



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.18.1.2023

**Pani  
Krystyna Tudrujek  
Dyrektor  
Izby Administracji Skarbowej  
we Wrocławiu**

Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu  
ul. Powstańców Śląskich 24, 26  
53-333 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 24, 26; 53-333 Wrocław <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Tudrujek, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu <sup>2</sup> od 18 stycznia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora pełnili także: 1. Anna Chalupa – od 16 lipca 2018 r. do 15 kwietnia 2020 r.; 2. Leszek Syguła – od 16 kwietnia 2020 r. do 17 stycznia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Polityka kadrowa prowadzona przez DIAS jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej. 2. Realizacja polityki szkoleniowej. 3. Skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej <sup>3</sup> .
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	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Bernard Sosulski – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/106/2023 z 27 czerwca 2023 r. 2. Anna Łuczak – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/118/2023 z 11 lipca 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-7)

---

<sup>1</sup> Dalej również: IAS.

<sup>2</sup> Dalej: Dyrektor lub DIAS.

<sup>3</sup> Dalej: SCS.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2023 (do 31 marca) w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu rzetelnie analizowano i ustalano potrzeby w celu zapewnienia optymalnej liczby funkcjonariuszy SCS, opierając się przy tym na wytycznych ministra właściwego ds. finansów, jak i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej<sup>6</sup>. Zmniejszeniu uległ wskaźnik fluktuacji funkcjonariuszy SCS z 13,8% w 2020 r. do 6,8% w I kwartale 2023 r., co głównie było następstwem korzystania przez funkcjonariuszy SCS z uprawnień emerytalnych. Jednakże, pomimo prawidłowego prowadzenia naborów do SCS, nie zniwelowano niedoborów kadrowych. Wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy SCS spadł bowiem z 95,7% w 2020 r. do 88,7% w I kwartale 2023 r., przy jednoczesnym zwiększeniu liczby wakatów, które stanowiły w tym czasie odpowiednio 8,8% i 14,0% planowanej liczby funkcjonariuszy SCS. Wskazać przy tym należy, iż spowodowane to było m.in. zwiększoną rotacją oraz rezygnacją funkcjonariuszy o stażu pracy do dwóch lat, jak również niepełną skutecznością prowadzonych naborów, która z kolei wiązała się z faktem niezaliczania wymaganego testu psychologicznego przez około 60% kandydatów na funkcjonariuszy.

W wyniku kontroli ujawniono przypadki nieterminowego składania przez funkcjonariuszy SCS wniosków o wypłatę uposażenia za wykonywanie czynności służbowych w przedłużonym czasie służby. Nieprawidłowością było także niezapewnienie, wyznaczonej przez Szefa KAS, minimalnej liczby 120 funkcjonariuszy przewidzianych do wykonywania służby w obszarze kontroli SENT<sup>7</sup>.

W IAS podejmowano co do zasady prawidłowe działania ukierunkowane na podnoszenie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy SCS, w tym poprzez zapewnienie ukończenia służby przygotowawczej w terminie dwóch lat, określonym w art. 154 ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>8</sup>, oraz kierowanie na szkolenia specjalistyczne funkcjonariuszy spełniających wymogi wskazane w rozporządzeniu 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<sup>9</sup>. Niemniej, w wyniku analizy dokumentacji kadrowej 27 funkcjonariuszy SCS wykazano, że w 12 przypadkach nie dochowano terminu sześciu miesięcy przewidzianego na ukończenie przez tych funkcjonariuszy szkolenia wstępnego w ramach służby przygotowawczej. Ponadto w przypadku czterech z 27 funkcjonariuszy, którzy odbyli służbę przygotowawczą, nie wypełniono wymogu przewidzianego we wprowadzonym przez Szefa KAS Systemie szkoleń kadr Krajowej Administracji Skarbowej<sup>10</sup>. Dotyczyło to praktyki zawodowej, odbywanej w ramach szkolenia wstępnego, której czas trwania w pojedynczej komórce organizacyjnej był krótszy niż dwa tygodnie. Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości, w ocenie NIK wzmocnienia wymaga nadzór nad prawidłowością przebiegu służby przygotowawczej funkcjonariuszy.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze SCS skutecznie realizowali wyznaczone im zadania, osiągając zakładany poziom wykonania dla średnio ok. 80% ustalonych przez Szefa KAS mierników realizacji zadań.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dalej: Szef KAS.

<sup>7</sup> System Elektronicznego Nadzoru Transportu – system teleinformatyczny do monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów wrażliwych oraz obrotu paliwami opałowymi.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm. Dalej: ustawa o KAS.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 1106. Dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia specjalistycznego.

<sup>10</sup> Dalej: System KAS.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Polityka kadrowa prowadzona przez DIAS jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Planowanie zatrudnienia w IAS oraz w podległych jej jednostkach należało, zgodnie z § 25 regulaminu organizacyjnego IAS<sup>12</sup>, do zadań Wydziału Personalnego<sup>13</sup>. Ponadto Wydział ten prowadził nabór i postępowanie kwalifikacyjne do SCS oraz odpowiadał za budowanie struktury zatrudnienia, tj. planowanie i podział etatów, badanie obciążenia pracą, monitorowanie stanu zatrudnienia, a także prowadzenie rozmów z osobami zbliżającymi się do wieku emerytalnego, czy prognozowanie rezygnacji z pracy przez osoby, które nabywały uprawnienia emerytalne.

(akta kontroli: tom I, str. 16-30)

IAS nie opracowała i nie wdrożyła własnych procedur dotyczących określenia potrzeb etatowych funkcjonariuszy. DIAS otrzymał od Szefa KAS oraz z Departamentu Organizacji KAS Ministerstwa Finansów wytyczne w zakresie ustalania potrzeb etatowych. W okresie objętym kontrolą koncentrowały się one wyłącznie na kwestiach, które dotyczyły zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy realizujących zadania związane z monitorowaniem drogowego i kolejowego przewozu tzw. towarów wrażliwych oraz obrotu paliwami opalowymi<sup>14</sup>, a także potrzeb etatowych<sup>15</sup> w związku z wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (tzw. Brexit). Związane z tym potrzeby w zakresie zatrudnienia oszacowano na dodatkowe 35 etatów<sup>16</sup>. Szef KAS zwrócił się również<sup>17</sup> o informację o liczbie etatów funkcjonariuszy realizujących kontrolę drogową SENT.

(akta kontroli: tom I, str. 490-536)

Plan etatów (etatyzacja) ustalany był i aktualizowany indywidualnie, tj. odrębnie dla IAS, Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu<sup>18</sup> oraz dla urzędów skarbowych. Stan zatrudnienia monitorowano w odniesieniu do zatrudnienia planowanego w poszczególnych komórkach organizacyjnych IAS, a etatyzacja dla DUCS oraz urzędów skarbowych dotyczyła ogólnej liczby etatów dla każdej z takich jednostek, bez podziału na poszczególne komórki organizacyjne tych jednostek. Etatyzacja dla: [1] granicznych oddziałów celnych<sup>19</sup>; [2] komórek analizy kryminalnej; [3] komórek realizujących zadania monitorowania drogowego przewozu towarów<sup>20</sup>; [4] Służby Dyżurnej<sup>21</sup>, została określona centralnie.

(akta kontroli: tom I, str. 157-169, 253-254, 488-489)

W latach 2020-2023 (I kwartał) w IAS monitorowano komórki organizacyjne pod kątem realizacji zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy,

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 1 DIAS z 12 stycznia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego IAS.

<sup>13</sup> Od 1 stycznia 2021 r. Wcześniej zadania te należały do obowiązków Wydziału Kadr, Spraw Pracowniczych oraz Socjalnych, zgodnie z § 23 regulaminu IAS, nadanego zarządzeniem nr 37/2019 DIAS z 11 czerwca 2019 r.

<sup>14</sup> Monitorowanie (kontrola) odbywa się z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego SENT.

<sup>15</sup> W tym również przeanalizowania stanu przygotowań jednostek organizacyjnych KAS do realizacji powierzonych zadań.

<sup>16</sup> Pismo Naczelnika Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego we Wrocławiu z 5 października 2020 r., znak sprawy: 458000-CWW.033.13.2020.

<sup>17</sup> Pismami z: 5 listopada 2020 r., 9 marca 2021 r., 2 lipca 2021 r., 21 września 2021 r., 28 grudnia 2021 r. oraz 27 kwietnia 2022 r.

<sup>18</sup> Dalej: DUCS.

<sup>19</sup> W IAS był to Oddział Celny Osobowy Port Lotniczy Wrocław-Strachowice.

<sup>20</sup> W ramach kontroli SENT. Łącznie 120 funkcjonariuszy.

<sup>21</sup> Na poziomie 12 funkcjonariuszy.

tj. oddziały celne, oraz komórki dochodzeniowo-śledcze, operacyjno-rozpoznawcze i analizy kryminalnej. Obciążenie pracą w oddziałach celnych mierzono „czasem obsługi w przywozie” oraz „czasem obsługi w wywozie”. Dodatkowo w 2021 r. w związku z Brexit-em przeprowadzono badanie obciążenia pracą w oddziałach celnych. Co miesiąc, w ujęciu rok do roku, badano liczbę zgłoszeń celnych w zestawieniu z obsadą etatową komórek Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw<sup>22</sup>. Była ta inicjatywa własna DUCS.

Na poziomie regionalnym<sup>23</sup> narzędziem służącym do rejestrowania obciążenia pracą komórek organizacyjnych, realizujących funkcje kontrolne, było narzędzie o nazwie KOKPIT. Raporty z wynikami badania obciążenia pracą przesyłano co kwartał do Naczelnika DUCS<sup>24</sup>.

Dyrektor wyjaśniła, że wyniki analizy obciążenia pracą w komórkach dochodzeniowo-śledczych zaprezentowano 22 marca 2023 r. na spotkaniu DIAS z Naczelnikiem DUCS. Analizę prowadzono z uwzględnieniem m.in. liczby spraw prowadzonych przez poszczególnych funkcjonariuszy oraz podziału liczby i rodzajów spraw na komórki organizacyjne.

(akta kontroli: tom I, str. 157-169, 604-616)

W IAS podejmowano działania w zakresie dostosowania liczby funkcjonariuszy do liczby zgłoszeń celnych obsługiwanych przez dane oddziały celne. W IAS funkcjonowały dwa CUDO, tj. Oddział Celny I we Wrocławiu (OC-1) oraz Oddział Celny Towarowy Port Lotniczy Wrocław-Strachowice (OC-3) obsługujące zgłoszenia celne w ramach właściwości Naczelnika DUCS. Pozostałe oddziały celne pełniły funkcję pomocniczą. W latach 2020-2022 w Oddziale Celnym I we Wrocławiu (OC-1) planowane zatrudnienie wynosiło od 38 do 47 funkcjonariuszy, a liczba obsługiwanych zgłoszeń od 191 814 do 272 970. W Oddziale Celnym Towarowym Port Lotniczy Wrocław-Strachowice (OC-3) planowane zatrudnienie wynosiło od 27 do 32 funkcjonariuszy, a liczba obsługiwanych zgłoszeń od 103 516 do 159 924.

(akta kontroli: tom I, str. 14-15, 259-260)

W okresie objętym kontrolą planowana liczba etatów dla funkcjonariuszy w DUCS wzrosła o 10 etatów, tj. z 526 na 1 stycznia 2020 r. do 534 na 1 maja 2021 r. i do 536 na 1 sierpnia 2021 r.

Wzrost zaplanowanej liczby etatów funkcjonariuszy związany był z Brexit-em i wynikającą z tego koniecznością zwiększenia obsady w pionie obsługi zgłoszeń celnych. Łączna liczba etatów planowanych dla funkcjonariuszy w IAS i jednostkach podległych na 31 grudnia lat 2019-2022 wyniosła odpowiednio 508<sup>25</sup>, 527<sup>26</sup>, 548<sup>27</sup> i 548, a na 31 marca 2023 r. – 548 etatów.

(akta kontroli: tom I, str. 13-15)

**1.2.** DIAS zwrócił się 6 lipca 2020 r. do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o zatwierdzenie w regulaminie organizacyjnym IAS zmiany w zakresie możliwości zatrudniania funkcjonariuszy SCS w Wydziale Systemów Centralnych i Lokalnych, Bazy Wiedzy, Help Desk, Bezpieczeństwa i Licencji oraz Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej oraz w Pierwszym Dziale Wsparcia Informatycznego, a także Infrastruktury Sieciowej i Serwerowej. Minister Finansów zatwierdził 29 września 2020 r. taką zmianę regulaminu organizacyjnego. DIAS, pismem z 5 marca 2021 r.,

<sup>22</sup> W skrócie CUDO.

<sup>23</sup> Tj. na terenie województwa dolnośląskiego.

<sup>24</sup> Narzędzie wprowadzono do IAS we wrześniu 2021 r. Pierwsze sprawozdanie obejmowało okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2021 r., kolejne sprawozdania obejmowały dane za okres od I kwartału 2021 r. do I kwartału 2023 r.

<sup>25</sup> W tym jeden funkcjonariusz w IAS oraz 507 funkcjonariuszy w DUCS.

<sup>26</sup> W tym jeden funkcjonariusz w IAS oraz 526 funkcjonariuszy w DUCS.

<sup>27</sup> W tym 12 funkcjonariuszy w IAS oraz 536 funkcjonariuszy w DUCS. Analogicznie na 31 grudnia 2022 r. oraz 31 marca 2023 r.

zawnioskował o kolejną zmianę regulaminu organizacyjnego w pionie orzecznictwa, tj. utworzenie w miejsce Wydziału Podatku od Towarów i Usług, Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej, Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier dwóch wydziałów – Wydziału Podatku od Towarów i Usług (IOV-1) oraz Wydziału Podatku od Towarów i Usług, Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej, Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Nadzoru nad Orzecznictwem (IOV-2). Wniosek ten został zatwierdzony przez Ministra Finansów 26 marca 2021 r. W Wydziale IOV-2, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano zatrudnienie jednego funkcjonariusza SCS.

