



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.013.01.2023

Pan
Witold Mrozek
Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie

Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie
ul. Geodetów 1, 35-959 Rzeszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Mrozek, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie ² , od dnia 28 czerwca 2021 r. Poprzednio, funkcję Dyrektora IAS pełnił Grzegorz Skowronek, od dnia 6 października 2017 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 SCS.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r., także z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Stanisław Jarzyna, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/129/2023 z dnia 30 maja 2023 r. 2. Krzysztof Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/128/2023 z dnia 30 maja 2023 r. (akta kontroli: tom I, str. 4-9)

¹ Dalej: IAS w Rzeszowie lub IAS.

² Dalej: Dyrektor IAS lub DIAS.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK polityka kadrowa, w tym awansowanie funkcjonariuszy w IAS, prowadzone były zgodnie z zasadami obowiązującymi w KAS oraz wprowadzonymi na ich podstawie wewnętrznymi regulacjami. Dyrektor IAS umożliwił podnoszenie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy i zapewnił funkcjonariuszom warunki do zrealizowania programu służby przygotowawczej przed upływem dwóch lat od rozpoczęcia służby przygotowawczej. W okresie objętym kontrolą w IAS osiągnięto większość mierników wyznaczonych przez Szefa KAS w kierunkach działania i rozwoju KAS.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK wprowadzone z własnej inicjatywy Dyrektora IAS zmiany organizacyjne były uzasadnione i poprzedzone analizami. Decyzje o przeniesieniach funkcjonariuszy na inne stanowiska podejmowane były zgodnie z przepisami ustawy o KAS. Wynikiem podejmowanych przez Dyrektora IAS działań w zakresie stabilizacji poziomu fluktuacji pracowników była kontynuacja służby przez 24 doświadczonych funkcjonariuszy posiadających uprawnienia emerytalne.

Duża liczba nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy IAS w latach 2020 – 2023 (I kw.) wynikała z licznych, nieplanowanych absencji w trakcie epidemii koronawirusa Sars-Cov-2, masowego napływu uchodźców z Ukrainy oraz nowych zadań i zwiększonego natężenia ruchu związanego z sytuacją geopolityczną. Tylko w jednym przypadku liczba nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariusza (2022 r. – 517 godzin i 22 minuty) przekroczyła limit określony w art. 189 ust. 6 ustawy o KAS w wymiarze 400 godzin w roku kalendarzowym.

Czas wolny za nadgodziny nie w każdym przypadku był odbierany zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, część wypracowanych jeszcze w 2020 r. godzin, nie została odebrana do końca I kw. 2023 r. Jeden funkcjonariusz naruszył art. 168 Kodeksu pracy nie wykorzystując zaległego urlopu za 2021 r. i 2022 r. w ustawowym terminie.

Wnioski o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby wielokrotnie składane były przez funkcjonariuszy w terminie niezgodnym z §12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby, tj. po 14 dniach od zakończenia okresu rozliczeniowego (kwartału). Brak w planie finansowym IAS środków finansowych na wypłatę uposażenia za nadgodziny wypracowane w 2020 r. i w I kw. 2021 r. spowodował, że wnioski w tej sprawie składano w grudniu 2020 r. i w maju 2021 r.

Pozytywnie należy ocenić realizację przez Dyrektora IAS zadania określonego w uchwale Rady Ministrów nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”, dotyczącego „Wzrostu konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach KAS”. Środki na jego realizację w formie podwyżek, dodatków specjalnych i motywacyjnych rozdysponowano zgodnie z zasadami i objęto nimi także funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej.

W cenie NIK, regulacje dotyczące monitorowania i zapobiegania zjawiskom niepożądanym, wprowadzone zarządzeniami Szefa KAS, były w IAS przestrzegane. Działania zapobiegające takim zjawiskom miały charakter ankietowy, edukacyjny oraz wspierający i dedykowane je wszystkim zatrudnionym i pełniącym służbę.

W ocenie NIK przeprowadzane szkolenia i wprowadzane zmiany organizacyjne były właściwą realizacją wniosków wynikających z diagnoz oczekiwań pracowników, realizowanych w IAS.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Dyrektor IAS podejmował działania w celu pozyskania kompetentnych, spełniających wymagania ustawowe kandydatów na funkcjonariuszy. Przeprowadzono osiem postępowań kwalifikacyjnych na 458 wolnych stanowisk pracy (etatów), w ich wyniku wyłoniono 565 kandydatów, a 401 funkcjonariuszy mianowano do służby przygotowawczej.

Dyrektor IAS kierując funkcjonariuszy na szkolenia przestrzegał obowiązującego rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego. Mianowania funkcjonariuszy na wyższe stopnie odbywały się z poszanowaniem przepisów ustawy o KAS. Szkolenie wstępne 16 (wytypowanych losowo) aplikantów trwało od 2 do 18 miesięcy dłużej od okresu wyznaczonego postanowieniem § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej [w brzmieniu obowiązującym do 23 sierpnia 2021 r.].

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy SCS. Wskaźniki wykonania zadań uległy poprawie lub pozostawały na poziomie roku poprzedniego. Nieosiągnięcie trzech z siedmiu mierników wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS w 2020 r. było wynikiem ograniczeń związanych ze stanem pandemii wirusem SARS CoV-2.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania DIAS w celu ustalenia optymalnej wielkości zatrudnienia funkcjonariuszy.

W 2020 r. w IAS nie przeprowadzono analiz potrzeb etatowych i nie sporządzano podziału etatów w związku z zawieszeniem ruchu granicznego od 15 marca 2020 r. w Oddziałach Celnych⁶ w Budomierzu, Medyce oraz Krościenku i ograniczeniem ruchu w OC w Medyce (od 15 maja 2020 r.), Korczowej, OC Kolejowym Przemysł-Medyka oraz w Miejscu Wyznaczonym Werchrata-Stacja PKP⁷. Funkcjonariusze z ww. OC zostali alokowani, o ile było to możliwe, ze względu na obostrzenia sanitarne związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się Covid-19 do wykonywania zadań w innych komórkach i jednostkach organizacyjnych oraz zostali kierowani do pełnienia służby w systemie zdalnym. Funkcjonariusze pełniący służbę w komórkach innych niż wyżej wymienione, również pełnili służbę w trybie zdalnym, opartą na systemie rotacyjnym.

Od maja 2021 r. przeprowadzane były cykliczne analizy⁸ limitu etatów funkcjonariuszy pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz funkcjonariuszy OC. W ich wyniku m.in. oszacowano zasoby kadrowe niezbędne do całodobowej obsługi przejść granicznych, wynikające z uzgodnionych z innymi granicznymi inspekcjami kontrolnymi technologii odpraw. W wyniku analizy z 21 maja 2021 r. DIAS ustalił i zatwierdził 17 czerwca 2021 r. „Limit etatów w statusie funkcjonariuszy SCS Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemysłu”⁹. DIAS pismami z 30 grudnia 2021 r. oraz 4 lutego 2022 r. zwrócił się do Szefa KAS o przekształcenie 30 etatów w korpusie służby cywilnej do statusu funkcjonariusza i zwiększenie liczby etatów z przeznaczeniem na wzmocnienie obsady etatowej PUCS, na co wyraził

⁵ 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.

⁶ Dalej: OC

⁷ Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych z dnia: 13, 17 marca, 15 maja, 15 czerwca, 2 lipca 2020 r., odpowiednio Dz. U. poz.: 435, 469, 864, 1045, 1183 oraz z dnia 18 czerwca i 8 października 2021 r., odpowiednio Dz. U. poz.: 1088 i 1835.

⁸ Raporty według stanu na dzień: 12 maja, 31 grudnia 2021 r., 16 czerwca i 31 grudnia 2022 r.

⁹ Dalej: PUCS

zgodę Szef KAS. Pismem z 9 września 2022 r. DIAS wystąpił o zwiększenie limitu o 30 funkcjonariuszy, uzyskując zgodę Szefa KAS. W związku ze zwiększeniem planu etatów o 60 funkcjonariuszy, DIAS we współpracy z Naczelnikiem PUCS 17 czerwca 2023 r. ustalił i zatwierdził nowy „Limit etatów w statusie funkcjonariuszy SCS PUCS”. Do 31 grudnia 2020 r. planowaniem zatrudnienia IAS i urzędów skarbowych zajmował się Pierwszy Dział Kadr IAS, zaś od 1 stycznia 2021 r. – Wydział Personalny.

(akta kontroli: tom I, str. 10-81)

W okresie objętym kontrolą DIAS wielokrotnie otrzymywał zalecenia/wytyczne¹⁰ w zakresie ustalania potrzeb etatowych oraz planowania zatrudnienia funkcjonariuszy, które uwzględniał zgłaszając Szefowi KAS własne potrzeby kadrowe.

Powołany przez Naczelnika PUCS Zespół wypracował koncepcję „Funkcjonowania Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw „Cudo Graniczne” w PUCS” oraz „Koncepcję utworzenia Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw II „Cudo Graniczne” w PUCS”. Prace zespołu obejmowały także szacowanie zabezpieczenia etatowego CUDO.

W związku z pracami realizowanymi na poziomie centralnym w IAS nie przeprowadzono analizy obciążenia pracą w poszczególnych komórkach. Taką analizą objęto jedynie funkcjonowanie „CUDO”, na podstawie danych za 2019 r. i I kw. 2020 r. W przypadku OC granicznych zasoby kadrowe szacowane były przez PUCS w oparciu o dokument „Modelowe przejście graniczne”.

Liczba zgłoszeń celnych miała wpływ na liczbę etatów dla „CUDO” w PUCS. W związku ze stwierdzonymi niedoborami kadrowymi w obszarze odprawowym, stanowiącymi zagrożenie dla zachowania odpowiedniego poziomu wpływów z tytułu cel, podatków i innych opłat związanych z importem towarów oraz ciągłością realizacji zadań Departament Cel w Ministerstwie Finansów przekazał rekomendacje skutkujące podjęciem działań zaradczych.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. liczba planistycznych etatów funkcjonariuszy w IAS wynosiła łącznie 1 268 i stan taki utrzymywał się do 1 kwietnia 2022 r., w którym doszło do zmniejszenia o jeden etat. Następnie od 30 sierpnia 2022 r. liczbę etatów zwiększono o 30, w wyniku czego na dzień 31 grudnia 2022 r. łączna liczba etatów wynosiła 1 297. Kolejne zwiększenie nastąpiło z dniem 1 stycznia 2023 r. o 30 etatów, zaś z dniem 1 marca 2023 r. zmniejszono liczbę etatów o jeden. W związku z powyższym na dzień 31 marca 2023 r. łączna liczba etatów w IAS wynosiła 1 326.

(akta kontroli: tom I, str. 10-17, 82-121)

1.2. Zmiany organizacyjne w IAS dotyczące Służby Celno-Skarbowej.

Zmiany organizacyjne w IAS, dotyczące SCS, wprowadzane były zarządzeniami DIAS: w 2020 r. - nr 59/2020 z 9 marca, nr 74/2020 z 31 marca, nr 207/2020 z 16 października, nr 253/2020 z 27 grudnia; w 2021 r. - nr 80/2021 r. z 25 lutego, nr 186/2021 z 23 sierpnia; w 2022 r. - nr 60/2022 z 9 maja, nr 165/2022 z 22 grudnia; w 2023 r. - nr 12/2023 z 31 stycznia.

Zmiany wprowadzone zarządzeniami DIAS nr: 59/2020, 74/2020 i 253/2020 zostały poprzedzone analizą i uzasadnione. Pozostałe zmiany organizacyjne były konsekwencją zmian zarządzeń wydanych przez Ministra Finansów/ Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. Nie wystąpiły sytuacje, w których kilkakrotnie modyfikowano strukturę w jednym obszarze.

(akta kontroli: tom I, str. 122-223)

¹⁰ Np.: Koncepcje Konsolidacji Odpraw Celnych, Koncepcje rozwoju analizy kryminalnej w ramach modernizacji KAS, „Modelowe przejście graniczne”, Zwalczanie przestępczości ekonomicznej, Instrukcja dla funkcjonariuszy SCS w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej i inne

Funkcjonowanie Grupy Reagowania Kryzysowego (GRK) w IAS było uregulowane aktami prawa wewnętrznego, opartych na obowiązujących poleceniach, wytycznych i dokumentach opracowanych w Ministerstwie Finansów. W przypadkach zawieszania obowiązku służb w ramach GRK stosowano bezpośrednio polecenia Szefa KAS. W 2020 r. obowiązywało polecenie Szefa KAS z 18 lipca i uwzględniające je zarządzenie nr 238/2017 DIAS z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie Zespołu Zarządzania Kryzysowego w IAS, ze zm. „Zasady stałego wsparcia kadrowego granicznych i wewnętrznych OC oraz uruchamiania GRK (...)” stanowiły załącznik nr 4 do ww. zarządzenia. Szef KAS 1 września 2020 r. przekazał do stosowania „Model służby w ramach GRK” i w tym samym dniu zawieszony został obowiązek służby w GRK w związku z pandemią COVID-19. Na koniec 2020 r. GRK liczyła 133 funkcjonariuszy, którzy wypracowali łącznie 3 827 godzin w ramach GRK lub w związku z wykonywaniem zadań równoważnych z delegowaniem do GRK.

W 2021 r. DIAS uchylił zarządzenie nr 238/2017 i wydał 2 czerwca zarządzenie nr 133/2021 w sprawie zasad organizacji, szkolenia oraz uruchamiania GRK w IAS. W tym samym dniu DIAS wyznaczył Koordynatora GRK i określił jego zadania. Na koniec 2021 r. do GRK zaliczonych było 126 funkcjonariuszy, z których czworo, mimo trwającej pandemii, ale w związku z koniecznością zabezpieczenia ciągłości zadań w CUDO Rzeszów i CUDO graniczne, wypracowało łącznie 256 godzin.

