodni możliwości organizacji szkoleń stacjonarnych). Następnie weryfikowano zgłoszone zapotrzebowania z danymi z lat ubiegłych oraz informacjami wynikającymi z konsultacji z departamentem nadzorującym – Departamentem Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: DBM) i Radą Programową Szkoły (...). Projekt planu KAS przedkładano do departamentu nadzorującego z prośbą o akceptację i przekazanie do zatwierdzenia do Szefa KAS. DBM, rekomendując zatwierdzenie planu, weryfikował zawarte w nim dane z uwzględnieniem posiadanych informacji.

Działaniami towarzyszącymi przy tworzeniu planu były konsultacje w formie roboczej (liczne spotkania przedstawicieli jednostek organizacyjnych KAS). Dokumentowano posiedzenia Rady Programowej od momentu jej powstania (od 2021 r.). W przypadku spotkań i wszelkich uzgodnień prowadzonych w trybie roboczym z DBM (m.in. w zakresie różnic pomiędzy zapotrzebowaniem a możliwościami KSS) – nie prowadzono odrębnej dokumentacji.

Proces weryfikacji zapotrzebowania izb w zakresie służby aspirantów i oficerów corocznie jest ustalany z DBM na bazie danych przekazanych przez izby, jak i w oparciu o planowane awanse.

Szkoła o zidentyfikowanych ryzykach i zagrożeniach płynnego działania informowała departament nadzorujący (o wzroście o ok. 25% kosztów osobodnia, innych stałych zobowiązań oraz kosztów szkoleń kontraktowanych z firmami zewnętrznymi). Ponadto podjęto konsultacje z departamentem nadzorującym w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych.

(akta kontroli: str. 365-374, 399-400, 415-431)

Na szkolenia obligatoryjne SCS (ZKZ, szkolenia aspiranckie i oficerskie) przeznaczono:

- w 2020 r. – 13 674 osobodni, tj. 21,3% osobodni wszystkich przedsięwzięć edukacyjnych, zrealizowanych w 2020 r.;
- w 2021 r. – 18 653 osobodni (19,1%);
- w 2022 r. – 36 656 osobodni (22%);
- w 2023 r. (do 31 maja) – 22 174 osobodni (40,1%).

Udział przeszkolonych funkcjonariuszy w ogólnej liczbie przeszkolonych kadr KAS w latach 2020-2023 (do 31 maja) wyniósł odpowiednio: 2,8%, 2,8%, 0,9% i 2,2%.

(akta kontroli: str. 133)

Analiza dokumentacji¹¹ dotyczącej:

- czterech szkoleń aspiranckich, z tego dwóch przeprowadzonych w 2020 r., tj. jednego w formie stacjonarnej (nr szkolenia – 167-1), jednego (nr 708-2) w formie mieszanej (część zajęć w formie online i część zajęć w formie stacjonarnej) oraz jednego (nr 939-2) zrealizowanego w 2022 r. w formie mieszanej i jednego szkolenia stacjonarnego (nr 33-2) w 2023 r.;
- dwóch zasadniczych kursów zawodowych (ZKZ), tj. jednego przeprowadzonego w 2021 r. w formie online (nr 5-4) oraz jednego (nr 3-8) w 2023 r. w formie stacjonarnej;
- jednego szkolenia oficerskiego (nr 954-4) przeprowadzonego w 2022 r. w formie mieszanej;

wykazała, że szkolenia i kursy zorganizowano i zrealizowano prawidłowo, na podstawie rocznych planów szkoleń, zgodnie z programami szkoleniowymi oraz z przyjętymi regulacjami.

Zabezpieczono odpowiednią liczbę miejsc w terminach określonych przez KSS, a infrastruktura filii KSS była wystarczająca do ich realizacji.

W kontrolowanym okresie wszystkie zajęcia w ramach badanej próby, które ze względu na specyfikę powinny być zrealizowane stacjonarnie, zostały tak przeprowadzone (np. musztra i zasady zachowania w SCS oraz komunikacja interpersonalna). W związku z zagrożeniami wynikającymi ze stanu epidemii COVID-19 część zajęć możliwych do zrealizowania w formie online¹² przeprowadzono zdalnie. Wszystkie egzaminy odbyły się stacjonarnie.

Program zrealizowanych szkoleń i kursów był zgodny z programami szkoleniowymi zatwierdzonymi przez Szefa KAS oraz przepisami rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów¹³, tj.:

- trzy szkolenia aspiranckie (w latach 2020-2022 przeprowadzono zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Szefa KAS w 2019 r.¹⁴), a szkolenie w 2023 r. – zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2022 r.¹⁵;

¹¹ Przeanalizowano: zlecenia szkoleń, zaproszenia na szkolenia, harmonogramy szkoleń, dzienniki szkoleń, listy obecności, protokoły z egzaminów, ankiety oceny szkoleniowców, kosztorysy – wynagrodzenia szkoleniowców, wybrane umowy cywilnoprawne zawarte ze szkoleniowcami, programy szkoleń i plany szkoleń zatwierdzone przez Szefa KAS oraz sprawozdania z realizacji szkoleń centralnych.