(akta kontroli: tom I, str. 13; tom III, str. 212-218)

Naczelnik DUCS w okresie objętym kontrolą występował ośmiokrotnie do DIAS o nadanie lub zmianę regulaminu organizacyjnego DUCS. Następnie wnioski te były przesyłane przez DIAS do Ministerstwa Finansów. Złożone wnioski dotyczyły m.in. wyrażenia zgody na utworzenie w dwóch działach<sup>28</sup> dodatkowych komórek oraz zlikwidowanie i połączenie działów w jedną komórkę organizacyjną, przeniesienia referatów, utworzenia nowego pionu<sup>29</sup>, rozszerzenia katalogu zadań realizowanych przez komórki DUCS. Wnioski te stanowiły również realizację zmian wynikających ze zmiany statutu urzędu celno-skarbowego<sup>30</sup>. Wnioski o zmianę regulaminu organizacyjnego DUCS, niewynikające ze zmian statutu urzędu celno-skarbowego, uzasadniono usprawnieniem funkcjonowania komórek organizacyjnych, ułatwieniem podziału zadań między pracowników, poprawą przepływu informacji i polepszeniem komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami, wypracowaniem i stosowaniem jednolitych procedur w komórkach zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego czy potrzebą zmiany statusu osób odpowiedzialnych za realizację zadań w komórce – pracownicy cywilni zamiast funkcjonariuszy SCS. Minister Finansów zaakceptował składane projekty regulaminów organizacyjnych. W przypadku jednego wniosku (z 24 stycznia 2020 r.) Ministerstwo Finansów poprosiło o odpowiednie skorygowanie wniosku i finalnie został on zaakceptowany.

(akta kontroli: tom I, str. 13; tom III, str. 219-328)

Największa liczba funkcjonariuszy SCS<sup>31</sup> została zaplanowana w strukturze organizacyjnej DUCS (oraz jego delegaturach). W ramach DUCS największą liczbę etatów dla funkcjonariuszy SCS zaplanowano w: [1] pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej (liczba etatów od 31 grudnia 2019 r. do 31 maja 2021 r. wzrosła z 274 do 315, a od 1 sierpnia 2021 r. do 31 marca 2023 r. wynosiła 220 etatów), [2] pionie obsługi zgłoszeń celnych (planowanie etatów funkcjonariuszy rozpoczęto według stanu na 31 maja 2021 r. od 127 etatów, a liczba ta wzrosła do 140 etatów według stanu na 31 marca 2023 r.) i [3] pionie zwalczania przestępczości podatkowej (etaty dla funkcjonariuszy zaplanowano według stanu na 31 marca 2023 r. w liczbie 88).

Ponadto etaty dla funkcjonariuszy zaplanowano także w pionie kontroli celno-skarbowej, gdzie liczba planowanych etatów od 1 stycznia 2020 r. zmalała z 87 do siedmiu etatów według stanu na 31 marca 2023 r. W pionie obsługi zgłoszeń celnych (oddziały celne) zaplanowano: w Oddziale Celnym I we Wrocławiu, Oddziale Towarowym w Porcie Lotniczym Wrocław-Strachowice oraz Oddziale Celno-Osobowym w Porcie Lotniczym Wrocław-Strachowice – łącznie 103 funkcjonariuszy, w Oddziale Celnym w Wałbrzychu – siedmiu funkcjonariuszy, w Oddziale Celnym w Legnicy – od dziewięciu do 12 funkcjonariuszy, w Oddziale Celnym w Polkowicach

<sup>28</sup> Działe Dochodzeniowo-Śledczym (CZS) oraz Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej (CZR).

<sup>29</sup> Pionu Obsługi Zgłoszeń Celnych (CZNC).

<sup>30</sup> Statut został nadany zarządzeniem Ministra Finansów z 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, IAS, US, UCS i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2019 r., poz. 12, ze zm.).

<sup>31</sup> Łącznie od 527 etatów na 1 stycznia 2020 r. do 536 etatów na 31 marca 2023 r.

– od sześciu do ośmiu funkcjonariuszy i w Żarskiej Wsi – od ośmiu do 10 funkcjonariuszy.

Etaty dla funkcjonariuszy zaplanowano także w IAS (łącznie 12 etatów), z czego jeden etat w pionie wsparcia, sześć etatów w pionie orzecznictwa i pięć etatów w pionie celno-granicznym.

Do zmian w zakresie planowanych etatów dla funkcjonariuszy SCS doszło: 1 stycznia 2020 r., 1 czerwca 2020 r. oraz 1 maja 2021 r, kiedy to zwiększono liczbę funkcjonariuszy w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej (CZNZ) z 286 do 315. Kolejnymi zmianami, wprowadzonymi 1 sierpnia 2021 r., 1 stycznia 2022 r. oraz 31 marca 2023 r., w powyższym pionie zmniejszono liczbę funkcjonariuszy – odpowiednio do 307, 286 i 220 i jednocześnie zaplanowano<sup>32</sup> 88 etatów funkcjonariuszy w nowoutworzonym pionie zwalczania przestępczości podatkowej (CZNP). Od 1 maja 2021 r., w związku ze zmianą struktury organizacyjnej poszczególnych delegatur DUSC<sup>33</sup>, funkcjonariusze z tych delegatur (we Wrocławiu, Wałbrzychu i Legnicy) zostali włączeni do jednego pionu obsługi zgłoszeń celnych (CZNC).

(akta kontroli: tom I, str. 13-15)

**1.3.** DIAS nie otrzymał zaleceń lub wskazówek od Szefa KAS lub dyrektorów departamentów Ministerstwa Finansów dotyczących polityki zatrudnienia funkcjonariuszy, którzy osiągnęli wiek emerytalny. Nie wdrożył również własnych wytycznych w tym zakresie. Prowadził natomiast rozmowy z osobami planującymi skorzystać z uprawnień emerytalnych, jednakże przebieg tych rozmów i ich wyniki nie zostały udokumentowane.

(akta kontroli: tom I, str. 488-489)

Prognozy dotyczące odejść pracowników obejmowały przede wszystkim osoby, które w danym roku nabywały prawa emerytalne.

(akta kontroli: tom I, str. 157-158)

W IAS monitorowano liczbę wniosków złożonych przez funkcjonariuszy w związku z przejściem na emeryturę (liczba wniosków na każdy kolejny miesiąc danego roku).

Funkcjonariusze SCS, którzy pozostali w służbie pomimo nabycia uprawnień emerytalnych, przechodzili na emeryturę średnio po: 17,4 miesiącach w 2020 r.; 25,0 miesiącach w 2021 r.; 37,0 miesiącach w 2022 r.; 44,0 miesiącach w I kwartale 2023 r. – od uzyskania uprawnień emerytalnych.

Liczba funkcjonariuszy SCS posiadających prawo do emerytury i pozostających w służbie wynosiła: 361 na 31 grudnia 2019 r., 307 na 31 grudnia 2020 r., 246 na 31 grudnia 2021 r., 222 na 31 grudnia 2022 r., 197 na 31 marca 2023 r. Stanowili oni odpowiednio 74,3%, 67,6%, 52,6%, 44,4% i 40,5% wszystkich funkcjonariuszy pełniących w tym czasie służbę.

(akta kontroli: tom I, str. 53-55, 88-110)

Udział funkcjonariuszy, którzy odeszli na emeryturę w stosunku do ogólnej liczby zwolnień w latach 2020-2023 (I kwartał) wyniósł odpowiednio: 93,7%, 90,7%, 71,1% oraz 93,9%. Wskaźnik fluktuacji ogółem<sup>34</sup> w okresie objętym kontrolą wyniósł: 13,9% w 2020 r., 18,4% w 2021 r., 9,0% w 2022 r. oraz 6,8% w 2023 r. (I kwartał). Wskaźnik

<sup>32</sup> Od 31 marca 2023 r.

<sup>33</sup> Zmiana dotyczyła likwidacji pionów obsługi zgłoszeń celnych funkcjonujących w poszczególnych delegaturach DUCS i stworzenia jednego pionu w DUCS z oddziałami we Wrocławiu, Wałbrzychu Polkowicach i Żarskiej Wsi.

<sup>34</sup> Stosunek całkowitej liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w danym roku do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danych roku x 100%.

fluktuacji związany z przejściem na emeryturę<sup>35</sup> wyniósł w analogicznym okresie: 3,0%, 16,7%, 6,4% oraz 6,4%.

Wskaźnik rotacji funkcjonariuszy o stażu pracy 0-2 lata wyniósł<sup>36</sup>: w 2020 r. – 0,2%<sup>37</sup>; w 2021 r. – 0,9%<sup>38</sup>; w 2022 r. – 1,6%, natomiast wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu pracy 0-2 lata wyniósł<sup>39</sup>: w 2020 r. – 1,6%<sup>40</sup>; w 2021 r. – 4,7%<sup>41</sup>; w 2022 r. – 17,8%<sup>42</sup>.

Wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu pracy 3-5 lat wyniósł<sup>43</sup>: w 2020 r. – 1,6%<sup>44</sup>; w 2021 r. – 0,0%<sup>45</sup>; w 2022 r. – 2,2%<sup>46</sup>, a wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu powyżej pięciu lat wyniósł<sup>47</sup>: w 2020 r. – 3,2%<sup>48</sup>; w 2021 r. – 4,7%<sup>49</sup>; w 2022 r. – 8,9%<sup>50</sup>.

W latach 2020-2022 nastąpiło zmniejszenie poziomu fluktuacji funkcjonariuszy z 13,9% do 9,0%. Do najczęstszych przyczyn odejść funkcjonariuszy należało skorzystanie z uprawnień emerytalnych – łącznie 200 odejść oraz zgłoszenie żądania zwolnienia ze służby – łącznie 16 odejść w analizowanym okresie.

(akta kontroli: tom I, str. 32, 53, 155-156)

Od 2021 r. w IAS przeprowadzano ankiety i wywiady wyjściowe oraz sporządzano raporty z ich wynikami. Powodami odejścia ze służby były: wypalenie zawodowe, rozgoryczenie zmianami w organizacji - nieudana reorganizacja polegająca na połączeniu pracowników cywilnych i funkcjonariuszy w jedną organizację, brak możliwości awansowania pomimo otrzymania pozytywnych ocen, brak informacji zwrotnych o przyczynach nieprzyznania nagród, brak opiekuna dla nowego pracownika, niskie uposażenie, problemy z dojazdem, brak specjalistycznych szkoleń i warsztatów umożliwiających pozyskanie wiedzy niezbędnej do wykonywania obowiązków służbowych, zła atmosfera w pracy, brak lub niewłaściwa komunikacja w organizacji, brak satysfakcji z rodzaju wykonywanych zadań, złe relacje z przełożonymi, stres spowodowany pracą pod presją czasu i odpowiedzialnością, niewłaściwe warunki pracy.

W I kwartale 2021 r. podjęto próbę utrzymania w zatrudnieniu trzech osób, jednak działania te nie były skuteczne. W II kwartał 2021 r. przeprowadzono jedną taką procedurę, która zakończyła się decyzją o kontynuowaniu zatrudnienia. W I kwartale 2022 r. pomyślnie negocjowano pozostanie w IAS z ośmioma osobami. W II kwartale 2022 r. wszczęto jedną procedurę negocjacji, która również zakończyła się decyzją o kontynuowaniu zatrudnienia. W raportach z przeprowadzonych wywiadów i ankiet nie wskazano, czy osoby te były pracownikami cywilnymi lub funkcjonariuszami.

<sup>35</sup> Relacja liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli z czynnej służby na emeryturę w danych roku w porównaniu do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danych roku wyrażona w procentach.

<sup>36</sup> Liczony jako stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy odeszli ze służby w danym roku do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danych roku x 100%.

<sup>37</sup> Rezygnacja jednego funkcjonariusza wobec 454 zatrudnionych.

<sup>38</sup> Rezygnacja czterech funkcjonariuszy wobec 468 zatrudnionych.

<sup>39</sup> Liczony jako stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy zrezygnowali ze służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100%.

<sup>40</sup> Rezygnacja jednego funkcjonariusza wobec łącznie 63 zwolnień.

<sup>41</sup> Rezygnacja czterech funkcjonariuszy wobec łącznie 86 zwolnień.

<sup>42</sup> Rezygnacja ośmiu funkcjonariuszy wobec łącznie 45 zwolnień.

<sup>43</sup> Liczony jako stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych od trzech do pięciu lat, którzy zrezygnowali ze służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia w danym roku x 100%.

<sup>44</sup> Rezygnacja jednego funkcjonariusza wobec łącznie 63 zwolnień.

<sup>45</sup> Żaden funkcjonariusz o takim stażu pracy nie zrezygnował ze służby.

<sup>46</sup> Rezygnacja jednego funkcjonariusza wobec łącznie 45 zwolnień.

<sup>47</sup> Liczony jako stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych powyżej pięciu lat, którzy zrezygnowali ze służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100%. Nie dotyczy osób, które odeszły na emeryturę.

<sup>48</sup> Rezygnacja dwóch funkcjonariuszy wobec łącznie 62 zwolnień.

<sup>49</sup> Rezygnacja czterech funkcjonariuszy wobec łącznie 86 zwolnień.

<sup>50</sup> Rezygnacja czterech funkcjonariuszy wobec łącznie 45 zwolnień.



Raporty z wynikami ankiet i wywiadów wyjściowych zawierały propozycje zmian w organizacji zaproponowane przez odchodzące osoby oraz wskazano jakie zaplanowano działania naprawcze wraz z terminem ich realizacji.

(akta kontroli: tom I, str. 318-349)

1.4. W okresie objętym kontrolą ogłoszono i przeprowadzono łącznie 11 naborów do SCS, z czego 10 zostało zakończonych podpisaniem przez Dyrektora listy osób rekomendowanych do zatrudnienia oraz ich mianowaniem do służby przygotowawczej. Ostatni z naborów<sup>51</sup> – ogłoszony 25 kwietnia 2023 r. – pozostawał na etapie rozstrzygnięcia do dnia zakończenia kontroli NIK<sup>52</sup>.