W 2022 r. Szef KAS zawiesił obowiązek służb w ramach GRK do 30 września, a następnie do końca roku. Na koniec 2022 r. do GRK należało 121 funkcjonariuszy. W dniu 2 maja 2023 r. opracowana została „Strategia wprowadzenia i działania Grup Reagowania Operacyjnego”, która przewiduje osiągnięcie pełnej gotowości operacyjnej na 1 września 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 122-133, 224-309)

Liczba etatów funkcjonariuszy PUCS według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 1 195 – łącznie z delegaturami, z tego w następujących pionach (w nawiasach liczba etatów):

- PUCS (276), w tym: naczelnik/zastępca (4); piony: wsparcia (2), orzecznictwa (31), kontroli celno-skarbowej i analityki (9), zwalczania przestępczości ekonomicznej (198), celno-graniczny (32);
- Delegatura w Przemyślu (668), w tym: zastępca naczelnika (1), pion wsparcia, kontroli celno-skarbowej, obsługi zgłoszeń celnych oraz celno-graniczny (667), w tym najwięcej w OC Medyka (234) i OC Korczowa (228);
- Delegatura w Rzeszowie (116), w tym: zastępca naczelnika (1), pion wsparcia, kontroli celno-skarbowej, obsługi zgłoszeń celnych oraz celno-graniczny (115), w tym najwięcej w OC Rzeszów (39) i OC Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka (36);
- Delegatura w Krośnie (134), w tym: zastępca naczelnika (1), pion wsparcia, kontroli celno-skarbowej, obsługi zgłoszeń celnych oraz celno-graniczny (134), w tym najwięcej w OC Krościenko (108).

W następnych okresach łączna liczba etatów funkcjonariuszy w PUCS łącznie z delegaturami ulegała zmianom i wynosiła: 31 marca, 30 czerwca, 30 września - 1 183, 31 grudnia 2020 r. - 1 168, 31 marca 2021 r. - 1 171, 17 czerwca 2021 r. - 1 172. Po 17 czerwca 2021 r. limit etatów nie był aktualizowany aż do dnia 15 maja 2023 r. (tj. po okresie objętym kontrolą), ze względu na zmiany regulaminu organizacyjnego PUCS oraz zmiany wysokości przyznanych etatów dla IAS. W I kw. 2023 r. wprowadzono dwie zmiany regulaminu organizacyjnego PUCS, powodujące wyodrębnienie nowych pionów (analityki i zwalczania przestępczości podatkowej). Decyzjami Ministra Finansów zwiększono plan finansowy o 60 etatów, co spowodowało konieczność zaktualizowania limitu etatów przez DIAS z dniem 15 maja 2023 r.

Na dzień 31 marca 2023 r. w PUCS limit etatów wynosił 1 240 funkcjonariuszy (łącznie z delegaturami), z tego w:

- PUCS (362), w tym najwięcej w pionie zwalczanie przestępczości ekonomicznej (230).
- Delegatura w Przemyślu (665), w tym najwięcej w OC Medyka (241) i OC Korczowa (215);
- Delegatura w Rzeszowie (108), w tym najwięcej w OC Rzeszów (42) i OC Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka (26);
- Delegatura w Krośnie (105), w tym najwięcej w OC Krościenko (75).

Ogólna liczba etatów funkcjonariuszy PUCS ulegała w okresie objętym kontrolą zmianom i zwiększyła się z poziomu 1 195 etatów według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. do 1 240 etatów na dzień 31 marca 2023 r., tj. o 45 etatów (o 3,8%). W okresie tym liczba etatów w PUCS (bez delegatur) wzrosła z 276 do 362, tj. o 86 (31,2%), zaś we wszystkich delegaturach zmniejszyła się odpowiednio o: Przemyśl – 3 (0,4%), Rzeszów – 11 (9,5%), Krosno – 29 (21,6%).

(akta kontroli: tom I, str. 310-316)

Liczba etatów funkcjonariuszy w IAS według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosła 73, z tego w następujących pionach (w nawiasach liczba etatów):

- 31 grudnia 2019 r. (73), z tego: kadra kierownicza (3); pion: wsparcia (12), zarządzania (5), pierwszy kontroli, cła i audytu (6), drugi kontroli, cła i audytu (4), finansowo-księgowy (4), logistyki i usług (3), celno-graniczny (36).

W następnych okresach łączna liczba etatów funkcjonariuszy w IAS ulegała zmianom i wynosiła: 31 marca i 30 września – 85, 31 grudnia 2020 r. – 100, 31 marca 2021 r. – 97, 30 czerwca i 30 września 2021 r. – 96.

Po 30 września 2021 r. w IAS nie prognozowano na potrzeby Ministerstwa Finansów liczby etatów funkcjonariuszy w komórkach organizacyjnych IAS i nie opracowywano dokumentów wewnętrznych w tym zakresie w związku z brakiem poleceń ze strony Szefa KAS.

Według stanu na 31 marca 2023 r. w IAS przewidziano łącznie zatrudnienie 86 funkcjonariuszy w następujących pionach (w nawiasach liczba etatów): kadra kierownicza (2), pion: wsparcia (10), personalny (6), orzecznictwa (1), kontroli, cła i audytu (8), finansowo-księgowy (5), celno-graniczny (54).

Ogólna liczba etatów funkcjonariuszy IAS ulegała w okresie objętym kontrolą zmianom i wzrosła z poziomu 73 etatów według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. do 86 etatów na dzień 31 marca 2023 r., tj. o 13 etatów (o 17,8%). Największy udział we wzroście liczby etatów ogółem miał wzrost liczby etatów funkcjonariuszy w Pionie Celno-Granicznym – z 36 do 54 etatów, tj. o 18 etatów (o 50%)¹¹.

(akta kontroli: tom I, str. 317-321, 464-470)

1.3. Działania DIAS w zakresie stabilizacji poziomu fluktuacji pracowników.

Pismem z 14 kwietnia 2022 r. Departament Budżetu, Majątku i Kadr Ministerstwa Finansów przekazał, opracowany przez Zespół motywacyjny, dokument pn. „Zarządzanie różnorodnością wiekową w KAS” wraz z wykazem działań planowanych do realizacji w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim w KAS w latach 2022-2023. Proponowane w nich rozwiązania dotyczyły m.in.: kształcenia, planowania i rozwoju kariery zawodowej, czasu pracy, systemu motywacyjnego, zakończenia zatrudnienia i odejścia na emeryturę i podejścia do pracowników doświadczonych. Z ww. dokumentów wynika, że w ramach zaplanowanych działań zostaną opracowane dobre praktyki przygotowujące pracowników i funkcjonariuszy do przechodzenia na emeryturę.

¹¹ Miało to m.in. związek ze wzrostem liczby zadań i nowymi zadaniami realizowanymi przez komórki

W dniu 19 lipca 2021 r. Szef KAS zaakceptował dokument „Opiekun w KAS. Dobre Praktyki”. Program ten umożliwi funkcjonariuszom posiadającym uprawnienia emerytalne przekazywanie wiedzy i dzielenie się doświadczeniami z osobami młodszymi stażem.

W grudniu 2022 r. Szef KAS zatwierdził „Założenia Programu Mentoringowego w KAS”, którego celem jest wykorzystanie i zatrzymanie wiedzy i umiejętności w organizacji oraz zapobieganie wypaleniu zawodowemu. Z dniem 1 marca 2023 r. w IAS uruchomiono pierwszy program mentoringowy, który potrwa do końca października 2023 r.

Oba programy są na etapie wdrażania w związku z czym nie zauważono ich wpływu na termin odejścia ze służby funkcjonariuszy.

W celu zapobiegania przedwczesnemu odchodzeniu na emeryturę w IAS wdrożono następujące rozwiązania:

- prowadzenie rozmów z funkcjonariuszami, którzy zasygnalizowali chęć przejścia na emeryturę w celu zidentyfikowania przyczyn i podjęcia adekwatnych działań pozwalających na zatrzymanie w organizacji doświadczonych i wartościowych osób, np. poprzez zmianę komórki organizacyjnej, stanowiska lub zakresu zadań,
- angażowanie doświadczonych funkcjonariuszy w prace zespołów merytorycznych oraz powierzanie im funkcji koordynatorów obszarowych,
- umożliwienie funkcjonariuszom w wieku emerytalnym wzmocnienia wewnętrznej motywacji do samorozwoju poprzez udział w programie mentoringowym w roli mentora osoby posiadającej luki kompetencyjne oraz w programie Onboardingu w roli opiekuna funkcjonariuszy rozpoczynających służbę w organizacji - udział w ww. programach związany jest z gratyfikacją pieniężną w formie dodatków specjalnych,
- umożliwienie zmiany systemu pełnienia służby np. ze zmianowego na 8-godzinny,
- wprowadzenie wyższej kwoty dofinansowania do zajęć kulturalno-oświatowych i sportowo-rekreacyjnych w ramach świadczeń socjalnych, dla funkcjonariuszy w wieku 50+,
- przeprowadzanie rozmów negocjacyjnych przez DIAS z funkcjonariuszami SCS, którzy nabyli uprawnienia emerytalne, w celu ograniczenia przedwczesnych odejść ze służby, w wyniku których udało się zatrzymać 24 osoby.

(akta kontroli: tom I, str. 122-133, 322-397)

W IAS przeprowadzono analizy struktury wieku funkcjonariuszy i liczby osób, które nabywały prawa do emerytury. Miały one związek m.in. z pracami nad zmianą ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy różnych służb państwowych (m.in. Policji i SCS) polegającą głównie na rezygnacji z kryterium wiekowego (ukończenie 55 lat) dla funkcjonariuszy SCS i SC dla uzyskania praw do emerytury mundurowej. Ponadto corocznie DIAS przekazuje do Ministerstwa Finansów informacje dotyczące szacowanej liczby osób, które przejdą na emeryturę w poszczególnych miesiącach w kolejnych latach. Od 10 czerwca 2022 r. zniesiony został warunek 5 lat wykonywania tzw. „zadań policyjnych” dla funkcjonariuszy SCS, w związku z czym funkcjonariusze zatrudnieni przed 1 stycznia 2013 r. posiadający 15 lat służby, uprawniające do emerytury mundurowej, stanowią ok. 50% wszystkich funkcjonariuszy w IAS. Szacowanie opiera się głównie na informacjach przekazanych przez zainteresowanych funkcjonariuszy lub ich przełożonych oraz analizie wniosków o wydanie zaświadczenia o uposażeniu i nagrodzie rocznej do celów emerytalnych. W 2022 r. w IAS opracowano dokument „Analiza różnorodności wiekowej w IAS”.

Okres, po jakim funkcjonariusze IAS przechodzili na emeryturę od momentu nabycia do niej prawa oraz ich liczba były zróżnicowane i wynosiły w okresie 2020, 2021 i 2022 odpowiednio:

- z momentem nabycia uprawnień – 22, 2 i 2,
- 1 rok od nabycia uprawnień – 11, 65 i 0,

- 2 lata od nabycia uprawnień – 19, 4 i 24,
- 3 lata od nabycia uprawnień – 0, 40 i 3,
- 4 lata od nabycia uprawnień – 0, 0 i 24.

W latach 2020-2023 (I kw.) na emerytury odeszła następująca liczba osób: 52, 111, 53 i 99, przy przewidywanej liczbie odpowiednio: 21, 66, 175 i 140. Różnice przypuszczalnie wynikały z obawy przed niekorzystnymi zmianami przepisów a także z założeń większej potencjalnie liczby osób, które mogłyby przejść na emeryturę.

Liczba i procent funkcjonariuszy, którzy odeszli na emeryturę w ogólnej liczbie zwolnień ze służby w latach 2020-2022 była następująca: 2020 r. – 52 z 54 (94,55%), 2021 r. – 111 z 122 (90,98%), 2022 r. – 53 z 68 (77,94%).

Wskaźnik fluktuacji (odejść) funkcjonariuszy do przeciętnej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę był następujący: 2020 r. – 5,99% (68 z 1 134,6), 2021 r. – 11,37% (127 z 1 116,58), 2022 r. – 5,69% (68 z 1 195,79).

Wskaźnik fluktuacji związany z przejściem na emeryturę był następujący: 2020 r. – 4,58% (52 z 1 134,6), 2021 r. – 9,94% (111 z 1 116,58), 2022 r. – 4,43% (53 z 1 195,79).

W IAS ustalano i analizowano przyczyny odejść funkcjonariuszy z IAS i urzędów, którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego, w ramach procedury Wywiadu wyjściowego, zatwierdzonej przez Szefa KAS, przekazanej do IAS w czerwcu 2021 r. W 2022 r. łącznie dziewięciu funkcjonariuszy udzieliło odpowiedzi, z których wynika, że wskazali oni m.in.: względy osobiste, wyjazd za granicę, wysokość uposażenia, stres, obciążenie pracą godziny służby oraz relacje z przełożonymi).

W latach 2020-2022 ze służby odeszło łącznie 29 funkcjonariuszy przed osiągnięciem uprawnień emerytalnych, z tego w: 2020 r. – 3 (w wieku 24, 26 i 28 lat), 2021 r. – 10 (w wieku 22, 26, 27, 30, 35, 37 i 38 lat – po 1 osobie oraz w wieku 33 lat – 3 osoby), w 2022 r. – 15 (w wieku 20, 23, 25, 27, 28, 34, 35 lat – po 1 osobie, w wieku 24, 26, 32 i 26 lat – po 2 osoby). Do przyczyn rezygnacji należały m.in. sprawy rodzinne, względy osobiste, sprawy zdrowotne, chęć rozwoju oraz zdobycie wyższego wykształcenia.

W trakcie służby przygotowawczej zrezygnowało ze służby łącznie 22 funkcjonariuszy¹², zaś wśród przyczyn ich rezygnacji były m.in. względy osobiste, wysokość uposażenia, obciążenie i stres w pracy, wyjazd za granicę i nowa praca. Ww. przyczyny wskazują, że odejściom nie można było zapobiec – kandydaci, którzy odeszli w trakcie służby przygotowawczej nie mieli pełnej świadomości trudu i odpowiedzialności związanych z pełnieniem służby (pełna dyspozycyjność, praca na zmiany, ciągły kontakt z podróżnymi, sytuacje stresujące i presja czasu). Wśród osób odchodzących w trakcie służby przygotowawczej nie zidentyfikowano osób o szczególnych kwalifikacjach lub ze szczególnym doświadczeniem.