¹² Zagadnienia możliwe do zrealizowania w formie online, np.: w szkoleniu aspiranckim – procedury celne oraz postępowanie w sprawach celnych, kontrola przestrzegania przepisów w zakresie prawa podatkowego, kontrole wykonywane przez SCS, czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz inne szczególne uprawnienia organów KAS i funkcjonariuszy SCS; w szkoleniu oficerskim – bezpieczeństwo informacji, międzynarodowe aspekty działania SCS, administracja publiczna, prawo konstytucyjne, finanse publiczne, prawo zamówień publicznych; ZKZ – prawo i postępowanie karne, karne skarbowe i wykroczeń, prawo celne, zagadnienia podatkowe, wybrane elementy psychologii w kontroli.

¹³ Rozporządzenie 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-Skarbowej (Dz. U. poz. 1106), rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie Służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej; rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1437).

¹⁴ Tytuły programów: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej dla funkcjonariuszy realizujących kontrolę celno-skarbową (2019 r.), Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej dla funkcjonariuszy oddziałów celnych (2019 r.).

¹⁵ Tytuł programu: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej, Moduł – Kontrola administracyjna obrotu towarowego i gier (2022 r.).

- ZKZ zrealizowany w 2021 r. przeprowadzono zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2017 r.¹⁶, a ZKZ zrealizowany w 2023 r. – zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2022 r.¹⁷;
- szkolenie oficerskie przeprowadzono zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2017 r.¹⁸

W czterech szkoleniach aspiranckich uczestniczyło 202 funkcjonariuszy i wszyscy zdali egzamin. W dwóch ZKZ-ach uczestniczyło 25 i 29 funkcjonariuszy, egzamin zdało odpowiednio 18 i 29 funkcjonariuszy. W szkoleniu oficerskim wszyscy uczestnicy (43) ukończyli szkolenie i zadali egzamin.

Nikt nie zrezygnował z uczestnictwa w szkoleniu i kursie (objętym badaniem) w trakcie jego trwania.

Zajęcia prowadziło 51 trenerów, dwóch instruktorów, dwóch kandydatów na trenera, jeden wykładowca z resortu finansów, jeden szkoleniowiec spoza resortu finansów i bazy trenerów KAS – pobierając za to wynagrodzenie na podstawie umowy cywilnoprawnej, w wysokości określonej zgodnie z zarządzeniem nr 5/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie zasad wynagradzania osób realizujących usługi szkoleniowe w KSS na podstawie umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło)¹⁹.

Zgodnie ze *Standardami pracy kadry dydaktycznej resortu finansów* szkoleniowcy wybrani zostali przez opiekuna szkolenia (pracownika wiodącej filii KSS) z bazy trenerów KAS, z uwzględnieniem potrzeb (obszarów/bloków tematycznych).

Szkoleniowcy zostali poddani ocenom uczestników szkoleń w formie ankiety – wszyscy uzyskali oceny pozytywne, powyżej 5 w sześciostopniowej skali ocen, z wyjątkiem jednego szkoleniowca, który otrzymał ocenę 4,73. Szkolenia również zostały ocenione pozytywnie, uzyskując oceny powyżej 5 w sześciopunktowej skali ocen.

(akta kontroli: str. 158-325, 365-398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i działania KSS w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr SCS.

KSS działała prawidłowo, na podstawie planów szkoleń, uwzględniając limity określone przez Szefa KAS oraz zgodnie z programami szkoleniowymi i przyjętymi regulacjami wewnętrznymi. Niemniej Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski poziom realizacji pierwotnych potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez DIAS, wynikający z ograniczeń logistyczno-organizacyjnych i budżetowych Szkoły.

¹⁶ Kurs poprzedzony był Szkoleniem początkowym w trybie online zgodnie z programem: Szkolenie teoretyczne w służbie przygotowawczej (2018 r.). ZKZ został przeprowadzony w trybie online na podstawie programu: Zasadniczy kurs zawodowy, Część profilowana (2017 r.) – dla funkcjonariuszy w oddziałach celnych.

¹⁷ Tytuły programów: Zasadniczy kurs zawodowy, część ogólna (2022 r.) – dla funkcjonariuszy SCS w służbie przygotowawczej przed skierowaniem na część profilowaną zasadniczego kursu zawodowego: Zasadniczy kurs zawodowy, część profilowana, kontrola obrotu towarowego i gier (2022 r.) – dla funkcjonariuszy wykonujących zadania w szczególności w oddziałach celnych i w komórkach postępowania celnego lub podatkowego oraz kontroli celno-skarbowej i kontroli rynku.

¹⁸ Tytuł programu: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej (2017 r.).

¹⁹ Stawki wynagrodzenia dla osób prowadzących zajęcia dydaktyczne wyniosły od 50 zł do 150 zł za godzinę. Stawka była uzależniona od rodzaju szkolenia (online, szkolenie stacjonarne), doświadczenia trenera oraz tego, czy szkolenie było prowadzone samodzielnie, czy w koanimacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w działalności KSS w kontrolowanych obszarach Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

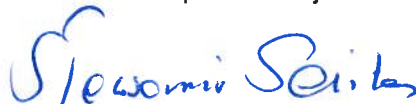
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 5 października 2023 r.

Kontroler

Sławomir Sońta
Główny specjalista
kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz



.....
podpis