Czas trwania najkrótszego z tych naborów<sup>53</sup> wyniósł 83 dni, a najdłuższego<sup>54</sup> - 185 dni. Łączna liczba wolnych etatów objętych zakończonymi postępowaniami wyniosła 502. Kandydaci do SCS złożyli łącznie 1345 aplikacji. Ze złożonych aplikacji 37 ofert nie spełniało wymagań formalnych określonych w ogłoszeniu o naborze. W powyższych naborach wyłoniono łącznie 225 kandydatów, a mianowanie do służby przygotowawczej objęło 169 funkcjonariuszy<sup>55</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 269-274)

Szczegółowej kontroli poddano trzy zakończone postępowania, tj. nr 3/2021, nr 2/2022 oraz nr 3/2022. Łączna liczba etatów, na które prowadzono postępowania, wyniosła 150<sup>56</sup>. W odpowiedzi na ogłoszenia o naborze złożono łącznie 414 ofert<sup>57</sup>, spośród których 10<sup>58</sup> nie spełniało wymogów formalnych. W każdym z powyższych przypadków informacja o postępowaniu została podana do wiadomości publicznej poprzez umieszczenie jej na stronie internetowej IAS oraz, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego, w miejscu publicznie dostępnym w jednostce organizacyjnej KAS do której prowadzony był nabór, tj. w siedzibie DUCS. Informacje o postępowaniu zawierały wszystkie elementy, wymagane rozporządzeniem<sup>59</sup>. Termin składania dokumentów wynosił od 28 do 31 dni od dnia zamieszczenia informacji o postępowaniu. DIAS prawidłowo powołał zespół do przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego – każdorazowo w skład tego zespołu wchodził co najmniej jeden funkcjonariusz SCS oraz jeden funkcjonariusz SCS pełniący służbę w pionie personalnym lub osoba zatrudniona w tym pionie. Kandydatów, którzy ukończyli etapy testów psychologicznego i sprawności fizycznej poddano sprawdzeniu w bazie PESEL oraz Centralnym Rejestrze Operacyjnym. W jednym przypadku weryfikacja ujawniła, że kandydat otrzymał mandat za nieterminowane złożenie deklaracji PCC-3. Każdorazowo po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego zespół przedstawiał Dyrektorowi listę kandydatów do SCS. Łącznie zespół rekomendował 75 osób<sup>60</sup>. Do służby przygotowawczej mianowano łącznie 64 funkcjonariuszy<sup>61</sup>. Przyczyną różnicy liczby rekomendowanych do służby oraz mianowanych do służby, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego IAS, były w przypadku postępowania nr 3/2021 – rezygnacja jednej osoby z podjęcia służby,

<sup>51</sup> Nabór nr 2/2023.

<sup>52</sup> Tj. do 5 września 2023 r. DIAS nie podpisał listy osób rekomendowanych do zatrudnienia.

<sup>53</sup> Nabór nr 1/2023.

<sup>54</sup> Nabór nr 1/2020.

<sup>55</sup> Przy czym w postępowaniu nr 1/2022 ostatni z wyłonionych kandydatów miał być przyjęty 15 września 2023 r., a w postępowaniu nr 1/2023 funkcjonariusze byli przyjmowani na bieżąco.

<sup>56</sup> W tym: 60 w postępowaniu nr 3/2021, 50 w postępowaniu nr 2/2022 oraz 40 w postępowaniu nr 3/2022.

<sup>57</sup> W tym: 129 w postępowaniu nr 3/2021, 131 w postępowaniu nr 2/2022 oraz 154 w postępowaniu nr 3/2022.

<sup>58</sup> W tym: dwa w postępowaniu nr 3/2021, pięć w postępowaniu nr 2/2022 oraz trzy w postępowaniu nr 3/2022.

<sup>59</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa rozporządzenia regulujące tę materię: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2) oraz rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1943).

<sup>60</sup> W tym: 26 osób w postępowaniu nr 3/2021, 20 w postępowaniu 2/2022 oraz 29 w postępowaniu nr 3/2022.

<sup>61</sup> W tym: 22 osoby w postępowaniu nr 3/2021, 17 w postępowaniu 2/2022 oraz 25 w postępowaniu nr 3/2022.

orzeczenie Dolnośląskiej Rejonowej Komisji Lekarskiej<sup>62</sup>, w stosunku do trzech osób, braku zdolności do służby. W postępowaniu nr 2/2022 jedna osoba zrezygnowała z podjęcia służby, a dwie osoby uzyskały z DRKL orzeczenie o braku zdolności do służby. W postępowaniu nr 3/2022 cztery osoby otrzymały z DRKL orzeczenie o braku zdolności do służby.

(akta kontroli: tom I, str. 133-135)

W zbadanych postępowaniach kwalifikacyjnych liczba wyłonionych kandydatów była niższa od liczby etatów wskazanych w opublikowanych informacjach o postępowaniu. W postępowaniu nr 3/2021 poszukiwano kandydatów na 60 stanowisk, a rekomendowano do zatrudnienia 26 osób. W postępowaniu nr 2/2022 poszukiwano kandydatów na 50 stanowisk, a rekomendowano do zatrudnienia 20 osób. W postępowaniu nr 3/2022 poszukiwano kandydatów na 40 stanowisk, a rekomendowano do zatrudnienia 29 osób.

Przyczynami rekomendowania do zatrudnienia mniejszej liczby osób niż liczba wolnych etatów była rezygnacja osób w trakcie postępowania kwalifikacyjnego oraz nieuzyskanie przez kandydatów wymaganej liczby punktów z testu: wiedzy, sprawności fizycznej, psychologicznego oraz kompetencyjnego. Dla przykładu w postępowaniu nr 3/2021 wpłynęło 126 ofert spełniających wymagania formalne, do testu wiedzy przystąpiło 108 osób, jedna osoba tego testu nie zaliczyła. Do testu sprawności fizycznej przystąpiło 91 osób, z czego pięć osób tego testu nie zaliczyło. Do testu psychologicznego przystąpiło 85 osób, a 53 osoby tego testu nie zaliczyły. Testu kompetencji nie zaliczyła jedna osoba. Do rozmów kwalifikacyjnych przystąpiło więc 32 osoby<sup>63</sup>, z czego sześć osób tego etapu nie zaliczyło.

(akta kontroli: tom I, str. 274)

Decyzja DIAS o przeprowadzeniu powyższych postępowań kwalifikacyjnych była wynikiem prowadzonych analiz stanu zatrudnienia i wakatów. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego IAS, celem było dążenie do obsadzenia jak największej liczby wakatów, wobec czego postępowania kwalifikacyjne były ogłaszane w trybie ciągłym. Przed zakończeniem trwającego postępowania analizowana była rzeczywista możliwość obsadzenia etatów, jeżeli z przebiegu postępowania wynikało, że nie dojdzie do obsadzenia planowanej liczby wakatów, to w możliwie krótkim czasie ogłaszano kolejne postępowanie kwalifikacyjne. Decyzja o przeprowadzeniu postępowania nie była podejmowana w oparciu o formalny wniosek Naczelnika DUCS.

(akta kontroli: tom I, str. 113-122)

Objęte kontrolą trzy postępowania kwalifikacyjne trwały: 98 dni – postępowanie nr 3/2021, 99 dni – postępowanie nr 2/2022, oraz 89 dni – postępowanie nr 3/2022<sup>64</sup>. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że przekraczający 90 dni czas trwania postępowań nr 3/2021 i 2/2022 wynikał m.in. z: [1] dostosowania terminu przeprowadzenia testu wiedzy do harmonogramu wyznaczonego ogólnie przez Ministerstwo Finansów; [2] czasu oczekiwania – około siedem dni na oferty wysłane drogą pocztową; [3] wyznaczenia kandydatom stosownego czasu na przygotowanie się do testu; [4] dostępności sal, w których przeprowadzano test wiedzy<sup>65</sup>, a także dostępności psychologa, który oprócz udziału w postępowaniach kwalifikacyjnych miał inne obowiązki; [5] czasu niezbędnego do sprawdzenia testów

---

<sup>62</sup> Dalej: DRKL.

<sup>63</sup> Jedna osoba została dopuszczona do rozmów kwalifikacyjnych ze względu na pozytywny wynik testu psychologicznego i testu kompetencyjnego uzyskanego w poprzednim postępowaniu kwalifikacyjnym do SCS.

<sup>64</sup> Długość postępowania liczona była od daty ogłoszenia informacji o postępowaniu do daty podpisania przez DIAS listy osób do zatrudnienia.

<sup>65</sup> Sala najbardziej przystosowana do przeprowadzenia testu przy dużej liczbie kandydatów była zajęta na przeprowadzanie szkoleń pracowników IAS.

psychologicznych; [6] świadczenia w tym okresie pracy przez jednego psychologa, gdyż drugi przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim; [7] występowania ograniczonej dostępności członków zespołu do przeprowadzenia testu sprawności fizycznej oraz pozostałych osób pomagających na tym etapie (z reguły byli to funkcjonariusze zaangażowani na co dzień w czynności wymagające dyspozycyjności); [8] czasu niezbędnego na uzyskanie przez kandydatów zaświadczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych do udziału w teście sprawności; [9] dostępności sali do przeprowadzenia testu kompetencji z wykorzystaniem ograniczonej liczby stanowisk komputerowych<sup>66</sup>; [10] ograniczonej dyspozycyjności członków komisji, w tym psychologa, do przeprowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, np. w postępowaniu nr 2/2022. Dodatkowo postępowania te były prowadzone w czasie ogłoszonego stanu epidemii, co zobowiązywało IAS do zachowania obowiązujących obostrzeń. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła ponadto, że IAS podejmowała szereg działań promujących służbę w SCS, takich jak: rozmieszczenie w urzędach skarbowych, IAS i DUCS plakatów i ulotek zachęcających do aplikowania na wolne stanowiska; publikacja ogłoszeń z ofertami pracy na stronach internetowych biur karier szkół wyższych i Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu; dystrybucja plakatów i ulotek promujących służbę w SCS na uniwersytetach i w szkołach średnich; zamieszczenie informacji w prasie lokalnej, oraz w formie wywiadów w radiu i telewizji; promocja w mediach społecznościowych; udział w targach pracy organizowanych przez szkoły wyższe i szkoły średnie.

(akta kontroli: tom I, str. 133-152, 269-273)

Stanowiska objęte wakacjami pozostawały nieobsadzone<sup>67</sup> przez okres od 188 dni do 327 dni w przypadku postępowania nr 3/2021, od 202 dni do 263 dni w postępowaniu nr 2/2022 i od 183 dni do 303 dni w przypadku postępowania nr 3/2022. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że zasadniczy wpływ na okres nieobsadzenia stanowisk objętych wakacjami miał czas oczekiwania na badania przez lekarzy specjalistów w placówce Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zakres koniecznych badań i ich termin określała rejonowa komisja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. IAS nie miał wpływu na zakres badań i ich termin. Na okres ten miał też wpływ czas oczekiwania na zakończenie pracy u poprzedniego pracodawcy – do 3 miesięcy.

(akta kontroli: tom I, str. 267-273)

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy SCS na 31 grudnia wynosił: 486 osób w 2019 r., 454 osoby w 2020 r., 468 osób w 2021 r., 500 osób w 2022 r., oraz 486 osób według stanu na 31 marca 2023 r. Porównując te liczby do planowanej wielkości zatrudnienia funkcjonariuszy SCS uzyskano wskaźnik zatrudnienia wynoszący odpowiednio: 95,7%, 86,1%, 85,4%, 91,2%, i 88,7%.

(akta kontroli: tom I, str. 12-15, 53)

W okresie objętym kontrolą pracownicy służby cywilnej złożyli łącznie 68 wniosków o przeniesienie do SCS – 21 wniosków w 2020 r., 18 wniosków 2021 r., 23 wniosków w 2022 r. i sześć wniosków w I kwartale 2023 r. Pozytywnie rozpatrzono 20 wniosków z 2020 r., co stanowiło 95,2% złożonych, 18 wniosków z 2021 r., co stanowiło 100% złożonych wniosków<sup>68</sup>, 17 w 2022 r., co stanowiło 73,9% złożonych wniosków, a do 31 marca 2023 r. pozytywnie rozpatrzono dwa złożone wnioski, co stanowiło 33,3% wszystkich złożonych wniosków. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że spadek liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków o przeniesienie ze służby cywilnej do SCS w 2022 r. oraz w I kwartale 2023 r. wynikał z faktu, iż wnioski o przeniesienie

<sup>66</sup> Grupy maksymalnie 10-osobowe.

<sup>67</sup> Liczone jako liczba dni od daty sporządzenia analizy potrzeb etatowych oraz liczby wolnych etatów SCS, na które może zostać ogłoszone postępowanie do dnia podjęcia służby przygotowawczej.

<sup>68</sup> Przy czym jeden pracownik nie przyjął propozycji DIAS.

zostały złożone przez osoby, które wcześniej nie były funkcjonariuszami Służby Celnej. Wnioski te zostały poddane szczegółowej analizie pod kątem posiadanych przez kandydatów predyspozycji i kwalifikacji. Jednocześnie DIAS przy rozpatrywaniu wniosków o przeniesienie do SCS brał pod uwagę konieczność zapewnienia realizacji zadań w jednostce lub komórce, z której potencjalny funkcjonariusz zostałby przeniesiony do DUCS.

(akta kontroli: tom I, str. 111-112, 133-134, 267-268)

**1.5.** Dyrektor nie otrzymał od Szefa KAS zaleceń dotyczących przeniesień funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 2 ustawy o KAS. W okresie objętym kontrolą nie funkcjonowały również wewnętrzne uregulowania w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze SCS zostali 12-krotnie przeniesieni na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS, a to w następstwie decyzji wydanych przez DIAS. Z uwagi na toczące się postępowanie sądowe DIAS nie dysponował decyzjami dotyczącymi dwóch przeniesień. Spośród pozostałych 10 przeniesień, jedno (dotyczące jednego funkcjonariusza) podyktowane było potrzebą wzmocnienia kadrowego Działu Czynności Sprawdzających w DUCS, natomiast dla dziewięciu przeniesień (obejmujących siedmiu funkcjonariuszy) uzasadnienie miało związek z wewnętrznymi regulacjami IAS, dotyczącymi obowiązku odbycia wymaganej liczby godzin służby przez funkcjonariuszy zaangażowanych w wykonywanie zadań w Grupie Reagowania Kryzysowego (zarządzenie nr 175/2020 DIAS z 16 grudnia 2020 r.). Jeden funkcjonariusz został przeniesiony trzykrotnie na łącznie 25 dni, a dziewięciu jednokrotnie na łącznie 167 dni. Średni czas przeniesienia jednego funkcjonariusza wyniósł 19,2 dnia. Najkrótsze przeniesienie trwało trzy dni, a najdłuższe 61 dni. Przeniesienia objęły sześciu funkcjonariuszy zatrudnionych w IAS (dotyczyły sześciu spośród w sumie 12 przeniesień), z czego czterech przeniesiono z Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (IOA), a po jednym z Referatu Granicznego, Zakazów, Ograniczeń i Środków Polityki Handlowej (IGG), oraz z Wydziału Podatku od Towarów i Usług, Identyfikacji i Rejestracji Podatkowej, Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Nadzoru nad Orzecznictwem (IOV-2). Kolejnych trzech przeniesień (jednego funkcjonariusza) dokonano z Urzędu Skarbowego w Wałbrzychu z Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (SPA), dwóch z Urzędu Skarbowego Wrocław-Śródmieście z Trzeciego Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających (SKA-3), a jednego z DUCS z Pierwszego Referatu Kontroli Celno-Skarbowej Rynku we Wrocławiu (CKR-1).