Poniższe wskaźniki dla lat 2020-2022 były następujące:

- wskaźnik rotacji funkcjonariuszy o stażu 0-2 lata¹³: 2020 r. – 0,26% (3/1 134,6), 2021 r. – 0,81% (9/1 116,58), 2022 r. – 1,17% (14/1 195,79);
- wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu 0-2 lata¹⁴: 2020 r. – 5,36% (3/56), 2021 r. – 7,38% (9/122), 2022 r. – 20,59% (14/68);
- wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu 3-5 lat¹⁵: 2020 r. – 0,00% (0/56), 2021 r. – 0,00% (0/122), 2022 r. – 1,47% (1/68);

¹² Tj. ok. 5,4% ogólnej liczby funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej w wyniku naborów z okresu objętego kontrolą.

¹³ Stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy odeszli ze Służby w danym roku do przeciętnej liczby funkcjonariuszy zatrudnionych w danym roku x 100%.

¹⁴ Stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy zrezygnowali ze Służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100%.

¹⁵ Stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych od trzech do pięciu lat, którzy zrezygnowali ze Służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100%.

- wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu powyżej pięciu lat (nie dotyczy osób, które odeszły na emeryturę)¹⁶: 2020 r. – 1,79% (1/56), 2021 r. – 1,64% (2/122), 2022 r. – 0,00% (0/68).

W latach 2020 – 2023 (I kw.) ze służby odeszła następująca liczba funkcjonariuszy:
- 2020 r. – ogółem 68, w tym emerytura – 52, na żądanie – 3, i po 1 osobie w wyniku przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy i odejścia na rentę,
- 2021 r. – ogółem 127, w tym emerytura – 111, na żądanie – 11,
- 2022 r. – ogółem 68, w tym emerytura – 53, na żądanie – 15,
- I kw. 2023 r. – ogółem 101, w tym emerytura – 99.

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki zwolnień ze służby w wyniku powołania do innej służby państwowej.

(akta kontroli: tom I, str. 122-133, 399-463)

1.4. Działania IAS w celu pozyskiwania kandydatów do Służby Celno-Skarbowej.

W okresie objętym kontrolą w IAS zakończonych zostało łącznie osiem postępowań kwalifikacyjnych w celu pozyskania kandydatów do SCS. Postępowania kwalifikacyjne trwały od 142 dni (najkrótsze) do 399 dni (najdłuższe). Łącznie postępowaniami objęto 458 wolnych stanowisk pracy (etatów), na które wpłynęło 3 669 ofert pracy. Wymagań formalnych określonych w ogłoszeniu o naborze nie spełniło 300 ofert. W wyniku naborów wyłoniono 565 kandydatów, którzy z rozmowy kwalifikacyjnej uzyskali, co najmniej 4,5 pkt. Łącznie do służby przygotowawczej mianowano 401 kandydatów.

Nie stwierdzono sytuacji, w której DIAS nie uruchomił procedury naboru pomimo wniosków NUCS.

(akta kontroli: tom III, str. 5-6)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania kwalifikacyjne do SCS przeprowadzone na 300 wolnych etatów (nr: 1/2021 i 1/2022), wytypowane według osądu kontrolera spośród postępowań zakończonych w latach 2021-2023. W wyniku badania ustalono, że:

- na postępowania złożono łącznie 1 800 ofert pracy, w tym 118 ofert (6,5%) nie spełniało wymagań formalnych określonych w informacji o postępowaniu;
- informacje o postępowaniu zawierały elementy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia¹⁷ i zostały podane do wiadomości publicznej zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia;
- termin składania dokumentów, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia nie był krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia informacji o postępowaniu i wynosił odpowiednio: 13 i 12 dni (prawidłowo wskazano termin na złożenie dokumentów);
- Zespół do przeprowadzenia postępowania został wyznaczony w sposób przewidziany w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia;
- kandydaci zostali zweryfikowani w ewidencjach, rejestrach i kartotekach w zakresie prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby, w tym w bazie PESEL oraz Krajowym Rejestrze Karnym;
- liczba wyłonionych kandydatów w przeprowadzonych postępowaniach wynosiła, w postępowaniu: 1/2021 – 146 (na 130 wolnych etatów) i 1/2022 – 190 (na 170 wolnych etatów), a liczba funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej odpowiednio: 123 i 132¹⁸ funkcjonariuszy;

¹⁶ Stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych powyżej pięciu lat, którzy zrezygnowali ze Służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100%.

¹⁷ Na podstawie art. 153 ust. 6 ustawy o KAS, minister właściwy do spraw finansów publicznych określił w drodze rozporządzenia, w szczególności kryteria i szczegółowy tryb postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celno-Skarbowej. Od dnia 11 listopada 2021 r. obowiązuje 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). Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2019 r. sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2).

¹⁸ do dnia 12 czerwca 2023 r. (wyłonieni kandydaci są w trakcie przyjmowania do służby).

- wyłonieni kandydaci zostali mianowani do służby przygotowawczej w terminie od 61 do 291 dni, średnio 143 dni (nr 1/2021) i od 47 do 164 dni, średnio 111 dni (nr 1/2022), od daty zatwierdzenia listy kandydatów przez DIAS oraz odpowiednio: od 14 do 187 dni (średnio 51 dni) i od 16 do 115 dni (średnio 59 dni), od daty wpływu orzeczenia komisji lekarskiej;

- postępowania kwalifikacyjne trwały: od 208 do 438 dni (postępowanie nr 1/2021) i od 209 do 326 dni (postępowanie nr 1/2022), od dnia sporządzenia analizy potrzeb do dnia mianowania kandydata do służby przygotowawczej, w tym od dnia sporządzenia analizy potrzeb do dnia zatwierdzenia listy kandydatów przez DIAS upłynęło odpowiednio: 147 i 162 dni.

DIAS podejmował decyzję o przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego w związku z wystąpieniem wakatów na stanowiska funkcjonariuszy SCS w terminie od jednego do pięciu dni od daty sporządzenia analizy potrzeb.

Spośród 146 kandydatów wyłonionych w postępowaniu kwalifikacyjnym na 130 wolnych etatów (nr 1/2021): 123 kandydatów zostało przyjętych do służby, 16 kandydatów zrezygnowało z udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym lub przyjęcia do służby, dwóch kandydatów uzyskało negatywne orzeczenia lekarskie, trzech kandydatów zostało przyjętych do służby w związku z postępowaniem zainicjowanym Informacją nr 1/2020 z 31 lipca 2020 r., dwóch kandydatów nie zostało skierowanych przez DIAS do komisji lekarskiej MSWiA – w związku z rezygnacją ich z udziału we wcześniejszym postępowaniu (informacja 1/2020 z 31 lipca 2020 r.).

Z-ca DIAS w wyjaśnieniu dot. czasu trwania postępowań kwalifikacyjnych podała m.in., że *postępowanie kwalifikacyjne do służby w SCS jest złożone oraz wieloetapowe. Na prawidłowy przebieg procesu składa się nie tylko przeprowadzenie wskazanych w ustawie o KAS etapów postępowania, lecz również realizacja wielu czynności (określonych zarówno w aktach prawa powszechnie obowiązującego jak i wewnętrznego) związanych z ich właściwym przygotowaniem, zorganizowaniem, wykonaniem i udokumentowaniem. W okresie objętym kontrolą na czas trwania postępowań największy wpływ miały: stan epidemii spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV2, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (przeprowadzanie poszczególnych etapów postępowań przy zachowaniu wymaganych obostrzeń związanych z sytuacją epidemiczną), duża liczba kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w SCS i czas potrzebny na przeprowadzenie poszczególnych jego etapów - w naborach zainicjowanych informacjami nr 1/2021 i 1/2022, wpłynęło po ok. 900 aplikacji.*

DIAS w złożonym wyjaśnieniu w sprawie długiego okresu od dnia zatwierdzenia listy kandydatów przez DIAS do dnia mianowania kandydata do służby przygotowawczej podał m.in., że *przedstawienie i zatwierdzenie przez DIAS listy kandydatów nie kończyło postępowania kwalifikacyjnego. Zgodnie z rozporządzeniami¹⁹ regulującymi przebieg objętych kontrolą postępowań, wybrani przez kierownika jednostki organizacyjnej/rekomendowani do służby kandydaci byli kierowani do komisji lekarskiej podległej ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych w celu ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby w SCS. Aby zminimalizować czas trwania ww. etapu postępowania kwalifikacyjnego, terminy rozpoczęcia badań kandydatów były ustalane w komisji lekarskiej z wyprzedzeniem. Jednocześnie, podkreślić należy, że IAS nie ma wpływu na czas trwania postępowania orzeczniczego przed komisją lekarską (komisje lekarskie orzekają również wobec kandydatów/funkcjonariuszy innych formacji mundurowych). Na długość ww. okresu wpływała również konieczność wykonania badań wstępnych z zakresu medycyny pracy, które trwają*

¹⁹ § 17 ust. 1 Rozporządzenia 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. 2020 poz. 2) oraz § 18 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz.U.2021 poz. 1943).

kilka dni, a także zależało to od dyspozycyjności kandydata do podjęcia służby, wynikającej między innymi z okresu wypowiedzenia u aktualnego pracodawcy (w przypadku osób zatrudnionych na umowę o pracę na czas nieokreślony, okres taki wynosi najczęściej 3 miesiące), czy też jego sytuacji osobistej.

(akta kontroli: tom III, str. 1-212)

W latach 2020 – 2023 (I kwartał) liczba funkcjonariuszy przyjętych do służby w SCS wynosiła ogółem: w 2020 r. – 76, z tego: 18 z naboru zewnętrznego i 58 z przeniesienia ze służby cywilnej, w 2021 r. – 124, z tego: 117 z naboru zewnętrznego i 7 z przeniesienia ze służby cywilnej, w 2022 r. – 153, z tego: 140 z naboru zewnętrznego i 13 z przeniesienia ze służby cywilnej oraz w I kwartale 2023 r. – 36, z tego: 34 z naboru zewnętrznego i dwóch z przeniesienia ze służby cywilnej.

Stan zatrudnienia funkcjonariuszy według stanu na 31 grudnia w poszczególnych latach wynosił: w 2019 r. – 1 141, w 2020 r. – 1 145, w 2021 r. – 1 141, w 2022 r. – 1 226 i na 31 marca 2023 r. – 1 159. Wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej według stanu na 31 grudnia wynosił: w 2019 r. – 90%, w 2020 r. – 90,3%, w 2021 r. – 90%, w 2022 r. – 94,5% oraz na 31 marca 2023 r. – 87,4%.

Liczba wniosków o przeniesienie ze służby cywilnej do SCS według stanu na 31 grudnia w poszczególnych latach wynosiła: w 2020 r. – 22, z tego pozytywnie rozpatrzono 10 (45,5%), w 2021 r. – 16, z tego pozytywnie rozpatrzono 7 (43,7%), w 2022 r. – 15, z tego pozytywnie rozpatrzono 5 (33,3%) oraz na 31 marca 2023 r. – 4, z tego pozytywnie rozpatrzono jeden (25%).

(akta kontroli: tom III, str. 1-51,191)

1.5. Przeniesienia funkcjonariuszy.

DIAS nie otrzymał zaleceń od Szefa KAS związanych z przenoszeniem funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 2 ustawy o KAS. Przy decyzji o przeniesieniu w pierwszej kolejności brano pod uwagę potrzeby służby, przeniesień dokonywano na podstawie wniosku funkcjonariusza wraz z stanowiskiem bezpośredniego przełożonego. Decyzje dotyczące przeniesień funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 2 lub ust. 5 ustawy o KAS podpisywane były przez Dyrektora IAS lub Pierwszego zastępcę DIAS nadzorującego Pion Zarządzania (od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.), Dyrektora IAS lub Pierwszego zastępcę DIAS nadzorującego Pion Personalny (od 1 stycznia do 31 sierpnia 2021 r.), Dyrektora IAS lub Czwartego zastępcę DIAS nadzorującego pion personalny (od 1 września 2021 r. do 31 marca 2023 r.). Wynikało to z postanowień regulaminów organizacyjnych IAS.

Dane dotyczące przeniesień funkcjonariuszy SCS w latach 2020-2023 (I kw.), dokonane na podstawie decyzji DIAS w trybie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS, były następujące:

- liczba przeniesień w: 2020 r. – 70, 2021 r. – 9, 2022 r. – 7, I kw. 2023 r. – 5;
- najkrótszy okres przeniesienia wynosił 6 dni (1 decyzja) a najdłuższy 442 dni (3 decyzje);
- średni czas przeniesienia wynosił 94,4 dni;
- najczęściej przenoszono funkcjonariuszy z Delegatury PUCS w Krośnie, OC Krościenko – 13 razy;
- najczęstszą przyczyną przenoszenia funkcjonariuszy z OC Krościenko do wykonywania zadań w innych komórkach i jednostkach organizacyjnych były obostrzenia sanitarne związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się Covid-19;
- najczęściej przenoszono funkcjonariuszy z OC Krościenko do US w Ustrzykach Dolnych – 6 razy, w tym do Referatu Obsługi Bezpośredniej oraz Wsparcia – 3 razy.

Decyzje dotyczące ww. przeniesień czasowych podyktowane były ogłoszeniem stanu epidemii i związanym z tym zamknięciem czasowym przejścia granicznego w Krościenku. Część osób z OC Krościenko została przeniesiona do służby w ramach PUCS do komórek realizacji i kontroli rynku zaś część do US w Lesku, Sanoku i Ustrzykach Dolnych. Jednym z kryteriów przeniesienia do innej komórki organizacyjnej była odległość od miejsca zamieszkania funkcjonariusza, mająca wpływ na wysokość kosztów za dojazd. Kolejnym kryterium była sytuacja rodzinna funkcjonariusza – objęci badaniem szczegółowym funkcjonariusze mieli na wychowaniu dzieci w wieku do lat 4 lub samotnie wychowywali dzieci w wieku do lat 18. Wszyscy funkcjonariusze złożyli pisemne oświadczenia, w których wyrazili zgodę na czasowe przeniesienie. Ze względu na sytuację epidemiczną nie badano obciążenia pracą zarówno komórek, z których przenoszono funkcjonariuszy jak i komórek docelowych, do których przeniesiono funkcjonariuszy. Nie przeprowadzono naborów, które miałyby bezpośredni związek z dokonanymi przeniesieniami.

(akta kontroli: tom II, str. 1-32)

W dwóch przypadkach funkcjonariusze w roku kalendarzowym byli w służbie w innej jednostce/ oddziale przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, przy czym w obu przypadkach dotyczyło to okresu po 31 marca 2020 r., kiedy wszedł w życie przepis stanowiący, że w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii okres czasowego przeniesienia, o którym mowa w ust. 5, może zostać przedłużony po raz kolejny, jednak nie dłużej niż 6 miesięcy (art. 162 ust. 5a).

Poniżej przedstawiono dane dotyczące liczby przeniesień funkcjonariuszy z zastosowaniem następującej podstawy prawnej:

- art. 162 ust. 1 ustawy o KAS - powierzenie pełnienia obowiązków służbowych na innym stanowisku (kierowniczym) w tej samej komórce i jednostce organizacyjnej KAS (decyzja) – w roku: 2020 – 7, 2021 – 23, 2022 – 10, I kw. 2023 – 20;
- art. 162 ust. 2 ustawy o KAS - przeniesienie między jednostkami organizacyjnymi KAS (tj. między IAS a UCS lub odwrotnie) a nie pomiędzy komórkami/oddziałami wewnątrz tych jednostek – w roku: 2020 – 3, 2021 – 8, 2022 – 9, I kw. 2023 – 2;
- art. 162 ust. 5 ustawy o KAS - przeniesienia czasowe do innej jednostki organizacyjnej KAS (tj. pomiędzy IAS a UCS lub odwrotnie-decyzja) – w roku: 2020 – 70, 2021 – 9, 2022 – 7, I kw. 2023 – 5.

Zmiany miejsca pełnienia służby funkcjonariusza SCS poprzez przeniesienie do innej komórki organizacyjnej w ramach tej samej jednostki organizacyjnej KAS, na podstawie zapisów regulaminu organizacyjnego IAS (brak decyzji – zwykle pismo) dotyczyły następującej liczby funkcjonariuszy:

- czasowe w roku: 2020 – 414, 2021 – 714, 2022 – 686, I kw. 2023 – 130,
- stałe w roku: 2020 – 50, 2021 – 83, 2022 – 67, I kw. 2023 – 35.

(akta kontroli: tom II, str. 26-32)

Z analizy wybranych do badania szczegółowego 20 decyzji w sprawie przeniesień czasowych funkcjonariuszy, w tym 10 decyzji dotyczących funkcjonariuszy, których przeniesienia były najdłuższe i 10 decyzji wybranych losowo wynika, że:

- funkcjonariusze zostali przeniesieni na takie same stanowiska służbowe,
- decyzje o przeniesieniu były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS (m.in.: konieczność optymalnego wykorzystania zasobów kadrowych, dostosowanie poziomu i formy zatrudnienia do potrzeb KAS, przekształcenie stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej w stosunek służbowy),
- łączny czas przeniesienia mieścił się w kryteriach ustawowych określonych w art. 162 ust. 5 oraz 5a ustawy o KAS.

(akta kontroli str. 28-45)

1.6. Wykonywanie zadań w przedłużonym czasie Służby na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy o KAS.

Największą liczbę godzin w przedłużonym czasie służby w latach 2020 – I kw. 2023 wypracował funkcjonariusz ID [...]†

– 875 godzin i 31 minut, zaś najmniejszą – funkcjonariusz ID [...] – 35 minut. Średnia liczba nadgodzin wypracowana przez jednego funkcjonariusza w IAS w okresie 2020- I kw. 2023 wynosiła 35 godzin i 14 minut, zaś w poszczególnych latach wynosiła w: 2020 r. – 29 godzin i 10 minut, 2021 r. – 44 godziny i 55 minut, 2022 r. – 54 godziny i 15 minut, I kw. 2023 r. – 12 godzin i 36 minut.

Z analizy danych dotyczących pięciu funkcjonariuszy, którzy wypracowali największą liczbę nadgodzin w całym badanym okresie wynika, że funkcjonariusz:

- ID [...] wypracował 875 godzin i 31 minut w Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym PUCS.

- ID [...] wypracował 752 godziny i 42 minuty w Drugim Dziale Dochodzeniowo-Śledczym PUCS.

W obu ww. przypadkach byli to funkcjonariusze o ponadprzeciętnej dyspozycyjności, najbardziej doświadczeni, posiadający kompetencje i wiedzę w zakresie prowadzenia dochodzeń, uczestniczący w najbardziej trudnych i skomplikowanych sprawach o dużym ciężarze gatunkowym; realizowali dodatkowe nieplanowane zadania zlecane przez Prokuraturę oraz czynności procesowe w postępowaniach przygotowawczych i śledztwach w terenie, w tym poza właściwością miejscową, co związane było z pozostawaniem w dyspozycji poza godzinami służby.

- ID [...] wypracował 731 godzin i 35 minut w OC w Budmierzu.

Praca funkcjonariusza w przedłużonym czasie służby związana było z koniecznością zapewnienia obsady na stanowiskach kluczowych wymagających posiadania dodatkowych uprawnień i ciągłości wykonywanych zadań w OC, tj. na stanowiskach obsługi ruchu towarowego samochodowego i kolejowego oraz RTG.

- ID [...] wypracował 672 godziny i 50 minut w Czwartym Mobilnym Referacie Realizacji w OC w Korczowej.

Ww. funkcjonariusz jest instruktorem wyszkolenia strzeleckiego oraz Taktyk i Technik Interwencji i do jego obowiązków należy m.in.: przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń strzeleckich, taktyk i technik interwencji, czasu pracy kierowców i obsługi tachografów, konwój broni. W ramach obowiązków uczestniczył w realizacjach także poza właściwością miejscową IAS. Szczególne kompetencje instruktorskie i szkoleniowe stanowiły główny powód generowania nadgodzin (zwłaszcza w związku z koncepcją wyposażenia wszystkich funkcjonariuszy w broń).

- ID [...] wypracował 635 godzin i 55 minut w OC Medyka.

Praca funkcjonariusza w przedłużonym czasie służby związana było z koniecznością zapewnienia obsady na stanowiskach kluczowych wymagających posiadania dodatkowych uprawnień i ciągłości wykonywanych zadań w OC, tj. dyspozytor, KASA, i obsługa stanowiska RTG.

W jednym przypadku dotyczącym funkcjonariusza ID [...] w 2022 r. liczba wypracowanych godzin nadliczbowych wynosiła 517 i 22 minuty.

Z analizy danych dotyczących pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą nadgodzin wypracowanych w okresie: 2020 r. – I kw. 2023 r. wynika, że:

- suma godzin rozliczona w formie czasu wolnego lub wypłaty uposażenia wynosiła odpowiednio dla funkcjonariusza: ID [...] – 69 i 37 minut oraz 687 i 24 minuty, ID [...] – 201 i 30 minut oraz 570 i 27 minut, ID [...] – 91 i 30 minut oraz 641 i 6 minut, ID [...] – 672 i 50 minut oraz 0, ID [...] – 28 i 30 minut oraz 606 i 35 minut;

† Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie numery ID ze względu na prywatność osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej. Wyłączenia te oznaczono w tekście znakiem [...].

- posiadali oni na koniec 2020 r., 2021 r. i 2022 r. zaległe urlopy w ilości dni odpowiednio: ID [...] – 24, 30 i 35, ID [...] – 13,5, 25 i 23, ID [...] – 0,5, 0 i 7, ID [...] – 22,75, 14,25 i 12,25, ID [...] – 22, 18 i 22;
- zaległe urlopy czterej ww. funkcjonariusze wykorzystali w terminie do 30 września danego roku w całości, za wyjątkiem funkcjonariusza ID [...]. Funkcjonariusz ten zaległy urlop za 2020 r. wykorzystał w ilości 20 dni, w tym 17 dni do 30 września 2021 r., za 2021 r. w ilości 21 dni, w tym 15 dni do 30 września 2022 r.;
- w większości przypadków w zamian za nadgodziny z danego kwartału²¹ wykorzystali oni czas wolny lub wypłacono im uposażenie w terminie nie przekraczającym końca następnego kwartału.

(akta kontroli: tom II, str. 16-23, 47-84)

W latach 2020-2023 (I kw.) największą liczbę nadgodzin wypracowano w OC Medyka – 37 541. Następnie w: OC Korczowa – 33 985 i 49 minut, OC Budomierz – 18 041 i 34 minuty, OC Kolejowy Przemysł-Medyka – 9 631 i 49 minut oraz Czwartym Mobilnym Referacie Realizacji w Korczowej – 5 677 i 31 minut. W żadnej z komórek organizacyjnych (w IAS i urzędach) nie wypracowano w okresie objętym kontrolą więcej niż 30% łącznej liczby nadgodzin wypracowanych w IAS.

Główne przyczyny dużej liczby nadgodzin w ww. oddziałach/komórkach to:

- wprowadzenie na terytorium RP stanu zagrożenia epidemicznego/stanu epidemii w związku z epidemią koronawirusa Sars-Cov-2 oraz związane z tym liczne, nieplanowane absencje funkcjonariuszy (zwolnienia lekarskie, kwarantanny/izolacje); konieczność wyznaczania pozostałym funkcjonariuszom dodatkowych służb, aby zapewnić obsadę kluczowych stanowisk w szczególności w zakresie obsługi ruchu towarowego,
- rozpoczęcie działań zbrojnych na terytorium Ukrainy i związany z tym masowy napływ uchodźców na niespotykaną dotychczas skalę, co wiązało się z koniecznością wyznaczania funkcjonariuszom dodatkowych służb, w tym również z inicjatywy funkcjonariuszy w celu zapewnienia sprawnej obsługi uchodźców,
- fluktuacja kadr (odejścia części doświadczonych funkcjonariuszy na emeryturę, często poprzedzone absencją chorobową pow. 30 dni),
- nowe zadania związane z obsługą przez funkcjonariuszy tymczasowego Miejsca Wyznaczonego w Malhowicach w zakresie odprawy pustych środków przewozowych na obu kierunkach przywóz/wywóz,
- zwiększone natężenie ruchu związane z sytuacją geopolityczną,
- realizacja czynności poza właściwością miejscową IAS,
- szkolenia (zasadniczy kurs zawodowy, kurs aspirancki, kurs oficerski, szkolenia z broni, szkolenia z PAA) oraz szkolenia stanowiskowe dla funkcjonariuszy w celu poszerzenia katalogu stanowisk kluczowych, na których funkcjonariusze mogą pełnić służbę.

Najwięcej średnio zaległego urlopu w 2020 i 2021 r. posiadali funkcjonariusze pełniący służbę w Wieloosobowym Stanowisku Stałej Kontroli Wyrobów Akcyzowych przy Przedsiębiorstwie Przemysłu Spirytusowego „Polmos” w Warszawie S.A. Wytwórnia Wódek w Stalowej Woli (odpowiednio: 15,5 i 20 dni). W 2022 r. dotyczyło to funkcjonariuszy Działu Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych IAS (24,75 dni) a w I kw. 2023 r. – Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego PUCS (23,13 dni).

Wakaty, planowanie i wykonanie zatrudnienia na koniec każdego roku i na koniec I kw. 2023 r., w komórkach, w których wypracowano najwięcej nadgodzin kształtowały się następująco:

- OC Medyka odpowiednio: 2020 r. – 29, 209 i 180, 2021 r. – 15, 204 i 189, 2022 r. – 10, 204 i 194, I kw. 2023 r. – 5, 204 i 199;

²¹ W IAS okresem rozliczeniowym nadgodzin jest kwartał

- OC Korczowa odpowiednio: 2020 r. – 32, 205 i 173, 2021 r. – 17, 201 i 184, 2022 r. – 8, 201 i 193, I kw. 2023 r. – 2, 201 i 199;
- OC Budomierz odpowiednio: 2020 r. – 24, 99 i 75, 2021 r. – 22, 96 i 74, 2022 r. – 7, 96 i 89, I kw. 2023 r. – 9, 96 i 87;
- OC Kolejowy Przemysł-Medyka odpowiednio: 2020 r. – 7, 55 i 48, 2021 r. – 7, 53 i 46, 2022 r. – 0, 53 i 57, I kw. 2023 r. – 2, 53 i 51;
- Czwarty Mobilny Referat Realizacji w Korczowej odpowiednio: 2020 r. – 0, 25 i 25, 2021 r. – 2, 27 i 25, 2022 r. – 0, 27 i 28, I kw. 2023 r. – 0, 27 i 27.

(akta kontroli: tom II, str. 16-23)

1.7. Polityka awansowania.

Liczba przyznanych awansów w: stopniach służbowych, na wyższe stanowiska służbowe wynosiła:

- w 2020 r. odpowiednio: 196 i 145 i w relacji do przeciętnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy stanowiła odpowiednio: 17,4% i 12,8%.

Liczba awansów w stopniach oficerskich wynosiła 43 i w relacji do liczby funkcjonariuszy posiadających stopnie oficerskie stanowiła 16,9%.

- w 2021 r. odpowiednio: 334 i 120, tj. 30,1% oraz 10,8% przeciętnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy.

Liczba awansów w stopniach oficerskich wynosiła 48, tj. 19,5% liczby funkcjonariuszy oficerów.

- w 2022 r. odpowiednio: 966 i 151, tj. 80,8% oraz 12,6% przeciętnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy.