Spośród 10 przeniesionych funkcjonariuszy, jednego przeniesiono do Dolnośląskiego Urzędu Skarbowego we Wrocławiu - Pierwszy Referat Czynności Sprawdzających (SAS-1). Pozostałych dziewięciu funkcjonariuszy przeniesiono do DUCS, w tym: trzech do Oddziału Celnego we Wrocławiu (OC-1), trzech do Trzeciego Referatu Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Wałbrzychu (CKR-3), dwóch do Oddziału Celnego Towarowego Port Lotniczy Wrocław Starachowice (OC-3) oraz jednego do Oddziału Celnego - Centralny Osobowy Port Lotniczy Wrocław-Starachowice (OC-4). Decyzje o przeniesieniu nie zawierały informacji na jakie stanowisko funkcjonariusz został przeniesiony.

Planowane zatrudnienie w komórkach z których przeniesiono funkcjonariuszy wyniosło: od sześciu do pięciu funkcjonariuszy w dziale IOA, jeden funkcjonariusz w Referacie IGG i IOV-2.

Planowane zatrudnienie w komórkach do których przeniesiono funkcjonariuszy wyniosło od 44 do 47 funkcjonariuszy w OC-1, od 19 do 20 funkcjonariuszy w Referacie CKR-3. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków, w których funkcjonariusz pozostawał w służbie w innej jednostce/oddziale dłużej niż sześć miesięcy.

(akta kontroli: tom I, str. 170-194)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą średnia liczba nadgodzin przypadająca na jednego zatrudnionego funkcjonariusza SCS wyniosła 54,4 godziny (712 funkcjonariuszy), a średnia liczba nadgodzin na jednego funkcjonariusza spośród tych, którzy wykonywali pracę ponad ustalony wymiar czasu pracy wyniosła 68,5 godzin (565 funkcjonariuszy). Największa liczba nadgodzin wypracowana przez jednego funkcjonariusza wyniosła 766,0 godzin, a najmniejsza 0,5 godziny. Z kolei 17 funkcjonariuszy wypracowało ponad 300 nadgodzin<sup>69</sup>, a 26 funkcjonariuszy ponad 200 nadgodzin<sup>70</sup>. Największą liczbę nadgodzin wypracowali funkcjonariusze z Pionu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej pełniący służbę w: Dziale Techniki i Obserwacji, Wydziale Realizacji i Służby Dyżurnej oraz Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym.

W całym okresie objętym kontrolą najwięcej nadgodzin wypracowano w: Dziale Techniki i Obserwacji – 4153,0 nadgodziny; Wydziale Realizacji i Służby Dyżurnej w Pierwszym Referacie we Wrocławiu – 3620,1 nadgodzin; Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym w Pierwszym Referacie Operacyjno-Rozpoznawczym we Wrocławiu – 3218,8 nadgodzin; Wydziale Realizacji i Służby Dyżurnej w Siódmym Referacie Realizacji we Wrocławiu – 2336,6 nadgodzin; Wydziale Realizacji i Służby Dyżurnej w Czwartym Referacie Realizacji w Zgorzelcu – 1673,0 nadgodziny oraz w Piątym Referacie Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Legnicy – 1575,1 nadgodzin.

(akta kontroli: tom I, str. 36-50)

III Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w Dziale Techniki i Obserwacji oraz Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym wypracowywanie nadgodzin wynika ze specyfiki pełnienia służby w tych komórkach – prowadzenie takich czynności jak obserwacja czy realizacja procesowa sprawy nie mogły być przerwane po ośmiu godzinach. W komórce Wydziału Realizacji i Służby Dyżurnej liczba wypracowanych nadgodzin miała związek z: charakterem wykonywanych zadań oraz odejściem w latach 2020-2022 na emeryturę doświadczonych funkcjonariuszy. Ponadto w okresie pandemii funkcjonariusze komórek realizacji uczestniczyli w kontrolach sanitarnych na przejściach granicznych oraz wykonywali zadania w zakresie kontroli SENT, ukierunkowanych na wyroby sanitarne i leki. III Zastępca Dyrektora dodał, że funkcjonariusze ci realizowali również zadania, których nie można było przerwać po ich podjęciu, tzn. obejmujących: zatrzymania osób, przeszukania pomieszczeń i zabezpieczania nośników informacji lub dokumentacji księgowej, siłowe wejścia do pomieszczeń, konwoje towarów, doprowadzenia osób na przesłuchania lub inne czynności procesowe, a także realizowanie zadań z innymi służbami w ramach ustalonych planów akcji. Z kolei wypracowanie nadgodzin w komórce kontroli celno-skarbowej rynku, w tym w Piątym Referacie Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w Legnicy (CKR-5), wynikało z faktu realizacji zadań tej komórki na terenie powiatów oddalonych od siedziby komórki o nawet 150 km. Przeprowadzanie czynności kontrolnych lub sprawdzających wiązało się z pokonywaniem tej trasy w różnych warunkach przed i po przeprowadzeniu czynności, co przyczyniało się do wydłużenia czasu służby funkcjonariusza SCS w danym dniu. Ponadto funkcjonariusze realizowali w ramach zorganizowanych działań kontrole nielegalnych punktów gier, wykonywali kontrole przesyłek nadzorowanych (kontrolowane podmioty pracowały w systemie całodobowym przez siedem dni w tygodniu), co wymuszało dostosowanie się funkcjonariusza SCS do czasu pracy kontrolowanego podmiotu.

(akta kontroli: tom I, str. 259-263)

Analizie poddano dokumentację przebiegu służby pięciu funkcjonariuszy SCS z największą łączną liczbą nadgodzin w latach 2020-2022 i w I kwartale 2023 r. Każdy

<sup>69</sup> Od 305,2 godzin do 766,0 godzin.

<sup>70</sup> Od 201,0 godzin do 299,3 godzin.

z nich wypracował w tym czasie odpowiednio: 766,0, 577,5, 521,0, 500,0 oraz 498,5 nadgodzin.

W 2020 r. u wszystkich funkcjonariuszy objętych badaniem wypracowane godziny w przedłużonym czasie służby rozliczono w formie czasu wolnego od służby. Było to łącznie 1147,8 godzin.

W 2021 r. w przypadku analizy dokumentacji dotyczącej dwóch funkcjonariuszy objętych badaniem ustalono, że wypracowane godziny w przedłużonym czasie służby rozliczono w formie czasu wolnego od służby. Było to łącznie 273,1 godzin. W przypadku trzech funkcjonariuszy wypracowane godziny zostały rozliczone zarówno w formie czasu wolnego od służby, jak i wypłaty uposażenia. W przypadku czasu wolnego od służby było to łącznie 349,6 godzin. Wypłaty uposażenia dokonano za łącznie 187,5 godzin.

W 2022 r. w przypadku analizy dokumentacji dwóch funkcjonariuszy objętych badaniem wypracowane godziny w przedłużonym czasie służby rozliczono tylko w formie czasu wolnego od służby. Było to łącznie 238,5 godzin. W przypadku trzech funkcjonariuszy wypracowane godziny zostały rozliczone zarówno w formie czasu wolnego od służby, jak i wypłaty uposażenia. W przypadku czasu wolnego od służby było to łącznie 95,4 godzin. Wypłaty uposażenia dokonano za łącznie 379,5 godzin.

(akta kontroli: tom I, str. 256-258)

Funkcjonariusz A posiadał 24 dni urlopu zaległego na koniec 2020 r., 14 dni urlopu na koniec 2021 r. oraz osiem dni urlopu na koniec 2022 r. Funkcjonariusz B posiadał 21 dni urlopu zaległego na koniec 2020 r., 23 dni urlopu na koniec 2021 r. oraz 19 dni urlopu na koniec 2022 r. Funkcjonariusz C posiadał siedem dni urlopu zaległego na koniec 2020 r., dziewięć dni urlopu zaległego na koniec 2021 r. oraz pięć dni urlopu zaległego na koniec 2022 r. Funkcjonariusz D posiadał siedem dni urlopu zaległego na koniec 2020 r., 11 dni urlopu zaległego na koniec 2021 r. oraz 11 dni urlopu zaległego na koniec 2022 r. Funkcjonariusz E posiadał siedem dni urlopu zaległego na koniec 2020 r., cztery dni urlopu zaległego na koniec 2021 r. oraz cztery dni urlopu zaległego na koniec 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 195-250)

W przypadku funkcjonariusza B wnioski o wypłatę uposażenia z tytułu wykonywania czynności służbowych w przedłużonym czasie służby zostały złożone: (a) 12 października 2022 r. za 42 godziny przepracowane w okresie od 1 lipca do 30 września 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 31 października 2022 r.; (b) 12 lipca 2022 r. za 31,5 godzin przepracowanych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 22 lipca 2022 r.; (c) 5 kwietnia 2022 r. za łącznie 83 godziny przepracowane w trakcie dwóch okresów rozliczeniowych, tj. od 1 października do 31 grudnia 2021 r. i od 1 stycznia do 31 marca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 13 kwietnia 2022 r.; (d) 22 października 2021 r. za 32 godziny przepracowane w okresie od 1 lipca do 30 września 2021 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 10 listopada 2021 r.

Funkcjonariusz C złożył następujące wnioski: (a) 2 stycznia 2023 r. za 23 godziny przepracowane w okresie od 1 października do 31 grudnia 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 27 stycznia 2023 r.; (b) 30 września 2022 r. za 50,5 godzin przepracowanych w okresie od 1 lipca do 30 września 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 31 października 2022 r.; (c) 23 czerwca 2022 r. za 36,5 godzin przepracowanych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 20 lipca 2022 r.; (d) 6 kwietnia 2022 r. za 22,5 godziny przepracowane w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 marca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 13 kwietnia 2022 r.; (e) 14 stycznia 2022 r. za 18,5 godzin przepracowanych w okresie od 1 października do 31 grudnia 2021 r. – wypłata

uposażenia nastąpiła 7 lutego 2022 r.; (f) 19 listopada 2021 r. za 42 godziny przepracowane w okresie od 1 kwietnia 2021 r. do 30 września 2021 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 26 listopada 2021 r.

Funkcjonariusz E złożył następujące wnioski: (a) 2 stycznia 2023 r. za 27 godzin przepracowanych w okresie od 1 października do 31 grudnia 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 27 stycznia 2023 r.; (b) 4 października 2022 r. za 23,5 godziny przepracowane w okresie od 1 lipca do 30 września 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 31 października 2022 r.; (c) 5 lipca 2022 r. za 36 godzin przepracowanych w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 20 lipca 2022 r.; (d) 6 kwietnia 2022 r. za 29 godzin przepracowanych w okresie od 1 stycznia do 30 marca 2022 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 13 kwietnia 2022 r.; (e) 3 listopada 2021 r. za 71 godzin przepracowanych w okresie od 1 lipca do 30 września 2021 r. – wypłata uposażenia nastąpiła 10 listopada 2021 r.

Funkcjonariusze A i D nie składali wniosków o wypłatę uposażenia z tytułu wykonywania czynności służbowych w przedłużonym czasie służby.

Kwestię terminowości składania przez funkcjonariuszy B, C i E wniosków o wypłatę uposażenia z tytułu wykonywania czynności służbowych w przedłużonym czasie służby opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 405-471)

1.7. W okresie objętym kontrolą dwóch funkcjonariuszy otrzymało trzy awanse na wyższe stopnie służbowe, 107 funkcjonariuszy otrzymało dwa awanse na wyższe stopnie służbowe. W 2020 r. na jednego funkcjonariusza SCS przypadało średnio 0,21 awansu. W 2021 r. stosunek ten wyniósł 0,24, a w 2022 r. wzrósł do 0,39.

(akta kontroli: tom I, str. 34-35, 153-154)

W okresie objętym kontrolą Szef KAS skorzystał jednokrotnie z uprawnienia zawartego w art. 197 ust. 4a ustawy o KAS i mianował funkcjonariusza na wyższy stopień służbowy z pominięciem wymaganego okresu pełnienia służby w danym stopniu. Mianowanie ze stopnia starszego rachmistrza na stopień aspiranta<sup>71</sup>, zostało podpisane przez Szefa KAS 9 listopada 2022 r.

Aktem tym mianowano funkcjonariusza na stopień służbowy aspiranta, zaliczany do korpusu aspirantów SCS. Przed mianowaniem funkcjonariusz ten posiadał stopień służbowy starszego rachmistrza, wobec powyższego był to awans o dwa stopnie służbowe.

(akta kontroli: tom I, str. 54, 85-87)

Średnie wynagrodzenie funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w IAS w latach 2020-2022 wynosiło na stanowisku: młodszego eksperta SCS: 5656,15 zł w 2021 r., 6252,72 zł w 2022 r.<sup>72</sup>, eksperta SCS: 6379,26 zł w 2020 r., 6298,00 zł w 2021 r., 6639,79 zł w 2022 r.<sup>73</sup>; kierownika działu: 6977,63 zł w 2021 r., 7157,22 zł w 2022 r.<sup>74</sup>; naczelnika wydziału: 8223,88 zł w 2020 r., 8430,12 zł w 2021 r.; 9029,61 zł w 2022 r.<sup>75</sup>

(akta kontroli: tom I, str. 83-84)

W IAS nie funkcjonowały wewnętrzne regulacje określające zasady prowadzenia polityki kadrowej dotyczącej funkcjonariuszy.

<sup>71</sup> Z pominięciem stopnia młodszego aspiranta.

<sup>72</sup> Średnia odpowiednio dla trzech i dwóch funkcjonariuszy. W 2020 r. w IAS żaden funkcjonariusz nie był zatrudniony na stanowisku młodszego eksperta SCS.

<sup>73</sup> Średnia odpowiednio dla czterech, dziewięciu i siedmiu funkcjonariuszy.

<sup>74</sup> Średnia odpowiednio dla dwóch i jednego funkcjonariusza. W 2020 r. w IAS żaden funkcjonariusz nie był zatrudniony na stanowisku kierownika działu.

<sup>75</sup> Średnia odpowiednio dla jednego, dwóch oraz jednego funkcjonariusza.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze SCS nie uczestniczyli w projektach i misjach międzynarodowych realizowanych jako element rozwoju lub awansu w ramach ścieżki kariery zawodowej.

(akta kontroli: tom I, str. 54)

**1.8.** W IAS realizowano zadania określone w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”. W marcu 2022 r. ze związkami zawodowymi zrzeszającymi funkcjonariuszy i pracowników IAS osiągnięto porozumienie w sprawie podziału środków na wynagrodzenia i uposażenia.

(akta kontroli: tom I, str. 622-625)

W okresie objętym kontrolą przyjęci do służby funkcjonariusze otrzymywali uposażenie zasadnicze według mnożnika kwoty bazowej: 1,761 do maja 2020 r., 1,902 od maja do grudnia 2020 r., 1,902 w 2021 r., 1,902 w 2022 r.<sup>76</sup>, oraz 2,184 w I kwartale 2023 r.<sup>77</sup>

Przyjęci do służby funkcjonariusze otrzymywali również dodatek za stopień służbowy<sup>78</sup> oraz dodatek za wieloletnią służbę<sup>79</sup>.