W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost udziału funkcjonariuszy awansowanych w stopniach służbowych o 50,7 punktów procentowych. Było to związane z wyróżnieniem funkcjonariuszy ponadprzeciętnie zaangażowanych w obsługę granicy z Ukrainą. W maju 2022 r. podjęto decyzję o awansowaniu funkcjonariuszy, którzy od momentu napaści Rosji na Ukrainę pełnili służbę w oddziałach celnych granicznych oraz komórkach realizacji i uczestniczyli we wsparciu obsługi uchodźców (zabezpieczając ich podstawowe, humanitarne potrzeby już na terenie przejścia granicznego) oraz zapewniali płynność obrotu towarowego, w tym transportów wsparcia militarnego i pomocy humanitarnej. Z ww. tytułu awans otrzymało 384 funkcjonariuszy, przy czym liczba awansów uzależniona była od liczby osób pełniących służbę w pionach PUCS zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w zadania związane z obsługą ruchu granicznego.

Liczba awansów w stopniach oficerskich wynosiła 71, tj. 35% liczby funkcjonariuszy oficerów.

- w I kw. 2023 r. odpowiednio: 47 i 13, tj. 3,9% oraz 1,1% przeciętnej liczby zatrudnionych funkcjonariuszy.

Liczba awansów w stopniach oficerskich wynosiła 3, tj. 1,7% liczby funkcjonariuszy oficerów.

W okresie objętym kontrolą cztery awanse otrzymało trzech funkcjonariuszy. Z uzasadnień wniosków o awanse wynika m.in., że funkcjonariusze w codziennej służbie potrafili skutecznie rozwiązywać problemy, harmonijnie współpracowali z przedsiębiorcami i agencjami celnymi, służyli pomocą jako koordynatorzy w dziedzinie unijnego systemu rejestracji dokumentów informacyjnych dotyczących procedur przetwórczych – UCC INF, współpracowali z Ministerstwem Finansów w tworzeniu aplikacji, byli sumienni, odpowiedzialni i samodzielni, cechowała ich łatwość komunikacji z otoczeniem, przestrzeganie zasad etyki służbowej i ogólnie przyjętych wartości i zasad współżycia, uczestniczyli w przygotowaniu i wdrożeniu niezbędnej infrastruktury, w związku z sytuacją w Ukrainie podejmowali działania, które przyczyniły się do sprawnej obsługi uchodźców.

W jednym przypadku Szef KAS skorzystał z uprawnień, o których mowa w art. 197 ust. 4a ustawy, tj. awansował na wniosek DIAS o dwa stopnie służbowe z pominięciem wymaganego okresu pełnienia służby w danym stopniu, o którym mowa w art. 197 ust. 1 ustawy o KAS.

Średnie uposażenie brutto funkcjonariuszy w IAS wyniosło według stanu na koniec: 2020 r. – 5 661,36 zł, 2021 r. – 5 500,70 zł, 2022 r. – 5 787,50 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 105-143)

W IAS funkcjonowały następujące dokumenty określające zasady prowadzenia polityki kadrowej dotyczącej funkcjonariuszy:

- Zarządzenia DIAS nr:

- 4/2017 DIAS z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie Regulaminu pracy i pełnienia służby w IAS, ze zm.;

- 6/2019 DIAS z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji awansowania pracowników i funkcjonariuszy IAS;

- 217/2017 DIAS z dnia 27 października 2017 r. w sprawie Zasad tworzenia funduszu nagród i podziału nagród w IAS, ze zm.;

- 295/2017 DIAS z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie Regulaminu przyznawania świadczeń socjalnych funkcjonariuszom SCS i członkom ich rodzin, ze zm.;

- 148/2018 DIAS w Rzeszowie z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie przeprowadzania ocen okresowych oraz sporządzania opinii służbowych funkcjonariuszy SCS w służbie stałej IAS, ze zm.;

- nr 290/2017 DIAS z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie dokumentowania rozliczania funkcjonariuszy SCS, członków korpusu służby cywilnej i pozostałych pracowników w przypadku przeniesienia służbowego/zmiany miejsca pracy oraz rozwiązania/wygaśnięcia stosunku służbowego/pracy, ze zm.;

- Pismo z dnia 2 lutego 2023 r. znak: DBM4.0723.8.2023 przekazujące zaktualizowaną Instrukcję awansowania wraz z załącznikami;

- Koncepcja zasad i trybu przyznawania dodatków zadaniowych dla członków korpusu służby cywilnej, dodatków specjalnych dla pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach KAS oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych KAS;

- Zasady kształtowania polityki kadrowej wobec osób powoływanych i odwoływanych z wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Izbach Administracji Skarbowej i Krajowej Informacji Skarbowej;

- Dokument „Założenia Programu Mentoringowego w Krajowej Administracji Skarbowej”;

- Podręcznik „Opiekun w KAS-dobre praktyki” w procesie Onboarding;

- Procedura przeprowadzania wywiadu wyjściowego z pracownikiem lub funkcjonariuszem odchodzącym z KAS.

(akta kontroli: tom II, str. 107-111, 144-160)

W latach 2020-2023 (I kw.) w 16 projektach zagranicznych uczestniczyło dziewięciu funkcjonariuszy IAS. Podstawą typowania do uczestnictwa w projekcie było: typowanie centralne w 13 przypadkach, spotkanie projektowe zainicjowane przez Centrum Kompetencyjne we współpracy z CELBET 3-system awizacji SATOS, aplikacja do udziału w misji w jednym przypadku oraz zgłoszenie do Krajowej Szkoły Skarbowości po jednym przypadku. Wszyscy ww. funkcjonariusze byli oddelegowani do wykonywania czynności w ramach projektów zagranicznych w ramach obowiązków służbowych. Nie przysługiwało im w tym czasie dodatkowe wynagrodzenie i nie byli awansowani zarówno w trakcie jak i po powrocie do kraju. Ze względu na krótkie okresy przebywania na delegacjach służbowych, w trakcie

nieobecności funkcjonariuszy, ich etaty nie były uwalniane, a tym samym nie zostawały zagospodarowane i nie zatrudniano na ich miejsca innych pracowników.

(akta kontroli: tom II, str. 161-163)

1.8. Wynagrodzenia, w tym Plan modernizacji KAS.

DIAS realizował zadania określone w uchwale Rady Ministrów nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” oraz jej zmian wynikających z uchwały Rady Ministrów z 3 marca 2021 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”. Środki przeznaczone na realizację zadania „Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach KAS” pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa.

W 2020 r. ww. zadanie zostało zrealizowane w formie podwyżek i dodatków specjalnych. W dniu 29 stycznia 2020 r. zostało podpisane, na szczeblu centralnym, Porozumienie między kierownictwem KAS a Komitetem Protestacyjnym. Podwyżki wypłacono w trzech transzach, w tym pierwsza transza dotyczyła sfinansowania wzrosty kwoty bazowej o 3% i nie wymagała uzgodnień ze stroną społeczną. Wpłata drugiej i trzeciej transzy została poprzedzona uzgodnieniami z przedstawicielami związków zawodowych działających przy IAS i zawarciem Porozumień w dniach 21 września i 22 października 2020 r. Podział środków w ramach poszczególnych transzy był następujący:

- transza 1 – wysokość kwoty bazowej obowiązującej: do końca 2019 r. – 1 701,09 zł, od 2020 r. – 1 803,16 zł, regulacją objęto wszystkich funkcjonariuszy,
- transza 2 – kwota podwyżki: minimalna – 52 zł, maksymalna – 277 zł, regulacją objęto 1 154 funkcjonariuszy, w tym mianowanych do służby przygotowawczej, pełniących służbę na dzień podpisania porozumienia,
- transza 3 - kwota podwyżki: minimalna – 55 zł, maksymalna – 341 zł, w tym mianowanych do służby przygotowawczej, pełniących służbę na dzień podpisania porozumienia.

Wpłata dodatków specjalnych w 2020 r. dokonana została na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej²², zatem nie zachodziła potrzeba dokonania uzgodnień ze stroną społeczną. Minimalna i maksymalna kwota dodatku specjalnego w 2020 r. wynosiła 190 zł i 600 zł, a wypłacono je 566 funkcjonariuszom.

W 2021 r. ww. zadanie zrealizowano w formie dodatków specjalnych, na podstawie przepisów cyt. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r., zatem także nie zachodziła potrzeba dokonania uzgodnień ze stroną społeczną. Minimalna i maksymalna kwota dodatku specjalnego w 2021 r. wynosiła 600 zł i 3 000 zł, a wypłacono je 1 079 funkcjonariuszom, w tym mianowanym do służby przygotowawczej.

W 2022 r. ww. zadanie zrealizowano w formie podwyżek i dodatków specjalnych. Porozumienie ze stroną społeczną, dotyczące podwyżek zawarto w dniu 4 marca 2022 r. Uposażenie funkcjonariuszy wzrosło o mnożnik kwoty bazowej – 0,27 – a wzrost ten dotyczył dodatku za stopień służbowy, wynikającego ze zmiany rozporządzenia w sprawie dodatków do uposażenia funkcjonariuszy SCS. Pozostałe środki po wypłacie dodatków przeznaczone na zmniejszenie dysproporcji w uposażeniach funkcjonariuszy SCS pełniących służbę na tych samych stanowiskach służbowych. Rozdysponowanie środków na podwyżki było następujące:

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 665

- wzrost dodatku za stopień służbowy o mnożnik kwoty bazowej w wysokości 0,207 – ta sama wysokość kwoty podwyżki, tj. 373,25 zł, a regulacją objęto wszystkich funkcjonariuszy, w tym mianowanych do służby przygotowawczej,
- wyrównanie uposażenia zasadniczego do mnożnika kwoty bazowej 1,65 - kwota minimalna 1,80 zł, maksymalna 55,90 zł, regulacją objęto 126 funkcjonariuszy, w tym mianowanych do służby przygotowawczej,
- wyrównanie uposażenia na stanowiskach, na których występowały dysproporcje – kwota minimalna 9,02 zł, maksymalna 279,49 zł, regulacja dotyczyła 52 funkcjonariuszy.

Wypłata dodatków specjalnych w 2022 r. nastąpiła w oparciu o przepisy cyt. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r., zatem nie zachodziła potrzeba dokonania uzgodnień ze stroną społeczną. Objęto nią 483 funkcjonariuszy, w tym mianowanych do służby przygotowawczej, zaś minimalna kwota dodatku wyniosła 92,50 zł a maksymalna 2 700 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 164-188)

Funkcjonariuszom SCS przyjętym do służby w latach 2020-2023 (I kw.) były wypłacane:

- nagrody indywidualne – w I półroczu 2020 r. – 823 zł, w II półroczu – 1 070 zł; w III kw. 2021 r. – od 937 zł do 1 717 zł, w IV kw. 2021 r. – od 2 227 zł do 4 746 zł, w I kw. 2022 r. – od 1 200 zł do 2 090 zł, w II kw. 2022 r. od 1 477 zł do 2 700 zł, w III kw. 2022 r. – od 1 130 zł do 2 480 zł, w IV kw. 2022 r. – od 1 051 zł do 2 800 zł, w I kw. 2023 r. – 640 zł;
- nagrody dodatkowe – w I kw. 2022 r. – 800 zł, w III kw. 2022 r. – od 500 zł do 3 500 zł, w IV kw. 2022 r. – od 600 zł do 5 000 zł, w I kw. 2023 r. – 500 zł;
- nagrody za zastępstwo – w IV kw. 2022 r. – od 122 zł do 717 zł;
- dodatki specjalne (w tym dodatki przyznane w okresie pandemii COVID-19 oraz w czasie wojny w Ukrainie) – w 2020 r. – od 2 480 zł do 3 100 zł, w 2021 r. – od 900 zł do 3 121 zł, w 2022 r. – od 220 zł do 1 234 zł;
- dodatki motywacyjne – w grudniu 2021 r. – od 1 930 zł do 2 821 zł, w czerwcu 2022 r. – od 1 516 zł do 2 167 zł.

Funkcjonariuszom SCS przyjętym do służby nie wypłacano dodatku wynikającego z rezerwy pobrewitowej.

Przyznawanie dodatków specjalnych i motywacyjnych odbywało się zgodnie z procedurą ujętą w:

- *Koncepcji zasad i trybu przyznawania dodatków zadaniowych dla członków korpusu służby cywilnej, dodatków specjalnych dla pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach KAS oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych KAS,*
- *Sposobie i kryteriach przyznawania specjalnych dodatków motywacyjnych w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie,*
- Protokole z telekonferencji kierownictwa IAS w Rzeszowie z przedstawicielami Związków Zawodowych z dnia 23 października 2020 r.

Badanie jednej transzy dodatków specjalnych wypłaconych funkcjonariuszom SCS w grudniu 2022 r. wykazało, że sporządzono indywidualne uzasadnienie przyznania dodatku (za dodatkowe zadania, m.in.: pełnienie funkcji opiekuna osób nowozatrudnionych, pełnienie obowiązków kierowników komórek organizacyjnych, wykonywanie obowiązków równoległe w dwóch systemach). Kwoty wypłaconych dodatków w ramach ww. transzy wynosiły od 93 zł do 1 500 zł, a otrzymało je łącznie 143 funkcjonariuszy SCS.

(akta kontroli: tom II, str. 170-207)

1.9. Monitorowanie i eliminowanie zjawisk niepożądanych.

W IAS w okresie objętym kontrolą, w zakresie monitorowania i zapobiegania zjawiskom niepożądanym, obowiązywały regulacje wprowadzone zarządzeniami Szefa KAS:

- w obszarze zjawisk niepożądanych ze stosunku służby (tj. mobbingu, dyskryminacji, molestowania, w tym seksualnego i innych):

- nr 16 z 15 kwietnia 2018 r. wprowadzające Politykę zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS, mającą na celu wprowadzenie mechanizmów profilaktyki konfliktów interpersonalnych z udziałem psychologów i mediatorów oraz możliwość złożenia skargi na działania noszące znamiona zjawisk niepożądanych do powołanej w tym celu komisji;

- nr 26 z 9 lipca 2018 r. w sprawie powołania Komisji do rozpatrywania skarg na działania noszące znamiona zjawisk niepożądanych w KAS, ze zm. - nr 52 z 3 kwietnia 2020 r.;

- nr 27 z 9 lipca 2018 r. w sprawie powołania mediatorów oraz psychologów biorących udział w rozpatrywaniu skarg na działania noszące znamiona zjawisk niepożądanych w KAS, ze zm. – nr 55 z 24 kwietnia 2020 r. i nr 46 z 13 sierpnia 2021 r.;

- nr 1 z 4 stycznia 2019 r. w sprawie Zasad etyki funkcjonariuszy SCS.