Do składników uposażenia otrzymywanych przez funkcjonariuszy w okresie objętym kontrolą należał również: dodatek funkcyjny na stanowisku kierowniczym, dodatek za opiekę nad psem służbowym wykorzystywanym w służbie, dodatek za służbę w porze nocnej, dodatek specjalny, dodatek kontrolerski, świadczenie za długoletnią służbę (od 1 marca 2023 r.), świadczenie motywacyjne (od 1 marca 2023 r.).

(akta kontroli: tom I, str. 53-55)

Zarządzeniem nr 60/2022 z 6 czerwca 2022 r.<sup>80</sup> DIAS wprowadził zasady przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w IAS. Wysokość podatku kontrolerskiego wynosiła od 100 zł do 1000 zł i od 1001 zł do 2000 zł, jeżeli było to uzasadnione szczególnymi wynikami i osiągnięciami w wykonywaniu zadań kontrolnych lub względami organizacyjnymi związanymi z koniecznością zapewnienia właściwej realizacji zadań kontrolnych. Dodatek kontrolerski dla kierownika, który osobiście dokonywał czynności kontrolerskich w wymiarze co najmniej 20% czasu pracy albo służby wynosił od 100 zł do 800 zł. Poprzednio zasady przyznawania dodatku kontrolerskiego zostały uregulowane w zarządzeniu DIAS nr 42/2020 z 12 lutego 2020 r.<sup>81</sup>

(akta kontroli: tom I, str. 56-62)

W IAS wypłacono nagrodę wynikającą z rezerwy pobrexitowej – Pobrexitowa Rezerwa Dostosowawcza<sup>82</sup>. W ramach BAR kwota przyznanej nagrody wynosiła od 1697 zł do 12 780 zł. Nagrodę tę wypłacono 188 osobom. Do jej wypłaty sporządzone zostały zindywidualizowane uzasadnienia wraz ze wskazaniem rodzaju działań na które wpływ miał Brexit.

(akta kontroli: tom I, str. 350-381)

<sup>76</sup> Kwota bazowa w latach 2020-2022 wynosiła 2031,96 zł.

<sup>77</sup> Kwota bazowa w 2023 r. wynosiła 2190,45 zł.

<sup>78</sup> Przyjęci funkcjonariusze otrzymali dodatek za stopień służbowy aplikanta, starszego aplikanta, aspiranta, młodszego rewidenta, rachmistrza oraz podkomisarza.

<sup>79</sup> Dodatek za wieloletnią służbę przysługuje po 2 latach służby, w wysokości wynoszącej 2% uposażenia zasadniczego, wzrasta o 1% za każdy dalszy rok służby, aż do osiągnięcia 20% uposażenia zasadniczego. Do okresów służby uprawniających do dodatku wlicza się poprzednie zakończone okresy służby lub zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

<sup>80</sup> Zarządzenie nr 60/2022 DIAS z 6 czerwca 2022 r. w sprawie zasad przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w IAS we Wrocławiu.

<sup>81</sup> Zarządzenie nr 42/2020 DIAS z 12 lutego 2020 r. w sprawie zasad przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w IAS we Wrocławiu.

<sup>82</sup> Ang. *Brexit Adjustment Reserve* (BAR).



W ostatnim miesiącu 2022 r. wypłacono dodatki specjalne w łącznej wysokości 138,6 tys. zł<sup>83</sup>. W ramach tych środków wypłacono m.in. 28 dodatków z tytułu dodatkowo powierzonych zadań związanych z objęciem opieki nad nowo przyjętym funkcjonariuszem. Wysokość tych dodatków wyniosła 300 zł brutto<sup>84</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 382-414)

**1.9.** W IAS obowiązywała polityka zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS. Została ona wprowadzona w 2018 r. zarządzeniem Szefa KAS<sup>85</sup> w 2018 r. Ponadto Szef KAS wprowadził: zasady przeciwdziałania ryzykom związanym z konfliktem interesów oraz przyjmowania i przekazywania prezentów przez pracowników KAS albo funkcjonariuszy SCS<sup>86</sup> oraz zasady zarządzania ryzykiem nieprawidłowości w KAS<sup>87</sup>.

DIAS wprowadził w 2023 r. do stosowania regulacje dotyczące zapobiegania i ujawniania przestępstw korupcyjnych<sup>88</sup>.

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze SCS nie skierowali żadnej sprawy do Komisji do rozpatrzenia skarg na działania noszące znamiona niepożądanych w KAS. Polityka kadrowa nie była przedmiotem kontroli lub audytu.

(akta kontroli: tom I, str. 415-486)

**1.10.** W IAS funkcjonowała procedura przeprowadzania wywiadu wyjściowego z pracownikiem lub funkcjonariuszem odchodzącym z Krajowej Administracji Skarbowej wprowadzona przez Szefa KAS. Badania te przeprowadzono od 2021 r. i sporządzono półroczne raporty z ich realizacji. W I półroczu 2021 r. przeprowadzono 32 takie rozmowy (30 z pracownikami i dwie z funkcjonariuszami SCS), w II półroczu 2021 r. 57 rozmów (53 z pracownikami i cztery z funkcjonariuszami), w I półroczu 2022 r. 62 rozmowy (52 z pracownikami i 10 z funkcjonariuszami). W II półroczu 2022 r. przeprowadzono 81 takich rozmów, z czego 71 z pracownikami oraz 10 z funkcjonariuszami SCS.

(akta kontroli: tom I, str. 316-349)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedno badanie motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS. Badanie to przeprowadzono od 8 do 15 czerwca 2021 r. na polecenie zespołu motywacyjnego KAS powołanego przez Szefa KAS. Ankietę tę wypełniło 1767 respondentów<sup>89</sup>. Podsumowanie z badania ankietowego zostało sporządzone i przesłane do IAS.

(akta kontroli: tom I, str. 277-315)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

DIAS niewłaściwie sprawował nadzór nad terminowością składania przez funkcjonariuszy SCS wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Naruszenia wystąpiły w przypadku wniosków trzech funkcjonariuszy. Jeden z nich (funkcjonariusz C) złożył takie wnioski 23 czerwca 2022 r. za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2022 r., oraz 19 listopada 2021 r. za okres od 1 kwietnia 2021 r. do

<sup>83</sup> 138 582 zł.

<sup>84</sup> Jednej osobie wypłacono 250 zł brutto w związku z nieobecnością w pracy.

<sup>85</sup> Zarządzenie nr 16 Szefa KAS z 5 kwietnia 2018 r. w sprawie Polityki zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS.

<sup>86</sup> Zarządzeniem nr 94 Szefa KAS z 5 lipca 2020 r. w sprawie Zasad przeciwdziałania ryzykom związanym z konfliktem interesów oraz przyjmowania i przekazywania prezentów przez pracowników KAS albo funkcjonariuszy SCS.

<sup>87</sup> Zarządzeniem nr 38 z 10 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Polityki przeciwdziałania nieprawidłowościom w KAS oraz zarządzeniem nr 55 Szefa KAS z 15 listopada 2021 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem nieprawidłowości w KAS.

<sup>88</sup> Zarządzeniem nr 1/2023 DIAS z 4 stycznia 2023 r. w sprawie zapobiegania i ujawniania przestępstw korupcyjnych.

<sup>89</sup> Ankieta była anonimowa, brak było informacji, ile osób z tej liczby stanowili funkcjonariusze SCS.

30 września 2021 r., co oznacza, że w pierwszym przypadku było to siedem dni przed, a w drugim przypadku 50 dni po zakończeniu okresu rozliczeniowego. Drugi z nich (funkcjonariusz B) złożył wniosek o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby 22 października 2021 r. za okres od 1 lipca do 30 września 2021 r. oraz 5 kwietnia 2022 r. za okres od 1 października do 31 grudnia 2021 r., tj. odpowiednio 22 i 95 dni po dacie zakończenia okresu rozliczeniowego. Natomiast funkcjonariusz E złożył wniosek o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby 3 listopada 2021 r. za okres od 1 lipca do 30 września 2021 r., tj. po upływie 34 dni od zakończenia okresu rozliczeniowego.

(akta kontroli: tom II, str. 404-436)

Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że w przypadku pierwszego z funkcjonariuszy wniosek o wypłatę uposażenia za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2022 r. został sporządzony 23 czerwca 2022 r. z uwagi na fakt, że funkcjonariusz ten przebywał od 24 czerwca do 9 lipca 2022 r. na urlopie wypoczynkowym. Z kolei jego wniosek z 16 listopada 2021 r. został pierwotnie złożony we wskazanym terminie, a następnie skorygowany 19 listopada 2021 r. Jednocześnie Naczelnik Wydziału Personalnego IAS nie odniosła się do kwestii złożenia ze zwłoką wniosków o wypłatę uposażenia przez pozostałych dwóch funkcjonariuszy.

(akta kontroli: tom II, str. 472-475)

NIK wskazuje, że zasady składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby określone zostały w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej<sup>90</sup> oraz w § 36 pkt 11 Regulaminu Pracy w IAS<sup>91</sup>. Zgodnie z tymi regulacjami wniosek o wypłatę uposażenia składa się w terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego. Przyjęty w IAS dla funkcjonariuszy SCS okres rozliczeniowy wynosił trzy miesiące i rozpoczynał się pierwszego dnia każdego kwartału. Dodatkowo NIK wskazuje, że w opisanym przypadku funkcjonariusz powrócił do pracy z urlopu wypoczynkowego 9 lipca 2022 r., to jest jeszcze w okresie 14 dni od dnia zakończenia okresu rozliczeniowego.

(akta kontroli: tom III, str. 329, 340-341)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W IAS podejmowano działania mające na celu pozyskanie kandydatów do SCS, obejmujące, oprócz ogłaszania naborów, także działalność promocyjną w formie publikacji ogłoszeń i informacji na stronach internetowych biur karier szkół wyższych, urzędów pracy i w prasie lokalnej oraz poprzez branie udziału w targach pracy. Działania te nie były jednakże w pełni skuteczne z przyczyn niezależnych od DIAS. Chociaż w każdym z ogłaszanych naborów liczba złożonych aplikacji była większa od liczby wolnych etatów, to przypadki rezygnacji osób na kolejnych etapach postępowania kwalifikacyjnego, jak również niezaliczanie testów, a w szczególności testu psychologicznego, skutkowały niską skutecznością wdrożonych naborów.

Prawidłowo prowadzono nabory mające na celu zniwelowanie braków kadrowych oraz pozyskanie kompetentnych i spełniających ustawowe wymagania funkcjonariuszy. Niemniej żaden z tych naborów nie zakończył się mianowaniem do służby przygotowawczej maksymalnej, zaplanowanej w postępowaniu kwalifikacyjnym liczby funkcjonariuszy.

Przeniesień funkcjonariuszy SCS dokonywano zgodnie z wymogami ustawowymi i bez wydłużania okresów, na które mogły być one realizowane. W latach 2020-2023 (do 31 marca) funkcjonariusze SCS wypracowali łącznie ponad 38 tys. godzin

<sup>90</sup> Dz. U. poz. 444.

<sup>91</sup> Wprowadzonym zarządzeniem nr 14/2020 DIAS z 23 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu.

w przedłużonym czasie służby, przy czym w przypadku żadnego z tych funkcjonariuszy nie został przekroczony dopuszczalny limit 400 godzin w roku kalendarzowym. Funkcjonariuszom udzielano dni wolnych lub wypłacono uposażenie za przedłużony czas służby. W jednym tylko przypadku skorzystano z możliwości skrócenia czasu pełnienia służby i awansowano funkcjonariusza SCS o dwa stopnie służbowe, co odbyło się zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewłaściwego nadzoru nad terminowością składania przez funkcjonariuszy wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.

## OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Realizacja polityki szkoleniowej

**2.1.** W latach 2020-2023 (I kwartał) w IAS w zakresie dotyczącym służby przygotowawczej<sup>92</sup> obowiązywały regulacje wewnętrzne. W dniu 18 czerwca 2018 r. Szef KAS zatwierdził System KAS, natomiast DIAS wydał 2 kwietnia 2017 r. (zmienione 6 sierpnia 2020 r.) zarządzenie wewnętrzne w sprawie Instrukcji przeprowadzania służby przygotowawczej w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu<sup>93</sup>.

W Systemie KAS wprowadzono kategorię „szkolenie początkowe”, do której zaliczono m.in. służbę przygotowawczą. Szkolenia początkowe skierowane były do pracowników nowoprzyjętych, z niewielkim stażem pracy i uwzględniały zarówno pracowników korpusu służby cywilnej, jak i funkcjonariuszy SCS. Do kategorii szkoleń początkowych zaliczono dodatkowo szkolenie podstawowe z zakresu środków przymusu bezpośredniego oraz językowe.

Zakres tematyki szkolenia wstępnego, wskazany w Systemie KAS, był zgodny z wymogami § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej<sup>94</sup>, tj. obejmował zapoznanie funkcjonariusza z zadaniami i strukturą organizacyjną KAS, a także zadaniami wykonywanymi na stanowisku służbowym funkcjonariusza oraz prawami i obowiązkami funkcjonariusza. Niemniej w rozporządzeniu w sprawie służby przygotowawczej do szkolenia podstawowego włączono szkolenie z podstaw etyki zawodowej oraz z ceremoniału SCS, chociaż w Systemie KAS określono jedynie uprawnienie DIAS do wnioskowania do dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości<sup>95</sup> o przeprowadzenie powyższych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie służby przygotowawczej w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 23 sierpnia 2021 r., szkolenie wstępne trwało do sześciu miesięcy, natomiast od 24 sierpnia 2021 r. do trzech miesięcy<sup>96</sup>. W wyniku zmiany ww. rozporządzenia, zaktualizowane zostało zarządzenie DIAS nr 110/2020, niemniej nastąpiło to 11 lipca 2022 r., tj. prawie rok po zmianie rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej. System szkoleń zatwierdzony przez Szefa KAS, pomimo zmiany rozporządzenia, nie został skorygowany w tym obszarze<sup>97</sup>.

W Systemie KAS wprowadzono dodatkowe regulacje, w tym: uszczegółowiono zapisy o czasie trwania szkolenia praktycznego (realizowanego w ramach szkolenia wstępnego) w każdej z dwóch wybranych komórek organizacyjnych, tj. nie krócej niż dwa tygodnie. Funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej zobowiązano do odbycia

<sup>92</sup> Program służby przygotowawczej obejmuje szkolenie wstępne (trwające do sześciu miesięcy), zasadniczy kurs zawodowy oraz praktykę zawodową.

<sup>93</sup> Odpowiednio zarządzenie DIAS nr 83/2017 z 2 kwietnia 2017 r. (utraciło moc 6 sierpnia 2020 r.) oraz zarządzenie DIAS nr 110/2020 z 6 sierpnia 2020 r. (obowiązujące). Dalej: zarządzenie DIAS nr 110/2020.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1241. Dalej: rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej.

<sup>95</sup> Dalej: KSS.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 22 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1437).

<sup>97</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w IAS, tj. do 5 września 2023 r.

szkolenia pn. *Wstęp do służby przygotowawczej*, przed przystąpieniem do części ogólnej Zasadniczego Kursu Zawodowego<sup>98</sup>. Część ogólną i profilowaną ZKZ, a także egzaminy kończące ZKZ i z języka obcego na poziomie centralnym organizowała KSS.

Ostatnim elementem służby przygotowawczej była praktyka zawodowa, która trwała od dnia otrzymania zaświadczenia o zdaniu egzaminu po zakończonym ZKZ, do dnia mianowania do służby stałej.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-61)

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. DIAS mianował do służby przygotowawczej łącznie 57 funkcjonariuszy SCS<sup>99</sup>, tj. 100% zatrudnionych w tym okresie. Szczegółową kontrolą sposobu organizacji i przeprowadzenia służby przygotowawczej, objęto dokumentację 30 funkcjonariuszy<sup>100</sup>, tj. 52,6% mianowanych w powyższym okresie do służby przygotowawczej. W IAS przyjęto, że każda nowo zatrudniona osoba ma obowiązek odbyć służbę przygotowawczą. Wyjątkiem były sytuacje, w których członek korpusu służby cywilnej pozostający w zatrudnieniu w IAS na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony przyjął, w oparciu o art. 150 ustawy o KAS, propozycję pełnienia służby – wówczas otrzymywał mianowanie do służby stałej. Pełną służbę przygotowawczą odbyło 26 z 30 funkcjonariuszy (aplikantów). Dwóch aplikantów zastało zwolnionych z obowiązku odbycia powyższej służby, jednemu przedłużono służbę a jeden zrezygnował ze służby w trakcie odbywania ZKZ. Każdemu z 27 aplikantów<sup>101</sup> przydzielono opiekuna, pod którego kierunkiem odbywali służbę przygotowawczą. Niemniej liczba opiekunów dla poszczególnych aplikantów wynosiła od jednego do nawet trzech. W 13 przypadkach aplikant posiadał dwóch opiekunów, a w jednym przypadku trzech. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego IAS fakt posiadania jednego lub więcej opiekunów w czasie trwania służby przygotowawczej wynikał z konieczności zmiany opiekuna, o której mowa w pkt 5.2.1 ppkt 7 zarządzenia DIAS nr 110/2020, tj. w przypadku zmiany miejsca pełnienia służby przez funkcjonariusza w służbie przygotowawczej lub funkcjonariusza pełniącego funkcję opiekuna, dłuższej absencji opiekuna, czy też zwolnienia ze służby opiekuna. DIAS nie dysponował dokumentacją pozwalającą na ustalenie daty wyznaczenia opiekuna/ów dla poszczególnych aplikantów. Informacja o okresie pełnienia roli opiekuna znajdowała się w Dzienniku służby przygotowawczej<sup>102</sup>. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że ani akty prawa wewnętrznego, ani zewnętrznego, nie określają obowiązkowego terminu wyznaczenia opiekuna. Pomimo obowiązywania wzoru Dziennika służby przygotowawczej, w dwóch dziennikach (spośród dzienników 30 funkcjonariuszy) takiej informacji nie zamieszczono<sup>103</sup>, a w kolejnych wskazywano niepełne informacje, np. datę rozpoczęcia pełnienia funkcji opiekuna (bez daty zakończenia).

DIAS wystąpił z wnioskiem do Szefa KAS o skrócenie służby przygotowawczej dla 14 funkcjonariuszy spośród 30 ww. aplikantów.

Szkolenie wstępne trwało do sześciu miesięcy w przypadku 15 z 27 funkcjonariuszy (w tym funkcjonariusza, który zrezygnował ze służby przygotowawczej), a w pozostałych 12 przypadkach powyżej sześciu miesięcy, o czym szerzej w sekcji

---

<sup>98</sup> Dalej: ZKZ.

<sup>99</sup> W tym 44 w 2020 r. i 13 w 2021 r.

<sup>100</sup> Z uwagi na zmianę aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa wewnętrznego (w okresie objętym kontrolą), dobór celowy próby do szczegółowej kontroli polegał na wyborze akt osobowych 50% osób zatrudnionych w każdym miesiącu okresu objętego kontrolą, w tym z uwzględnieniem podziału na płeć zatrudnionych.

<sup>101</sup> Którzy odbyli szkolenie wstępne.

<sup>102</sup> Załącznik nr 8 do Instrukcji przeprowadzania służby przygotowawczej w IAS.

<sup>103</sup> W jednym przypadku w ogóle nie wskazano okresu pełnienia roli opiekuna, a w drugim przypadku wskazano okres „dwa lata”.

*Stwierdzone nieprawidłowości.* W ramach szkolenia wstępnego funkcjonariusze, zgodnie z wymogami Systemu KAS, odbywali praktykę zawodową w komórkach IAS, z tym, że jeden z 27 funkcjonariuszy został zwolniony z obowiązku odbycia praktyki w dwóch komórkach, a kolejnych czterech odbyło praktykę w dwóch komórkach w czasie krótszym niż dwa tygodnie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkich 26 funkcjonariuszy ukończyło służbę przygotowawczą w okresie do dwóch lat od jej rozpoczęcia.

W IAS nie potwierdzano odrębnym dokumentem faktu skierowania funkcjonariusza do odbycia szkolenia wstępnego lub zasadniczego kursu zawodowego. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że dniem rozpoczęcia szkolenia wstępnego jest dzień mianowania do służby przygotowawczej, a szkolenie wstępne, zgodnie z zarządzeniem DIAS nr 110/2020, kończyło się wydaniem pierwszej opinii służbowej. Naczelnik Wydziału Personalnego IAS dodała, że dniem skierowania na ZKZ był dzień potwierdzenia<sup>104</sup> przez DIAS udziału funkcjonariusza w ZKZ.

Od dnia mianowania do służby przygotowawczej do dnia skierowania funkcjonariusza na ZKZ mijalo do 171 dni do 479 dni. Sam kurs zasadniczy trwał natomiast od 28 do 340 dni. Pomiedzy mianowaniem do służby przygotowawczej a mianowaniem do służby stalej mijalo od 119 do 730 dni<sup>105</sup>. Praktyka zawodowa odbywana pomiedzy zakonczaniem ZKZ<sup>106</sup> a mianowaniem do służby stalej trwala od 103 do 474 dni. Jak wyjasnila Naczelnik Wydzialu Personalnego IAS, roznicza ta moze wynikać np. z decyzji Naczelnika DUCS o zlozeniu wniosku o skrocenie służby przygotowawczej lub wcześniejszego/późniejszego imiennego zaproszenia na ZKZ przesyłanego przez KSS dla konkretnego funkcjonariusza.

W aktach osobowych funkcjonariuszy, którzy ukończyli służbę przygotowawczą, znajdowały się Dzienniki służby przygotowawczej oraz zaświadczenia o odbyciu poszczególnych szkoleń, w tym części profilowanej ZKZ wraz z datą i wynikiem egzaminu kończącego ZKZ. Ponadto w aktach osobowych funkcjonariuszy zamieszczono albo osobne zaświadczenia o ukończeniu szkolenia z zakresu etyki zawodowej, albo odbycie tej części szkolenia potwierdzone było podpisem w Dzienniku służby przygotowawczej. W przypadku odbywania szkoleń wskazanych w Systemie KAS z zakresu środków przymusu bezpośredniego i broni palnej fakt odbycia szkolenia nie był odnotowywany w Dzienniku służby przygotowawczej, ponieważ wzór powyższego dokumentu nie przewidywał miejsca na takie potwierdzenie<sup>107</sup>. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego IAS, na powyższe szkolenia kierowano jedynie tych funkcjonariuszy, dla których przewidywano przydział broni służbowej.

(akta kontroli: tom IV, str. 62-64, 245-545, 565-568, 571-573, 591-593, 601-628, 642-644, 647-649; tom V, str. 1-288; tom VI, str. 1-344)

**2.2.** Zgodnie z wymogami § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego, uprawnionym do udziału w takim szkoleniu był funkcjonariusz skierowany na szkolenie przez kierownika jednostki organizacyjnej. Ponadto wobec takiego funkcjonariusza nie mogło być prowadzone postępowanie o przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego oraz postępowanie dyscyplinarne, a w ostatniej ocenie okresowej wnioskowano o mianowanie na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu<sup>108</sup>. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału

<sup>104</sup> KSS przekazuje imienne zaproszenia do udziału w ZKZ.

<sup>105</sup> 119 dni, 120 dni, 423 dni, 436 dni, 468 dni, 470 dni, 485 dni, 487 dni, 507 dni, 518 dni, 574 dni, 591 dni, 610 dni – po jednym funkcjonariuszu, 426 dni – dwóch funkcjonariuszy oraz 730 dni – ośmiu funkcjonariuszy.

<sup>106</sup> Tj. datą wydania zaświadczenia o pozytywnym wyniku egzaminu kończącego ZKZ.

<sup>107</sup> Wzór Dziennika był jednolity dla wszystkich aplikantów bez względu na fakt ewentualnego przydziału broni służbowej.

<sup>108</sup> Lub uzyskał pozytywną opinię służbową z wnioskiem o mianowanie go na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu.

Personalnego IAS, wobec żadnego z funkcjonariuszy skierowanych na szkolenie specjalistyczne nie toczyło się postępowanie dyscyplinarne, ani o przestępstwo popełnione umyślnie, ściągane z oskarżenia publicznego. Powyższe dane pochodziły z komórki kadr i administracji personalnej. DIAS w latach 2020-2023 (I kwartał) skierował na szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS łącznie 73 funkcjonariuszy, z czego w 2020 r. – 30, w 2021 r. – ośmiu, w 2022 r. – 26, a w I kwartale 2023 r. – dziewięciu.

Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów, w latach 2020-2023 (I kwartał) z wynikiem pozytywnym ukończyło 72 funkcjonariuszy spośród 73 skierowanych w analogicznym okresie, a z wynikiem negatywnym jeden funkcjonariusz<sup>109</sup>. Mianowanie na pierwszy stopień w korpusie aspirantów uzyskało 61 z 72 funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym. W dwóch przypadkach mianowanie nie nastąpiło z powodu przeniesienia funkcjonariusza do Ministerstwa Finansów<sup>110</sup>, w jednym przypadku funkcjonariusz zrezygnował ze służby, a pozostałych ośmiu z dziewięciu funkcjonariuszy, oczekiwało na mianowanie, z czego trzech od 22 lutego 2023 r., trzech – od 8 marca 2023 r. i jeden od 29 marca 2023 r. Pomimo, że 29 marca 2023 r. szkolenie ukończyło dwóch funkcjonariuszy, jeden z nich otrzymał mianowanie 1 maja 2023 r., natomiast drugi nadal oczekiwał na mianowanie. Naczelnik Wydziału Kadr i Administracji Personalnej IAS wyjaśniła, że wśród dziewięciu funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie w I kwartale 2023 r. tylko jednemu funkcjonariuszowi upływał pięcioletni okres służby w stopniu starszego rachmistrza.

Od dnia zakończenia szkolenia specjalistycznego<sup>111</sup> do dnia mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów mijało od 24 do 769 dni. Średnio mianowanie na pierwszy stopień w korpusie aspirantów nastąpiło po 259 dniach (mediana – 168 dni). Spośród 61 mianowanych funkcjonariuszy w przypadku 19 (tj. 31,2%) mianowanie nastąpiło po upływie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia specjalistycznego. Naczelnik Wydziału Kadr i Administracji Personalnej IAS wyjaśniła, że mianowanie funkcjonariusza na wyższy stopień służbowy bezpośrednio po ukończeniu szkolenia specjalistycznego nie jest wymagane przepisami prawa, a także, że mianowanie na wyższy stopień jest również uzależnione od złożenia przez bezpośredniego przełożonego, uzasadnionego wniosku o mianowanie. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy<sup>112</sup>, mianowania dokonuje się z dniem 21 września – w Dniu Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie zaś z ust. 2 przytoczonego przepisu, w uzasadnionych przypadkach mianowania można dokonać z innym dniem. Z 61 funkcjonariuszy mianowanych na pierwszy stopień w korpusie aspirantów, 55 uzyskało mianowanie 21 września, a sześciu w innych terminach, tj. trzech mianowano 26 stycznia, a po jednym: 1 czerwca, 11 listopada oraz 1 maja. Jak wyjaśniła Dyrektor, zgodnie z art. 197 ustawy o KAS, mianowanie na wyższy stopień służbowy nie może nastąpić później niż po odbyciu pięciu lat służby w stopniach szeregowych, podoficerów i aspirantów, z wyłączeniem stopnia starszego aspiranta i nie wcześniej niż po odbyciu określonego czasu służby w dotychczasowym stopniu. W związku z powyższym termin mianowania 21 stycznia oraz 1 maja wynikał z upływu okresu pięcioletniego. Funkcjonariuszami mianowanymi 1 czerwca na wyższy stopień służbowy przez Szefa KAS i DIAS byli ci funkcjonariusze, którzy brali udział w kordonach sanitarnych mających na celu zapobieganie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

<sup>109</sup> Funkcjonariusz nie wyraził woli do przystąpienia do egzaminu poprawkowego.

<sup>110</sup> Z 1 września 2021 r. oraz z 1 lipca 2022 r.

<sup>111</sup> Data wydania zaświadczenia o ukończonym szkoleniu.

<sup>112</sup> Dz. U. poz. 356.