- w obszarze przeciwdziałania szeroko rozumianym nieprawidłowościom (korupcji, konfliktu interesów, przyjmowania prezentów, ujawniania informacji i innych), obejmujących obszar organizacyjnego współdziałania, w tym także obszar polityki kadrowej:

- nr 38 z 10 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Polityki przeciwdziałania nieprawidłowościom w KAS;

- nr 94 z 5 lipca 2020 r. w sprawie Zasad przeciwdziałania ryzykom związanych z konfliktem interesów oraz przyjmowania i przekazywania prezentów przez pracowników KAS albo funkcjonariuszy SCS, ze zm. – nr 65 z 13 września 2022 r.;

- nr 89 z 22 czerwca 2020 r. w sprawie powołania i zadań doradców do spraw etyki w KAS;

- nr 34 z 15 lipca 2019 r. w sprawie powołania koordynatorów do spraw etyki zawodowej w KAS (wykaz zaktualizowany pismem Ministerstwa Finansów ws. Aktualizacji wykazu koordynatorów i doradców);

- nr 55 z 15 listopada 2021 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem nieprawidłowości w KAS.

(akta kontroli: tom II, str. 211-257)

Na poziomie regionalnym obowiązywało zarządzenie DIAS nr 5/2018 z 2 stycznia 2018 r. w sprawie Instrukcji określającej zasady i tryb prowadzenia czynności sprawdzających w przypadku wystąpienia podejrzenia nieprawidłowości, w tym zachowań korupcyjnych, tworzące formalnoprawne ramy realizacji wewnętrznych dochodzeń w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości, w tym dotyczących funkcjonariuszy SCS i szeroko rozumianych spraw ze stosunku służby. Ramy odpowiedzialności służbowej dla tak statutowanej profilaktyki zjawisk niepożądanych stwarzała dyspozycja art. 254 pkt 11 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²³, zgodnie z którą funkcjonariusze SCS podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za stosowanie dyskryminacji, molestowania i mobbingu w rozumieniu przepisów kodeksu pracy.

Działania zapobiegające wystąpieniu zjawisk niepożądanych realizowane w IAS miały charakter ankietowy, edukacyjny oraz wspierający i były dedykowane wszystkim zatrudnionym i pełniącym służbę. Podjęto działania zaplanowane i wskazane w Polityce zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS, tj.:

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

- zapoznano wszystkich pracowników i funkcjonariuszy z ww. Polityką (potwierdzenia w formie pisemnych oświadczeń, dołączonych do akt osobowych),
- objęto funkcjonariuszy SCS szkoleniami z zakresu umiejętności konstruktywnego rozwiązywania problemów, efektywnej komunikacji, asertywnego zachowania, radzenia ze stresem oraz pracy zespołowej,
- objęto kadre kierowniczą systematycznymi szkoleniami z zakresu skutecznego zarządzania, efektywnej komunikacji w organizacji, umiejętności budowania zespołu oraz kształtowania pożądanych postaw etycznych, zarządzania konfliktem, mediacji lub negocjacji,
- ukończenie przez wszystkich pracowników kursu w usłudze Zdalnej Edukacji Resortu Finansów „Atena2” z zakresu przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym (zaświadczenia ważne przez 5 lat, po których pracownicy są zobowiązani do ponownego ukończenia szkolenia),
- systematycznie badano atmosferę w środowisku pracy w oparciu o ujednolicony wzór ankiety,
- zamieszczano materiały informacyjne na stronach intranetowych,
- przedkładano coroczne sprawozdania z realizacji profilaktyki w podległym urzędzie, w terminie do 31 stycznia każdego roku następującego po roku sprawozdawczym.

W ramach profilaktyki zjawisk niepożądanych Dział Wsparcia Zarządzania IAS w latach 2020-2022 corocznie przeprowadzał wśród pracowników i funkcjonariuszy powszechną i anonimową ankietę „Samocena kontroli zarządczej”, w której przedmiotem oceny były zagadnienia dotyczące przestrzegania etyki zawodowej. W budowie i promocji kultury uczciwości kierownictwo Izby mają wspierać również doradcy do spraw etyki w KAS oraz koordynatorzy do spraw etyki zawodowej w KAS.

Obowiązująca w KAS polityka szkoleniowa obejmowała profilaktykę przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym począwszy od szkolenia wstępnego, poprzez proces szkoleń realizowanych w ramach Zasadniczego Kursu Zawodowego i szkoleń realizowanych na dalszych etapach rozwoju zawodowego. Awans do korpusu aspirantów i oficerów młodszych wymagał odbycia specjalistycznego szkolenia zakończonego egzaminem. Po zakończeniu ww. szkoleń, funkcjonariusz m.in.:

- posiadał wiedzę z zakresu wybranych zagadnień etyki oraz otrzymuje wsparcie w praktycznym wykorzystaniu znajomości zasad etyki zawodowej,
- znał Politykę przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym w KAS,
- posiadał umiejętności m.in. z zakresu porozumiewania się, budowania zespołu, motywowania, rozwiązywania konfliktów i zarządzania zmianą.

Zarówno funkcjonariusze, jak i pracownicy mogli korzystać z szerokiego wachlarza szkoleń e-learningowych udostępnionych w Usłudze Zdalnej Edukacji Resortu Finansów „Atena2”. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze i pracownicy IAS uczestniczyli w następujących szkoleniach: Polityka zapobiegania zjawiskom niepożądanym w KAS, Techniki radzenia sobie ze stresem, Przeciwdziałanie mobbingowi w pracy, Przeciwdziałanie korupcji, Etyka w administracji publicznej, Sztuka motywowania, Zarządzanie czasem, Komunikacja w organizacji, Rozwiązywanie konfliktów.

W corocznie opracowywanym „Regionalnym Planie Szkoleń IAS” zaplanowano i zrealizowano szkolenia, skierowane do pracowników i funkcjonariuszy SCS: Prawidłowe zachowania w sytuacji korupcyjnej, Etyka zawodowa w SCS, Motywacja godnościowa dla średniej kadry kierowniczej, Kultura zachowania w pracy/służbie jako element obsługi klienta, Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji, Rola przełożonego w przeciwdziałaniu zjawiskom niepożądanym w KAS, Opiekun w służbie przygotowawczej – program szkolenia obejmuje omówienie Polityki zapobiegania zjawiskom niepożądanym, Szkolenie wprowadzające (w tym instruktaż etyczny) nowoprzyjętych funkcjonariuszy do SCS.

Partnerzy personalni IAS promowali wśród kadry kierowniczej kampanię #Motywuj Nie Oceniaj zorganizowaną przez Krajową Szkołę Skarbowości w 2021 r., mającą na celu rozwój kompetencji kierowniczych w zakresie udzielania informacji zwrotnej.

W okresie objętym kontrolą DIAS nie kierował do Komisji do rozpatrzenia skarg na działania niosące znamiona zjawisk niepożądanych w KAS zgłoszeń dotyczących funkcjonariuszy. DIAS nie posiada danych w zakresie ilości skarg kierowanych przez funkcjonariuszy oraz sposobu ich rozpatrzenia - są kierowane bezpośrednio do Komisji.

akta kontroli: tom II, str. 213-227, 258-268)

W latach 2020 – 2023 w IAS nie był prowadzony audyt wewnętrzny obejmujący zagadnienia polityki kadrowej.

W ww. okresie polityka kadrowa była przedmiotem czterech kontroli:

1. w 2020 r. przez Ministerstwo Finansów, której przedmiotem był: *Czas służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*;
2. w 2022 r. przez Dział Kontroli Wewnętrznej w IAS, której przedmiotem był: *Czas trwania naborów do Służby Celno-Skarbowej w IAS*;
3. w 2022 r. przez DIAS w PUCS, której przedmiotem była: *Ocena stanu etatowego komórek realizacji wykonujących zadania, o których mowa w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i olejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz.U. z 2021 r. poz.1857) z uwzględnieniem wyznaczonej przez szefa KAS w marcu 2017 r. minimalnej liczby etatów funkcjonariuszy SCS, jaka powinna zapewnić efektywną realizację tych zadań w każdej z izb administracji skarbowej (pismo nr DZP.1404493.2017 z dnia 31 marca 2017 r.)*,
4. w 2023 r. przez DIAS w PUCS, której przedmiotem była: *Organizacja kontroli celno-skarbowej w ruchu podróżnych – czynniki wpływające na ilość wnoszonych skarg przez osoby przekraczające granicę RP w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym w Przemyślu*.

Wyniki przeprowadzonych kontroli były pozytywne, nie stwierdzono nieprawidłowości. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.: długotrwałego naboru funkcjonariuszy, niskiego limitu funkcjonariuszy realizujących zadania w ramach patroli interwencyjnych, braku zapewnienia wystarczającego poziomu zatrudnienia w szczególności w OC oraz komórkach zwalczania przestępczości. Wnioski pokontrolne sformułowane na podstawie ustaleń kontroli zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji.

W okresie objętym kontrolą wpłynęła jedna skarga od funkcjonariusza (emerytowanego). Była ona rozpatrywana proceduralnie według zasad określonych w Dziale VIII ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, przez Dział Kontroli Wewnętrznej IAS i została zaewidencjonowana w rejestrze skarg i wniosków.

akta kontroli: tom II, str. 213-227, 269-308, 359-360)

1.10. Diagnozowanie oczekiwań pracowników.

Wywiady wyjściowe z pracownikami i funkcjonariuszami odchodzącymi z KAS na podstawie własnej decyzji, realizowane były w IAS na podstawie dokumentu pn. „Procedura przeprowadzenia wywiadu wyjściowego z pracownikiem lub funkcjonariuszem odchodzącym z Krajowej Administracji Skarbowej”, zatwierdzonego przez Szefa KAS w 2021 r. Wywiady miały charakter dobrowolny, a ich liczba wyniosła w: 2021 r. – 1, 2022 r. – 30, I kw. 2023 r. – 55. Raporty z analizy wywiadów sporządzane były na koniec każdego półrocza.

Wnioski wynikające z analizy wywiadów i podjęte działania były następujące:

- II półrocze 2021 r.:

- wnioski: - podjąć działania w zakresie poprawy relacji podwładny-przełożony; - zbyt mała wiedza w organizacji w obszarze celowości i zasad nagradzania pracowników i funkcjonariuszy,

- działania: - realizacja szkoleń z zakresu siły informacji zwrotnej; - w trakcie narad DIAS przypominał o obowiązujących zasadach nagradzania, ich uznaniowym charakterze i możliwości zapoznania się z nimi poprzez stronę intranetową.

- I półrocze 2022 r.:

- wnioski: - zminimalizowanie poziomu stresu związanego z dużym obciążeniem pracą; - przyspieszenie ścieżki awansu zawodowego pracowników i funkcjonariuszy,

- działania: - na stronie intranetowej w dedykowanej zakładce „psycholog”, umieszczono dane i kontakt do psychologa, do wszystkich zatrudnionych i pełniących służbę wystosowano pismo dotyczące możliwości skorzystania z dostępnych form wsparcia psychologicznego, zwłaszcza w przypadku wystąpienia trudnych sytuacji zawodowych. Szkolenia z zakresu etyki realizowane przez psychologa obejmowały informacje o możliwości skorzystania z pomocy psychologicznej; - przyspieszono ścieżki awansu młodych pracowników i funkcjonariuszy przyjmując zasadę, że członkowie korpusu służby cywilnej przy zmianie umowy z czasu określonego na czas nieokreślony mają możliwość awansowania na wyższe stanowisko służbowe. Funkcjonariusze w służbie przygotowawczej, po zdaniu egzaminu kończącego Zasadniczy Kurs Zawodowy, otrzymują awans w stopniu, a kolejny w dniu mianowania do służby stałej.

- II półrocze 2022 r.:

- wnioski: - zminimalizowanie poziomu stresu związanego z dużym obciążeniem pracą; - poprawa satysfakcji z rozwoju kariery zawodowej, - wysokość uposażeń i wynagrodzeń, - poprawa warunków pracy poprzez doposażenie pomieszczeń biurowych w nowszy sprzęt biurowy i komputerowy oraz klimatyzatory.

- działania: - DIAS w I półroczu 2023 r. zatwierdził wniosek psychologa dotyczący cyklu szkoleń nt. radzenia sobie ze stresem zawodowym. Psycholog wizytował jednostki celem zebrania potrzeb w zakresie możliwości wsparcia psychologicznego zatrudnionych oraz ustalenia działań w zakresie profilaktyki psychologicznej. W celu zminimalizowania obciążenia pracą, uzupełniane były niedobory kadrowe w komórkach, w których zasygnalizowano zwiększenie obowiązków, m.in. przez czasowe przesunięcie funkcjonariuszy; - w „Regionalnym Planie Szkoleń IAS”, ujęto szereg szkoleń, które mogą przyczynić się do poszerzenia wiedzy i zdobycia nowych umiejętności. Na stronie intranetowej IAS rozpowszechniana jest informacja o możliwości skorzystania z szerokiego wachlarza szkoleń e-learningowych dedykowanych funkcjonariuszom; - uruchomiono środki finansowe na podwyższenie przeciętnego wynagrodzenia i uposażenia brutto, pracowników i funkcjonariuszy SCS w 2023 r.; - pomieszczenia biurowe były na bieżąco doposażane w miarę posiadanych środków finansowych.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedno ankietowe badanie motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS. Przeprowadzał je Zespół Motywacyjny KAS, działający przy Ministerstwie Finansów. Ankieta dostępna była w formie on-line w okresie od 8 do 15 czerwca 2021 r. Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu, wraz z linkiem do ankiety, zostało przekazane na indywidualne skrzynki mailowe wszystkich pracowników i funkcjonariuszy IAS. Wyniki badania, przekazano w formie zbiorczego podsumowania wraz z plikiem zawierającym odpowiedzi udzielone przez respondentów IAS. Na podstawie ww. pliku opracowano dokument własny pn. „Podsumowanie ankietowego badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS w IAS”.

Wg danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów w ankiecie wzięło udział łącznie 336 osób zatrudnionych lub pełniących służbę w IAS, w tym 77

funkcjonariuszy SCS, tj. 6,44% wszystkich funkcjonariuszy pełniących służbę w IAS na dzień 31 maja 2021 r. Badanie było przeprowadzone m.in. w celu zbadania potrzeb i oczekiwań pracowników i funkcjonariuszy oraz uzyskania informacji o obecnie stosowanych sposobach motywacji pozafinansowej w jednostkach KAS. Jego wyniki wykorzystano m.in. przy opracowaniu przez Ministerstwo Finansów dokumentu dotyczącego zarządzania różnorodnością wiekową w organizacji.

akta kontroli: tom II, str. 213-227, 309-357)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Liczba wypracowanych godzin nadliczbowych przez funkcjonariusza ID [...] w 2022 r. wynosiła 517 i 22 minuty.

Zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej *norma przedłużonego czasu służby nie może przekroczyć dla funkcjonariusza 400 godzin w roku kalendarzowym.*

Z wyjaśnień Naczelnika PUCS wynika m.in., że ww. funkcjonariusz od grudnia 2021 r. do lutego 2022 r. zastępował kierownika Działu Dochodzeniowo- Śledczego i równolegle prowadził jako referent przydzielone mu postępowania przygotowawcze. Następnie pełnił obowiązki kierownika Działu, a od sierpnia 2022 r. został powołany na to stanowisko. Praca w przedłużonym czasie służby była także wynikiem trudności kadrowych wynikających z fluktuacji kadr, zaangażowania w proces szkoleniowy nowych funkcjonariuszy oraz niedostatecznego doświadczenia zarządczego.

(akta kontroli: tom II, str. 47-78, 85-91)

2. Funkcjonariusz ID [...] na dzień 1 stycznia 2021 r. miał 24 dni zaległego urlopu wypoczynkowego za 2020 r. W terminie do dnia 30 września 2021 r. wykorzystał 17 dni tego urlopu a do końca roku jeszcze 3 dni. Na dzień 1 stycznia 2022 r. ww. funkcjonariusz miał 30 dni zaległego urlopu (4 dni za 2020 r. i 26 dni za 2021 r.). W terminie do 30 września 2022 r. wykorzystał 15 dni a do końca roku jeszcze 6 dni. Na dzień 1 stycznia 2023 r. zaległy urlop funkcjonariusza obejmował 35 dni (9 dni za 2021 r. i 26 dni za 2022 r.). W I kw. 2023 r. ww. funkcjonariusz wykorzystał 1 dzień zaległego urlopu z lat poprzednich i pozostało mu jeszcze 34 dni zaległego urlopu (8 dni za 2021 r. i 26 dni za 2022 r.).

Zgodnie z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁴ *urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 [tj. zgodnie z planem urlopów] należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego.*

Przyczyny niewykorzystania urlopu wypoczynkowego przez ww. funkcjonariusza to m.in.: zwiększone obciążenie po objęciu w 2022 r. stanowiska kierownika działu, konieczność zakończenia prowadzonych wcześniej postępowań, prowadzenie spraw o znacznym ciężarze gatunkowym, często poza właściwością miejscową. W ramach planu urlopu na bieżący rok funkcjonariusz zadeklarował wykorzystanie zaległego urlopu w terminach zgodnych z przepisami.

(akta kontroli: tom II, str. 79-82, 92-95, 101-104)

3. Z analizy rozliczenia pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą wypracowanych nadgodzin w okresie: 2020 r. – I kw. 2023 r. wynika m.in., że:

- funkcjonariusz ID [...] w IV kw. 2022 r. wypracował 127 godzin i 41 minut nadliczbowych, wykorzystał 12 godzin i 57 minut w formie wypłaty uposażenia, do wykorzystania pozostało 114 godzin i 44 minuty. W I kw. 2023 r. wypracował 130 godzin i 21 minut nadliczbowych, wykorzystał 3 godziny i 44 minuty w formie czasu wolnego, a 130 godzin i 16 minut w formie wypłaty uposażenia, tj. łącznie 133 godziny

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.

i 16 minuty. Oznacza to, że nie wykorzystał do końca I kw. 2023 r. 110 godzin i 55 minut nadliczbowych wypracowanych w IV kw. 2022 r.;

- funkcjonariusz ID [...] w III kw. 2020 r. wypracował 28 godzin nadliczbowych, wykorzystał 4 godziny i 15 minut w formie czasu wolnego a 17 godzin w formie wypłaty uposażenia, do wykorzystania pozostało 6 godzin i 45 minut. W IV kw. 2020 r. wypracował i wykorzystał w formie wypłaty uposażenia 60 godzin nadliczbowych. W I kw. 2021 r. wypracował 50 godzin i 30 minut nadliczbowych, wykorzystał w formie czasu wolnego 4 godziny a w formie wypłaty uposażenia 46 godzin i 30 minut, w II kw. 2021 r. wypracował 52 godziny nadliczbowe, z których 50 wykorzystał w formie wypłaty uposażenia a 2 w formie czasu wolnego, w III kw. 2021 r. wypracował 68 godzin nadliczbowych, za które udzielono mu czasu wolnego – 5 godzin oraz wypłacono uposażenie za 63 godziny. W IV kw. 2021 r. wypracował 68 godzin i 30 minut nadliczbowych, wypłacono mu uposażenie za 67 godzin i udzielono czasu wolnego za 4 godziny, tj. łącznie 71 godzin co oznacza, że 2 godziny i 30 minut z udzielonego mu czasu wolnego dotyczyło niewykorzystanych godzin nadliczbowych z III kw. 2020 r.;

- funkcjonariusz ID [...] w III kw. 2020 r. wypracował 56 godzin nadliczbowych, wykorzystał 40 godzin w formie wypłaty uposażenia, do wykorzystania pozostało 16 godzin, w IV kw. 2020 r. wypracował 40 godzin i wykorzystał w formie wypłaty uposażenia 36 godzin nadliczbowych, tj. pozostało mu do wykorzystania łącznie 20 godzin. W I kw. 2021 r. wypracował 26 godzin i 25 minut nadliczbowych i w całości wykorzystał w formie wypłaty uposażenia, w II kw. 2021 r. wypracował 99 godzin nadliczbowych, które wykorzystał w formie wypłaty uposażenia a ponadto 30 minut wykorzystał w formie czasu wolnego (do wykorzystania pozostało 19 godzin i 30 minut), w III kw. 2021 r. wypracował 62 godziny i 10 minut nadliczbowych, w tym za 62 godziny wypłacono mu uposażenie (do wykorzystania pozostało 19 godzin i 40 minut). W IV kw. 2021 r. wypracował 40 godzin nadliczbowych, za które wypłacono mu uposażenie. W I kw. 2022 r. wypracował 36 godzin nadliczbowych, w tym za 32 wypłacono mu uposażenie (do wykorzystania pozostało 23 godziny i 40 minut), w II kw. 2022 r. wypracował 41 godzin i 10 minut nadliczbowych, za 40 godzin wypłacono mu i udzielono czasu wolnego za 4 godziny (do wykorzystania pozostało 20 godzin i 50 minut). W III i IV kw. 2022 r. oraz w I kw. 2023 r. wypracował i odebrał w całości w formie wypłaty uposażenia odpowiednio: 8, 92 i 44 godziny nadliczbowe. Powyższe oznacza, że do końca I kw. 2023 r. nie wykorzystał 20 godzin i 50 minut nadliczbowych, z których 15 godzin i 30 minut dotyczy godzin nadliczbowych z 2020 r. Zgodnie z art. 189 ust. 13 ustawy o KAS, za przedłużony czas służby funkcjonariuszowi przyznaje się, według jego wyboru, czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo uposażenie za przedłużony czas służby. W przypadkach uzasadnionych potrzebami służby o przyznaniu czasu wolnego od służby albo uposażenia za przedłużony czas służby decyduje kierownik jednostki organizacyjnej. Zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. *w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*²⁵ czas wolny za przedłużony czas służby może być wykorzystany: 1) najpóźniej do zakończenia okresu rozliczeniowego następującego po okresie rozliczeniowym, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w przedłużonym czasie 2) w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu.

Do przyczyn niewykorzystywania w terminie przysługującego czasu wolnego za służbę w przedłużonym czasie należały m.in. zdarzenia losowe, nieobecności z powodu choroby lub urlopu wypoczynkowego.

(akta kontroli: tom II, str. 92-96)

²⁵ Dz. U. poz. 444. Dalej: rozporządzenie *w sprawie rozkładu czasu służby*

4. Szczegółowa analiza rozliczenia pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą wypracowanych nadgodzin w okresie: 2020 r. – I kw. 2023 r. wykazała m.in., że:

- funkcjonariusz ID [...] wnioski o wypłatę uposażenia za godziny nadliczbowe wypracowane w: maju i lipcu 2020 r. złożył w dniu 9 września 2020 r. - wypłata w dniu 4 grudnia 2020 r., wrześniu, październiku i listopadzie 2020 r. złożył w dniu 8 grudnia - wypłata w dniu 30 grudnia 2020 r., styczniu, lutym i marcu 2021 r. złożył w dniu 4 maja 2021 r. - wypłata w dniu 14 czerwca 2021 r., wrześniu 2021 r. złożył w dniu 9 grudnia 2021 r. - wypłata w dniu 13 maja 2022 r.;
- funkcjonariusz ID [...] wnioski o wypłatę uposażenia za godziny nadliczbowe wypracowane w: lipcu 2020 r. złożył w dniu 8 września 2020 r. - wypłata w dniu 4 grudnia 2020 r., styczniu, lutym i marcu 2021 r. złożył w dniu 10 maja 2021 r. – wypłata w dniu 14 czerwca 2021 r., październiku, listopadzie i grudniu 2021 r. złożył w dniu 31 marca 2022 r. – wypłata w dniu 13 maja 2022 r., styczniu i marcu 2022 r. złożył w dniu 31 marca 2022 r. – wypłata w dniu 13 maja 2022 r.;
- funkcjonariusz ID [...] wnioski o wypłatę uposażenia za godziny nadliczbowe wypracowane w: sierpniu i wrześniu 2020 r. złożył w dniu 2 grudnia 2020 r. – wypłata w dniu 29 grudnia 2020 r., grudniu 2020 r. złożył w dniu 30 kwietnia 2021 r. - wypłata w dniu 14 czerwca 2021 r., styczniu, lutym i marcu 2021 r. złożył w dniu 30 kwietnia 2021 r. – wypłata w dniu 14 czerwca 2021 r., marcu 2022 r. złożył w dniu 29 listopada 2022 r. – wypłata w dniu 9 stycznia 2023 r.;
- funkcjonariusz ID [...] wnioski o wypłatę uposażenia za godziny nadliczbowe wypracowane w: styczniu i lutym 2020 r. złożył w dniu 3 grudnia 2020 r. – wypłata w dniu 29 grudnia 2020 r., maju, czerwcu złożył w dniu 6 września 2020 r. – wypłata w dniu 29 grudnia 2020 r., grudniu 2020 r., styczniu, lutym i marcu 2021 r. złożył w dniu 4 maja 2021 r. – wypłata w dniu 14 czerwca 2021 r., grudniu 2021 r., styczniu i marcu 2022 r. złożył w dniu 25 marca 2022 r. – wypłata w dniu 13 maja 2022 r., grudniu 2022 r. złożył w dniu 30 marca 2023 r. – wypłata w dniu 12 maja 2023 r., styczniu, lutym i marcu 2023 r. złożył w dniu 30 marca 2023 r. – wypłata w dniu 12 maja 2023 r.

Zgodnie z §12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby wnioski o wypłatę uposażenia składa się w formie pisemnej w postaci papierowej albo elektronicznej do kierownika jednostki organizacyjnej, za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego, w terminie 14 dni po dniu zakończenia okresu rozliczeniowego. Wniosek powinien zawierać w szczególności liczbę godzin przedłużonego czasu służby, za które funkcjonariusz chce uzyskać uposażenie, oraz datę ich powstania.

Z wyjaśnienia zastępcy dyrektora IAS w Rzeszowie wynika m.in., że wnioski o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby w 2020 r. nie były składane kwartalnie z powodu braku środków finansowych. W planie finansowym IAS na 2020 r. nie zostały zabezpieczone środki, które w pełni pokryłyby wydatki na wypłatę dodatków za służbę nocną funkcjonariuszy SCS oraz uposażenie za przedłużony czas służby. Zgodnie z informacją zawartą w piśmie Departamentu Organizacji KAS z dnia 28 października 2019 r. środki na pokrycie wydatków za dodatki za służbę nocną funkcjonariuszy SCS oraz na uposażenie za przedłużony czas służby, ujęte w Programie wieloletnim „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”, zaplanowano do uruchomienia w trakcie 2020 r. z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 44). Wypłaty uposażenia za przedłużony czas służby do chwili uruchomienia środków z Programu wieloletniego dokonywane były głównie funkcjonariuszom odchodzącym ze służby. Środki z uchwały modernizacyjnej, w tym na wypłatę uposażeń za przedłużony czas służby zostały uruchomione decyzją z dnia 26 listopada 2020 r., przekazaną do IAS w dniu 27 listopada 2020 r., a wypłaty odbyły się w dniach od 4 do 30 grudnia 2020 r. w łącznej kwocie 322 tys. zł. W II kw. 2021 r., z uwagi na posiadane środki finansowe, Dyrektor

IAS podjął decyzję o składaniu wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby w terminie do 12 maja. Pierwsza wypłata nastąpiła w czerwcu 2021 r. W okresie objętym kontrolą zdarzały się przypadki niedotrzymania terminów na złożenie wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby m.in. ze względu na zdarzenia losowe, choroby, urlopy wypoczynkowe. Kwota wypłaconego uposażenia z tytułu przedłużonego czasu służby w 2020 r. funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wyniosła 322 000,00 zł, a za I kwartał 2021 r. 135 886,61 zł.