W latach 2020-2023 (I kwartał) na szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych skierowano 23 funkcjonariuszy. Powyższe szkolenie z wynikiem pozytywnym ukończyli wszyscy skierowani. Mianowanie uzyskało 16 spośród 23 funkcjonariuszy. Czterech funkcjonariuszy nie uzyskało mianowania w wyniku zwolnienia ze służby, w dwóch przypadkach wnioski o mianowanie skierowano do Ministerstwa Finansów i oczekiwano na jego dalsze procedowanie, a w jednym przypadku DIAS na szkolenie skierował funkcjonariusza w stopniu aspiranta, w związku z tym funkcjonariusz ten pomimo ukończonego szkolenia nie mógł być mianowany do korpusu oficerów młodszych, ponieważ nie odbył wymaganego okresu służby na stanowisku starszego aspiranta. Funkcjonariusz ten na mianowanie oczekiwał do 26 października 2022 r. Mianowanie na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych następowało w terminie od 154 do 799 dni po zakończeniu szkolenia specjalistycznego, z czego w trzech przypadkach po 182 dniach i 409 dniach, w dwóch przypadkach po 292 dniach i po 353 dniach. Średnio pomiędzy ukończeniem szkolenia specjalistycznego a mianowaniem miało 366 dni. Sześciu z 16 funkcjonariuszy (tj. 37,5%) uzyskało mianowanie w terminie powyżej 12 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia specjalistycznego. Żaden z mianowanych funkcjonariuszy nie uzyskał mianowania 21 września, tj. w terminie wskazanym w stosownym rozporządzeniu Ministra Finansów. Mianowanie nastąpiło 24 lipca (jeden przypadek), 13 sierpnia (dziewięć przypadków), 24 sierpnia (pięć przypadków) oraz 15 maja (jeden przypadek). Funkcjonariusza, na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Dyrektor składa wnioski o mianowanie za pośrednictwem Szefa KAS, do ministra właściwego ds. finansów, a termin ich złożenia ustalany jest przez właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów (zazwyczaj koniec kwietnia).

Szef KAS przyznał IAS łącznie 36 miejsc na szkoleniach dla korpusu oficerów młodszych, z czego 20 miejsc na 2020 r., siedem miejsc na 2021 r., dwa miejsca na 2022 r. i pięć miejsc na 2023 r. Łączna liczba przeszkolonych funkcjonariuszy wyniosła natomiast 23, z czego w 2020 r. przeszkolono 12<sup>113</sup> (57,1% planu), w 2021 r. siedmiu (100,0% planu), w 2022 r. dwóch (100,0% planu) i w I kwartale 2023 r. dwóch (40,0% rocznego planu).

Na szkolenia dla korpusu oficerów młodszych w poszczególnych latach objętych kontrolą, według stanu na 31 grudnia w 2020 r. oczekiwało 13 funkcjonariuszy, w 2021 r. ośmiu, a w 2022 r. i w pierwszym kwartale 2023 r., według stanu na 31 marca<sup>114</sup> - po 11 funkcjonariuszy. Według praktyki przyjętej w IAS<sup>115</sup>, na szkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych, kierowano tylko funkcjonariuszy piastujących stanowiska kierownicze lub przewidzianych do awansu na takie stanowiska. Powyższy warunek wskazany został w pismach dyrektora KSS, który informując o liczbie przyznanych miejsc informował, że w pierwszej kolejności na szkolenie specjalistyczne należy kierować funkcjonariuszy w stopniu aspiranta lub starszego aspiranta, zajmujących stanowiska kierownicze lub w najbliższym czasie przewidzianych do awansu.

Jak wyjaśnił Naczelnik DUCS, w związku z przejściem na emeryturę dużej liczby funkcjonariuszy wystąpiła konieczność uzupełnienia kompetencji zarządczych funkcjonariuszy, którym powierzono pełnienie funkcji kierownika komórki organizacyjnej. Ponadto Naczelnik DUCS wyjaśnił, że program szkolenia dotyczy budowania i rozwijania kompetencji zarządczych uczestników szkolenia, w związku z tym ww. osoby w pierwszej kolejności kierowano na szkolenie specjalistyczne

<sup>113</sup> Taka liczba funkcjonariuszy miała związek z ograniczeniami wprowadzonymi w trakcie epidemii COVID-19.

<sup>114</sup> Informacja pozyskana od Naczelnika DUCS, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK. DIAS wyjaśnił, że analizę dotyczącą potrzeb w zakresie szkoleń specjalistycznych prowadzi Naczelnik DUCS.

<sup>115</sup> Informacja pozyskana od Naczelnika DUCS w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

w ramach przyznanego limitu miejsc. Kolejną grupą byli funkcjonariusze, dla których awans na stanowisko kierownicze zaplanowano w przyszłości, w związku z tym, że kolejni funkcjonariusze będą korzystać z uprawnień emerytalnych. Jednocześnie Naczelnik DUCS wyjaśnił, że kierowanie na szkolenie oficerskie ma uzasadnienie w pragmatyce służbowej SCS. W hierarchicznej organizacji jaką jest SCS przełożony powinien legitymować się nie tylko odpowiednim zakresem wiedzy merytorycznej, ale także legitymować się pożądanym zakresem umiejętności zarządczych (których nabiera podczas szkolenia specjalistycznego). Także Naczelnik DUCS wyjaśnił, że w pragmatyce służbowej niedopuszczalne jest, aby funkcjonariusz niższym stopniem wydawał polecenia funkcjonariuszowi z wyższym stopniem. Tak więc wybór danej osoby na stanowisko kierownicze niejako automatycznie prowadzi do skierowania na szkolenie specjalistyczne.

Wymagana do skierowania na szkolenie specjalistyczne ocena okresowa lub opinia służbowa z wnioskiem o mianowanie zawierały ocenę kompetencji funkcjonariusza. Zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej<sup>116</sup>, bezpośredni przełożony ustala kompetencje brane pod uwagę przy sporządzaniu oceny okresowej oraz wyznacza poziom kompetencji dla danego stanowiska służbowego, biorąc pod uwagę zakres zadań wykonywanych przez funkcjonariusza oraz stopień ich trudności i złożoności. Katalog kompetencji ustalony został w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia i zawierał zestaw 22 kompetencji, spośród których wyboru dokonywał bezpośredni przełożony. W praktyce w przypadku tego samego stanowiska służbowego, np. młodszego eksperta służby celno-skarbowej w dziale kontroli celno-skarbowej rynku we Wrocławiu i w Wałbrzychu, lub specjalisty kontroli celno-skarbowej w oddziale celnym w Legnicy lub w Polkowicach, bezpośredni przełożeni mogli wybrać różne zestawy kompetencji i/lub różne wymagane poziomy tychże kompetencji pomimo, iż co do zasady zadania zarówno komórki, jaki na stanowisku służbowym, są takie same. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Personalnego IAS, Dyrektor nie wyznaczył jednakowego zestawu kompetencji wymaganych dla funkcjonariuszy pełniących służbę na tych samych stanowiskach w komórce, ponieważ to bezpośredni przełożony wybiera kompetencje, wyznaczając funkcjonariuszom zakres obowiązków, przy uwzględnieniu predyspozycji, kwalifikacji, ale również ograniczeń poszczególnych funkcjonariuszy. Ponadto Naczelnik Wydziału Personalnego IAS wyjaśniła, że nie wszyscy funkcjonariusze na tych samych stanowiskach służbowych w tych samych komórkach wykonują takie same zadania służbowe oraz, że w zależności od rodzaju zadań przełożony określa niezbędne kompetencje. Ponadto w przypadku przyjętej w IAS praktyce na szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych kierowano zarówno funkcjonariuszy zajmujących stanowisko kierownicze, jak i takich, dla których zaplanowano awans na stanowisko kierownicze. W przypadku powyższych dwóch grup funkcjonariuszy, zajmujący stanowiska kierownicze oceniani są przy pomocy sześciu kompetencji, a kandydaci na takie stanowiska przy pomocy tylko czterech kompetencji.

(akta kontroli: tom IV, str. 45, 65-69, 546-568, 571-573, 591-593, 629-641, 645-646; tom V, str. 1-288; tom VI, str. 1-344)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Czterech funkcjonariuszy, spośród 26, którzy w okresie objętym kontrolą odbyli służbę przygotowawczą, zrealizowało praktykę zawodową w jednej z dwóch komórek organizacyjnych IAS trwającą krócej niż dwa tygodnie.

<sup>116</sup> Dz. U. poz. 462.



Zgodnie z § 4.1 Systemu KAS, zatwierdzonym przez Szefa KAS, praktyka zawodowa funkcjonariuszy służby przygotowawczej powinna odbywać się w co najmniej dwóch komórkach organizacyjnych KAS i trwać co najmniej dwa tygodnie w każdej z nich.

Naczelnik DUCS wyjaśnił, że w przypadku jednego funkcjonariusza szkolenie odbywało się w jednej komórce, tj. w Dziale Wsparcia, jednak funkcjonariusz ten w ramach praktyki zapoznał się nie tylko z zadaniami tej komórki, ale również innych komórek zlokalizowanych w siedzibie DUCS (odbywał w nich jedno lub kilkudniowe praktyki). Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że taka organizacja praktyki wynikała z trwającej wówczas pandemii, co wiązało się z koniecznością minimalizacji kontaktów między pracownikami. Kolejny funkcjonariusz odbywał praktykę w jednym z oddziałów celnych w okresie od 1 do 15 lipca 2021 r. Według DIAS fakt ten odnotowano w Dzienniku Służby Przygotowawczej, natomiast nie dołączono notatki wskazującej na zakres realizowanej praktyki. Pozostałe przypadki nie zostały wyjaśnione.

(akta kontroli: tom IV, str. 250-545, 591-593, 647-649)

NIK zauważa, że w Dzienniku Służby Przygotowawczej zamieszczono informację o odbyciu przez funkcjonariusza szkolenia praktycznego w okresie od 1 do 15 czerwca 2021 r. w jednym z działów kontroli celno-skarbowej rynku, a w terminie od 1 do 15 lipca 2021 r. w jednym z oddziałów celnych. Z dołączonych do tego Dziennika notatek z przebiegu szkolenia praktycznego wynikało natomiast, że praktyka w dziale kontroli celno-skarbowej rynku odbywała się w dwóch takich komórkach, tj. CKR-1 i CKR-2, z tym, że w każdej z tych komórek po jednym tygodniu. Taki przebieg szkolenia był nieprawidłowy, gdyż Szef KAS jednoznacznie określił czas trwania praktyki zawodowej w ramach szkolenia wstępnego i jednocześnie nie wskazał sytuacji, których zaistnienie uprawniało DIAS lub Naczelnika DUCS do jej skrócenia. Praktyka zawodowa miała odbywać się w dwóch komórkach organizacyjnych i trwać co najmniej po dwa tygodnie.

2. W przypadku 12 funkcjonariuszy spośród 27, którzy przystąpili do szkolenia wstępnego w ramach służby przygotowawczej, trwało ono powyżej sześciu miesięcy, co było niezgodne z pkt 5.2.3.1 ppkt 1 zarządzenia DIAS nr 110/2020, stosownie do którego szkolenie wstępne trwa do sześciu miesięcy<sup>117</sup>, w związku z ppkt 6, który wskazuje, że szkolenie wstępne kończy się wystawieniem pierwszej opinii dla funkcjonariusza.

Jak wyjaśniła Dyrektor, jedynie opinia okresowa wydana została z opóźnieniem od jednego do dwudziestu kilku dni. Powyższe mogło być spowodowane ponownym zwiększeniem nieobecności związanych z okresem pandemii, a wystawienie opinii wymagało jednoczesnej obecności trzech osób, tj. funkcjonariusza, opiekuna i bezpośredniego przełożonego.

(akta kontroli: tom IV, str. 1-64, 266-269, 591-593, 601, 650-653)

NIK wskazuje, że termin zakończenia szkolenia wstępnego został określony w przepisach wewnętrznych DIAS i przypadał na dzień wystawienia pierwszej opinii dla funkcjonariusza.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą DIAS podejmował działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i zapewnił warunki do terminowej realizacji służby przygotowawczej. Niemniej w przypadku 12 z 27 funkcjonariuszy czas jego trwania wyniósł powyżej sześciu miesięcy. Ponadto realizacja programu służby przygotowawczej w przypadku czterech z 26 funkcjonariuszy odbiegała od wymogów określonych przez Szefa KAS, gdyż nie zapewniono właściwego przebiegu praktyki zawodowej. Natomiast zapewniony został udział funkcjonariuszy w szkoleniach

<sup>117</sup> Co było zgodne z terminem określonym w rozporządzeniu w sprawie służby przygotowawczej.

specjalistycznych do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów. W przypadku mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych uprawnienie do skierowania na powyższe szkolenie, zgodnie z pismami Dyrektora KSS, uzyskiwali funkcjonariusze w stopniu aspiranta lub starszego aspiranta, zajmujący stanowiska kierownicze lub przewidziani do awansu na takie stanowisko.

OBSZAR

### **3. Skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy SCS**

Opis stanu faktycznego

**3.1.** Szef KAS corocznie ustalał Kierunki działania i rozwoju KAS oraz wyznaczał mierniki służące ocenie realizacji zadań. W oparciu o wyznaczone przez Szefa KAS mierniki, DIAS przekazywał podległym komórkom i jednostkom Plan działalności na dany rok kalendarzowy, z podziałem zadań do wykonania przez poszczególne komórki i jednostki IAS. DUSC w 2020 r. przypisano realizację 14 z 17 mierników, na 2021 r. – 10 z 15 mierników, w 2022 r. – 13 z 18 mierników, a w 2023 r. – ośmiu z 16 mierników. Podobnie jak zadania, tak i mierniki obrazujące realizację zadań, przypisane zostały do poszczególnych komórek organizacyjnych, w których swoje obowiązki mogli świadczyć zarówno pracownicy cywilni, jak i funkcjonariusze. Wartości mierników określone zostały narastająco po każdym kolejnym kwartale danego roku kalendarzowego.

Wyznaczonymi DUSC na 2020 r. miernikami były: [1] realizacja należności publicznoprawnych (1 220 272,0 zł); [2] ograniczenia przyrostu należności wymagalnych (mniej lub równe 105%); [3] liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe i wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie cen transferowych (równe lub większe niż 25); [4] skuteczność kontroli podatkowych przeprowadzonych w kluczowych podmiotach przez urzędy celno-skarbowe i wyspecjalizowane urzędy skarbowe w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (więcej niż 80%); [5] kontrole pozytywne – udział kontroli pozytywnych, tj. z ustaleniami podatkowymi powyżej 3000,0 zł, zakończonych w okresie rozliczeniowym w ogólnej liczbie kontroli dotyczących podatków (więcej niż 78%); [6] 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 (więcej lub równe 68%); [7] udział postępowań przygotowawczych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego, w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia, zakończonych merytorycznie (więcej lub równe 70%); [8] średni czas obsługi zgłoszenia celnego (do 35 minut); [9] liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom – nadzór rynku (większe lub równe 280); [10] liczbą zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom – odpady (większe lub równe 10); [11] wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych mierzone udziałem kontroli, w których wykorzystano plik JPK na żądanie, w ogólnej liczbie kontroli, których zakres uprawniał do żądania pliku (większe lub równe 60%); [12] stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r. (100%); [13] stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych (100%); [14] poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenie dotyczące zgłoszeń przewozu (więcej lub równe 60%).

Z uzyskanego w IV kwartale 2020 r. poziomu tych mierników wynikało, że nie osiągnięto zaplanowanych wielkości dla trzech (21,4%) z nich, tj.: wykorzystania plików JPK (wykonanie – 58,0%, plan – 60,0%), stopnia zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r. (wykonanie – 72,9%, plan –

100%), oraz stopnia wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych (97,1% z zaplanowanych 100%).

Mierniki wyznaczonymi DUSC na 2021 r. były: [1] realizacja należności publicznoprawnych (1 492 677,0 zł); [2] skuteczność kontroli dotyczących podatków (większe niż 83%); [3] skuteczność kontroli przeprowadzonych w kluczowych podmiotach w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (większe niż 80%); [4] sprawność realizacji postępowań kontrolnych wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych (większe niż 90%); [5] efektywność prowadzenia kontroli w zakresie cen transferowych (większe lub równe 25); [6] poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenie dotyczące zgłoszeń przewozu (większe lub równe 60%); [7] czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie (mniejsze lub równe 34 minuty); [8] liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku (większe lub równe 200); [9] udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu, w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa, zakończonych merytorycznie (większe lub równe 68%); [10] udział postępowań przygotowawczych, prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego, w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia, zakończonych merytorycznie (większe lub równe 70%).

Niepełna realizacja dotyczyła dwóch mierników (20%), tj. skuteczności kontroli dotyczących podatków, przeprowadzonych w kluczowych podmiotach w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (wykonanie – 72%, plan – 80%) oraz sprawności realizacji postępowań kontrolnych, wszczętych przed 1 marca 2017 r., kontroli celno-skarbowych i podatkowych (wykonanie – 68%, plan – powyżej 90%).

Wyznaczonymi DUCS na 2022 r. miernikami były: [1] realizacja należności publicznoprawnych (1 680 798,0 zł); [2] efektywność kontroli podatków (większe lub równe 84%); [3] realizacja kontroli wobec podatników znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>118</sup> (większe lub równe 8); [4] realizacja kontroli dotyczących podatków (większe lub równe 292); [5] weryfikacja realizacji obowiązku ewidencjonowania obrotu przy wykorzystaniu kasy rejestrującej oraz wydawania paragonów fiskalnych (większe lub równe 428); [6] poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenie dotyczące zgłoszeń przewozu (większe lub równe 60%); [7] czas obsługi zgłoszenia celnego w imporcie oraz eksporcie (mniejsze lub równe 33 minuty); [8] ujawnienia z zakresu nadzoru rynku (większe lub równe 200); [9] udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu, w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie śledztwa, zakończonych merytorycznie (większe lub równe 68%); [10] udział postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego, w ogólnej liczbie postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia, zakończonych merytorycznie (większe lub równe 50,1%); [11] efektywność prowadzenia kontroli w zakresie cen transferowych (większe lub równe 25); [12] efektywność prowadzenia kontroli w zakresie gier hazardowych (większe lub równe 12%).

<sup>118</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm. Dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych.

Wszystkie wyznaczone DUCS na 2022 r. mierniki zostały zrealizowane na zaplanowanym poziomie.

Miernikami wyznaczonymi DUCS na 2023 r. były: [1] realizacja należności publicznoprawnych (395 946,0 tys. zł); [2] efektywność kontroli podatków (większe lub równe 84,5%); [3] liczba kontroli przeprowadzonych wobec podatników znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (większe lub równe 2); [4] realizacja kontroli celno-skarbowych (większe lub równe 106); [5] weryfikacja realizacji obowiązku ewidencjonowania obrotu przy wykorzystaniu kasy rejestrującej oraz wydawania paragonów fiskalnych w trybie kontroli celno-skarbowej (większe lub równe 450); [6] weryfikacja realizacji obowiązku ewidencjonowania obrotu przy wykorzystaniu kasy rejestrującej oraz wydawania paragonów fiskalnych w trybie nabycia sprawdzającego (większe lub równe 601); [7] wzrost wartość zabezpieczonego mienia w postępowaniu karnym i karnym skarbowy (większe lub równe 7 168 341,0 zł); [8] udział zakończonych postępowań przygotowawczych prowadzonych w formie dochodzenia w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w ogólnej liczbie prowadzonych w formie dochodzenia postępowań przygotowawczych w tych sprawach (większe lub równe 20%). Wskazane powyżej planowane wartości mierników dotyczyły I kwartału 2023 r.

Według stanu na 31 marca 2023 r. nie osiągnięto planowanych wartości dla dwóch (25,0%) spośród powyższych mierników, tj. dla realizacji kontroli przeprowadzonych wobec podatników znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (nie zrealizowano żadnej z dwóch zaplanowanych kontroli), oraz dla realizacji kontroli celno-skarbowych (wykonanie – 71, plan – 106).

Jedynie na 2020 r. Szef KAS zdefiniował dla KAS cel pn. Zwiększenie skuteczności działań związanych z systemem monitorowania przewozu i obrotu SENT<sup>119</sup>, ustanawiając jednocześnie trzy mierniki jego realizacji, tj.: [1] stopień redukcji zaległości we wszczynaniu kar pieniężnych sprzed 2020 r., [2] stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych oraz [3] poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenie dotyczące zgłoszeń przewozu. W pozostałych latach okresu objętego kontrolą taki cel nie został zdefiniowany. IAS nie posiadała na kontrolowanym przez siebie obszarze drogowych przejść granicznych. W okresie objętym kontrolą IAS przeprowadziła łącznie 6023 kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych oraz łącznie 64 kontrole w trybie art. 48 unijnego kodeksu celnego<sup>120</sup>. Wartość uszczupień w wyniku kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych wyniosła łącznie 1 077 453,55 zł, a w wyniku kontroli w trybie art. 48 unijnego kodeksu celnego – 25 208 545,00 zł<sup>121</sup>.

Liczba przeprowadzonych kontroli SENT wyniosła: 39 401 w 2020 r., 37 941 w 2021 r., 39 263 w 2022 r. i 9421 w I kwartale 2023 r. Dyrektor wyjaśniła, że jedynym efektem finansowym powyższych kontroli są kary grzywny i kary pieniężne (tj. nie stwierdza się uszczupień).

<sup>119</sup> W ramach kierunku nr III pn. Bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej i ochrona obszaru celnego Unii Europejskiej.

<sup>120</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2399 z dnia 23 listopada 2022 r. (Dz. U. L317 z 9 grudnia 2022 r.). Z pominięciem kontroli przeprowadzonych w siedzibie organu (weryfikacja JDA SAD – tj. dokument celny, który wykorzystywany jest w międzynarodowym obrocie towarowym w odniesieniu do procedur wywozowych, przywozowych oraz procedury tranzytowej, pełniący rolę wniosku o wszczęcie postępowania celnego).

<sup>121</sup> Kontrole wykonywane w siedzibie przedsiębiorcy, bez kontroli wykonywanych w siedzibie organu (tzw. kontrole JDA SAD).

Wyznaczona przez Szefa KAS minimalna liczba funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT obejmowała 120 etatów<sup>122</sup>, tj. 96 funkcjonariuszy w grupach kontrolnych oraz 24 funkcjonariuszy w patrolach interwencyjnych. Jak wyjaśniła Dyrektor, faktyczna liczba funkcjonariuszy wykonujących zadania w komórkach realizacji wyniosła łącznie 106 etatów<sup>123</sup>, z czego 67 funkcjonariuszy zaangażowanych było w kontrole SENT przez co najmniej 70% czasu pracy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W IAS nie prowadzono odrębnych czynności badania obciążenia pracą w komórkach Działu Kontroli Celno-Skarbowej Rynku (CKR), niemniej kierownicy referatów oraz Naczelnik DUCS na bieżąco oceniali sytuację kadrową. Wynikiem powyższej oceny były przeniesienia pomiędzy komórkami w celu zapewnienia realizacji zadań regulaminowych. Niemniej liczba tychże zadań w połączeniu z niedoborami kadrowymi przyczyniły się do braku zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy w obszarze realizacji zadań dotyczących kontroli SENT.

Funkcjonariusze w 2020 r. obsłużyli 297 350 zgłoszeń celnych, w 2021 r. – 432 079 zgłoszeń, w 2022 r. – 417 795 zgłoszeń, a w I kwartale 2023 r. – 104 251. Średnia liczba zgłoszeń celnych obsłużona przez jednego zatrudnionego funkcjonariusza wyniosła w 2020 r. – 2547 zgłoszeń (116 funkcjonariuszy), w 2021 r. – 3875 zgłoszeń, a w 2022 r. – 3541 zgłoszeń. Obniżenie średniej liczby zgłoszeń obsłużonych przez jednego funkcjonariusza, pomiędzy 2022 r. a 2021 r. o około 11,4%, było wynikiem spadku liczby zgłoszeń o 3,3% oraz wzrostu zatrudnienia o około 8,6%.

W przypadku IAS dochody z ceł w latach 2020-2022 wyniosły odpowiednio 373 364 tys. zł, 580 328 tys. zł i 746 884 tys. zł. Dla dochodów z akcyzy od importu, wartości te w analogicznym okresie kształtowały się na poziomie: 1214 tys. zł w 2020 r., 1954 tys. zł w 2021 r. oraz 2582 tys. zł w 2022 r. Dochody z tytułu VAT od importu w latach 2020-2022 wyniosły od 974 754 tys. zł w 2020 r., przez 935 864 tys. zł w 2021 r., do 1 172 884 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli: tom III, str. 1-211; tom IV, str. 70-244, 565-570, 574-590)

**3.2.** W okresie objętym niniejszą kontrolą, ani Szef KAS, ani DIAS, nie wyznaczyli mierników realizacji zadań, innych niż wskazane w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom IV, str. 70-244, 565-570, 574-590)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

DIAS nie zapewnił w okresie objętym kontrolą wystarczającej liczby funkcjonariuszy wykonujących zadania w obszarze kontroli SENT.

Wyznaczona przez Szefa KAS minimalna liczba funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT wyniosła łącznie 120 etatów<sup>124</sup> (tj. 96 funkcjonariuszy w grupach kontrolnych oraz 24 funkcjonariuszy w patrolach interwencyjnych). Liczba funkcjonariuszy faktycznie wykonujących zadania w komórkach realizacji wyniosła łącznie 106 etatów<sup>125</sup>, z czego jedynie 67 funkcjonariuszy zaangażowanych było przez co najmniej 70% czasu pracy w kontrole SENT.

Jak wyjaśniła Dyrektor, poza 67 funkcjonariuszami wykonującymi zadania w obszarze kontroli celno-skarbowych przewozu towarów, wynikającymi z ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu olejami opalowymi<sup>126</sup>, wykonywane są także przez pozostałych

<sup>122</sup> Pismo DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

<sup>123</sup> Stan na 30 czerwca 2023 r.

<sup>124</sup> Pismo DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

<sup>125</sup> Stan na 30 czerwca 2023 r.

<sup>126</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.

39 funkcjonariuszy z komórek realizacji, jednak w wymiarze mniejszym niż 70% czasu pracy. Do tych funkcjonariuszy należy doliczyć kolejnych 13 funkcjonariuszy Referatu Realizacji i Służby Dyżurnej, którzy fizycznie nie wykonują czynności kontrolnych, jednak monitorują zastrzeżenia w systemie SENT oraz delegują zespoły kontrolne, a w razie potrzeby wspierają te zespoły przy weryfikacji poprawności danych wskazanych w zgłoszeniach SENT. Łącznie, według wyjaśnień DIAS, było 119 funkcjonariuszy. Dyrektor dodała, że w porozumieniu z DUCS podejmuje aktywne działania mające na celu nabór do służby funkcjonariuszy, wynikiem czego 9 września 2023 r. Wydział Realizacji DUCS zasiliło dziewięciu funkcjonariuszy, wynikiem czego liczba funkcjonariuszy wykonujących zadania w obszarze kontroli SENT będzie, po ich przeszkoleniu, większa niż wymagane 120.

(akta kontroli: tom III, str. 1-11, 351-345; tom IV, str. 574-590)

NIK zauważa, że sformułowane przez Szefa KAS wymogi w zakresie liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole w obszarze kontroli SENT oraz wymiaru czasu jaki poświęcają na ich realizację były ściśle określone. Pomimo wsparcia jakie zapewniało 13 funkcjonariuszy Referatu Realizacji i Służby Dyżurnej, nie wykonywali oni czynności kontrolnych. Ponadto, pozostałych 39 funkcjonariuszy z komórek realizacji nie wypełniało zadań w przedmiotowym obszarze w wymiarze, co najmniej 70% czasu pracy. Pomimo działań podjętych w zakresie uzupełnienia wakatów na stanowiskach funkcjonariuszy SCS, liczba funkcjonariuszy realizujących przez co najmniej 70% czasu pracy zadania w obszarze kontroli SENT wynosiła (według stanu na 9 września 2023 r.) 67, a po służbie przygotowawczej ukończonej przez nowo przyjętych funkcjonariuszy zwiększyła się do 74.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonariusze SCS skutecznie realizowali przypisane im zadania. Wymagane wartości wskaźników realizacji zadań osiągnęli bowiem dla 11 z 14 mierników wyznaczonych przez Szefa KAS na 2020 r., ośmiu z 10 mierników ustalonych na 2021 r. i dla każdego z 12 mierników wyznaczonych na 2022 r. Natomiast I kwartał 2023 r. zakończył się osiągnięciem pożądanego wartości dla sześciu z ośmiu mierników realizacji zadań. Jednocześnie DIAS nie zapewnił minimalnej liczby 120 funkcjonariuszy SCS przewidzianych do wykonywania kontroli w obszarze kontroli SENT. Niepełna realizacja części wyznaczonych przez Szefa KAS mierników realizacji zadań i niepełna liczba funkcjonariuszy wykonujących służbę w systemie SENT były – w ocenie NIK – następstwem wakatów w korpusie funkcjonariuszy SCS, których nie udało się obsadzić pomimo prowadzenia naborów do służby.

## IV. Wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad terminowością składania przez funkcjonariuszy SCS wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją programu służby przygotowawczej w części dotyczącej czasu trwania praktyki zawodowej w ramach szkolenia wstępnego.
3. Przestrzeganie terminu zakończenia szkolenia wstępnego funkcjonariuszy w ramach służby przygotowawczej.
4. Zapewnienie wymaganej przez Szefa KAS liczby funkcjonariuszy SCS realizujących zadania w obszarze kontroli SENT.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Wrocław, 29 września 2023 r.

Kontrolerzy:  
Anna Łuczak  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Bernard Sosulski  
Inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*