(akta kontroli: tom II, str. 92-95, 97-100, 208-210, 358)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK polityka kadrowa, w tym awansowanie funkcjonariuszy w IAS, prowadzone były zgodnie z zasadami obowiązującymi w KAS oraz wprowadzonymi na ich podstawie wewnętrznymi regulacjami.

W IAS, począwszy od maja 2021 r., prowadzono cyklicznie analizy limitu etatów funkcjonariuszy pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz funkcjonariuszy OC. W związku z pracami realizowanymi na poziomie centralnym w IAS nie przeprowadzono analiz obciążenia pracą w poszczególnych komórkach, obejmując nimi jedynie funkcjonowanie „CUDO” oraz szacunek zasobów kadrowych w OC granicznych.

Wprowadzone z własnej inicjatywy Dyrektora IAS zmiany organizacyjne były uzasadnione i poprzedzone analizami. Pozostałe zmiany organizacyjne były konsekwencją zarządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Pozytywnie należy ocenić podejmowanie przez Dyrektora IAS działania w zakresie stabilizacji poziomu fluktuacji pracowników, których wynikiem była kontynuacja służby przez 24 funkcjonariuszy posiadających uprawnienia emerytalne. Przeniesienia funkcjonariuszy na inne stanowiska odbywały się zgodnie z przepisami ustawy o KAS.

W latach 2020-2023 (I kw.) funkcjonariusze IAS wypracowali dużą liczbę nadgodzin, m.in. z powodu: licznych, nieplanowanych absencji w trakcie epidemii koronawirusa Sars-Cov-2, masowego napływu uchodźców z Ukrainy, nowych zadań i zwiększonego natężenia ruchu związanego z sytuacją geopolityczną. Liczba nadgodzin rosła w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą. Liczba wypracowanych nadgodzin tylko w jednym przypadku (w 2022 r. – 517 godzin i 22 minuty) przekroczyła dopuszczalny limit 400 godzin w roku kalendarzowym określony w art. 189 ust. 6 *ustawy o KAS*.

Nie w każdym przypadku czas wolny za nadgodziny był odbierany zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*, część godzin wypracowanych jeszcze w 2020 r., nie została odebrana do końca I kw. 2023 r.

W jednym przypadku funkcjonariusz nie wykorzystał zaległego urlopu za 2021 r. i 2022 r. w terminie do 30 września, tj. zgodnie z art. 168 *Kodeksu pracy*.

Wnioski o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby w wielu przypadkach składane były przez funkcjonariuszy w terminie niezgodnym z §12 ust. 5 rozporządzenia w *sprawie rozkładu czasu służby*, stanowiącym, że wniosek winien być złożony w terminie 14 dni po dniu zakończenia okresu rozliczeniowego (kwartału). Przy braku w planie finansowym IAS środków finansowych na wypłatę uposażenia za nadgodziny wypracowane w 2020 r. wnioski w tej sprawie były składane dopiero w grudniu 2020 r. a za nadgodziny z I kwartału 2021 r. w maju 2021 r.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez Dyrektora IAS zadania określonego w uchwale Rady Ministrów nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 w *sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022”*, dotyczącego „*Wzrostu konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach KAS*”. W 2020 r. i w 2022 r. zrealizowano go w formie podwyżek i dodatków specjalnych a w 2021 r. w formie dodatków specjalnych. Środki na

podwyżki, dodatki specjalne i motywacyjne rozdysponowano zgodnie z zasadami, obejmując nimi także funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej.

W cenie NIK, w IAS przestrzegano regulacji, dotyczących monitorowania i zapobiegania zjawiskom niepożądanym, wprowadzonych zarządzeniami Szefa KAS. Ich uzupełnieniem na poziomie regionalnym było zarządzenie Dyrektora IAS w sprawie *Instrukcji określającej zasady i tryb prowadzenia czynności sprawdzających w przypadku wystąpienia podejrzenia nieprawidłowości, w tym zachowań korupcyjnych*. Działania zapobiegające tym zjawiskom miały charakter ankietowy, edukacyjny oraz wspierający i dedykowano je wszystkim zatrudnionym i pełniącym służbę.

Na pozytywną ocenę zasługuje przeprowadzanie szkoleń i wprowadzanie zmian organizacyjnych, będących realizacją wniosków wynikających z diagnoz oczekiwań pracowników, realizowanych w IAS poprzez ankietowe badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby oraz wywiady wyjściowe z osobami odchodzącymi z KAS na podstawie własnej decyzji.

Podejmowane przez Dyrektora IAS działania w celu pozyskania kompetentnych, spełniających wymagania ustawowe kandydatów na funkcjonariuszy, obejmowały osiem postępowań kwalifikacyjnych na 458 wolnych stanowisk pracy (etatów) W ich wyniku wyłoniono 565 kandydatów, a 401 funkcjonariuszy mianowano do służby przygotowawczej.

Postępowania kwalifikacyjne trwały od 142 dni (najkrótsze) do 399 dni (najdłuższe), co było związane m.in. z okresem pandemii SARS CoV-2 oraz dużą liczbą kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w SCS (3 669 złożonych ofert). Decyzje o przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego podejmowane były niezwłocznie po sporządzeniu analizy potrzeb. Wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej był najwyższy według stanu na 31 grudnia 2022 r. (94,5%), a najniższy na 31 marca 2023 r. (87,4%).

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja polityki szkoleniowej.

2.1. Szkolenia funkcjonariuszy służby przygotowawczej.

Szczegółowym badaniem objęto przebieg służby przygotowawczej 16 aplikantów²⁶, spośród 79 funkcjonariuszy (20,3%) mianowanych do służby przygotowawczej w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. W wyniku analizy dokumentów źródłowych ustalono, że:

- wszystkim funkcjonariuszom DIAS wyznaczył opiekuna, pod którego kierunkiem aplikant odbywał służbę przygotowawczą. Wyznaczenie opiekuna nastąpiło do 7 dni od daty mianowania funkcjonariusza do służby przygotowawczej (11 opiekunów wyznaczono w tym samym dniu, co mianowanie do służby);
- szkolenie wstępne funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej, trwało od 8 do 24 miesięcy, średnio ponad 13 miesięcy;
- w 11 przypadkach funkcjonariusze skierowani zostali na zasadniczy kurs zawodowy (ZKZ) w trakcie szkolenia wstępnego;
- aplikanci skierowani zostali na zasadniczy kurs zawodowy (ZKZ) w terminie od 203 do 762 dni (tj. po upływie od 6,7 do 25,4 miesiąca) od daty mianowania do służby przygotowawczej (średnio 351 dni);
- zasadniczy kurs zawodowy trwał od 34 do 106 dni od daty skierowania na ZKZ do otrzymania zaświadczenia o zakończeniu egzaminu z ZKZ (średnio 49 dni);
- DIAS zapewnił funkcjonariuszom warunki do zrealizowania programu służby przygotowawczej, złożenia egzaminu kończącego ZKZ (albo egzaminu zawodowego) i egzaminu z języka obcego albo złożenie dokumentów potwierdzających znajomość

²⁶ wytypowanych losowo.

języka obcego przed upływem dwóch lat od zakończenia służby przygotowawczej, za wyjątkiem jednego przypadku, gdzie służba przygotowawcza za zgodą Szefa KAS została przedłużona z uwagi na urlop macierzyński i urlop rodzicielski funkcjonariuszki i trwała ponad dwa lata (tj. 974 dni);

- funkcjonariusze zostali mianowani do służby stałej w terminie od 411 do 974 dni od daty mianowania do służby przygotowawczej (średnio po 594 dniach);

- praktyka zawodowa²⁷ trwała od 49 do 414 dni, średnio 203 dni (tj. od dnia zdania egzaminu ZKZ do dnia mianowania do służby stałej).

DIAS wyjaśnił m.in., że *funkcjonariusze SCS byli kierowani na Zasadniczy Kurs Zawodowy przed ukończeniem szkolenia wstępnego z uwagi na zagrożenia związane z epidemią COVID-19 i wdrożeniem szeregu ograniczeń i obostrzeń sanitarnych, a także fakt, iż przepisy rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej nie uzależniają skierowania funkcjonariusza na ZKZ od wcześniejszego ukończenia szkolenia wstępnego. W związku z ograniczoną liczbą miejsc przydzielanych przez Krajową Szkołę Skarbowości na ww. kursy kierowanie do udziału w ZKZ funkcjonariuszy, którzy nie ukończyli jeszcze szkolenia wstępnego, umożliwiło dotrzymanie terminu 2 lat, w którym to funkcjonariusz powinien odbyć służbę przygotowawczą i pozwoliło uniknąć konieczności jej przedłużenia.*

(akta kontroli: tom III, str. 213-245)

2.2. Szkolenia specjalistyczne funkcjonariuszy do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów oraz w korpusie oficerów młodszych.

Na podstawie analizy materiałów pochodzących z komórki organizacyjnej zajmującej się sprawami kadrowymi IAS ustalono, że w latach 2020-2022 i I kwartale 2023 r.:

- DIAS skierował na szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS odpowiednio: 113 i 6 funkcjonariuszy;

- szkolenie aspiranckie z wynikiem pozytywnym egzaminu ukończyło odpowiednio: 112 i 6 funkcjonariuszy (jeden funkcjonariusz nie ukończył szkolenia);

- liczba funkcjonariuszy mianowanych przez DIAS na pierwszy stopień w korpusie aspirantów spośród funkcjonariuszy, którzy ukończyli szkolenie aspiranckie w latach 2020-2022 wynosiła – 110 (dwóch funkcjonariuszy nie otrzymało mianowania z uwagi na przejście na emeryturę), w I kwartale 2023 r. nie było mianowania funkcjonariuszy na pierwszy stopień w korpusie aspirantów z uwagi ukończenie szkolenia w marcu 2023 r. (mianowanie planowane we wrześniu 2023 r.);

- od zakończenia przez funkcjonariusza szkolenia aspiranckiego (data wydania zaświadczenia przez komisję egzaminacyjną, o którym mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego) do otrzymania mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS upłynęło od 7 do 618 dni (średnio 177 dni), w siedmiu przypadkach mianowanie miało miejsce po upływie 12 miesięcy;

- limity miejsc przyznanych przez Szefa KAS na szkolenie dla korpusu oficerów młodszych wynosiły: w 2020 r. – 27, w 2021 r. – 15, w 2022 r. – 12 i w I kwartale 2023 r. – 12;

- liczba funkcjonariuszy oczekujących na szkolenie dla korpusu oficerów młodszych w poszczególnych latach wynosiła w: 2020 r. – 28, 2021 r. – 56, 2022 r. – 30, 2023 r. – 20 funkcjonariuszy;

- szkolenie dla korpusu oficerów młodszych z wynikiem pozytywnym egzaminu ukończyło 36 funkcjonariuszy, w tym w 2020 r. – 4, w 2021 r. – 18 (w tym 3 osoby z limitu 2020 r.), w 2022 r. – 12 i w I kwartale 2023 r. – 2 funkcjonariuszy;

- na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych mianowano 30 funkcjonariuszy, którzy ukończyli ww. szkolenie z wynikiem pozytywnym egzaminu, w tym: w 2020 r. –

²⁷ Zgodnie z § 22 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej, praktyka zawodowa trwa od dnia otrzymania zaświadczenia o zakończeniu egzaminu z ZKZ z wynikiem pozytywnym, do dnia mianowania do służby stałej.

2, w 2021 r. – 7, w 2022 r. – 10 i w I półroczu 2023 r. – 11 funkcjonariuszy (w tym jeden w I kwartale), pozostałych 6 funkcjonariuszy oczekuje na mianowanie;

- od ukończenia szkolenia z wynikiem pozytywnym do dnia mianowania funkcjonariusza na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych upłynęło od 154 do 628 dni²⁸, średnio po 356 dniach.

W latach 2020 – 2023 (I kwartał) IAS kierowała na szkolenia specjalistyczne funkcjonariuszy, którzy spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego²⁹, tj. nie było przeciwko nim prowadzone postępowanie o przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, nie było przeciwko nim prowadzone postępowanie dyscyplinarne oraz w ostatniej ocenie okresowej wnioskowano o mianowanie tych funkcjonariuszy na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu albo uzyskali pozytywną opinię służbową z wnioskiem o mianowanie na pierwszy stopień do odpowiedniego korpusu.

DIAS, kierując funkcjonariusza na szkolenie specjalistyczne dla korpusu oficerów młodszych SCS, brał pod uwagę kryteria określone w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego, tj. posiadane kwalifikacje zawodowe i kompetencje funkcjonariusza, staż oraz potrzeby służby (w tym predyspozycje kierownicze funkcjonariuszy).

DIAS w złożonym wyjaśnieniu w sprawie upływu powyżej 365 dni od dnia ukończenia przez siedmiu funkcjonariuszy SCS szkolenia specjalistycznego do dnia mianowania na stopień młodszego aspiranta podał m.in., że zgodnie z brzmieniem przepisu art. 197 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o KAS, mianowanie na wyższy stopień służbowy następuje odpowiednio do zajmowanego stanowiska służbowego, posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz opinii służbowej i nie może nastąpić później niż po odbyciu 5 lat służby w stopniach: szeregowych, podoficerów i aspirantów, z wyłączeniem starszego aspiranta, i nie wcześniej niż po roku odbycia służby w stopniu m.in. rachmistrza i starszego rachmistrza. Mając na uwadze charakter awansu w stopniu służbowym funkcjonariusza w SCS, który dotyka dwóch obszarów, zarówno obszar finansowy jak i obszar usytuowania funkcjonariusza w hierarchii, typowanie (wnioskowanie) osób odbywa się z uwzględnieniem czynników, które mają bezpośredni wpływ na realizację zadań KAS. W procesie wnioskowania o awans, przełożony, dokonując oceny funkcjonariusza, bierze pod uwagę w szczególności: jakość wykonywanych zadań, wyniki dyspozycyjność, identyfikację z służbą i inne, na tle pozostałych funkcjonariuszy, pełniących służbę w zespole. I takie aspekty były brane pod uwagę w przypadku podejmowania decyzji o wnioskowaniu lub nie w danym terminie, w odniesieniu do wskazanych funkcjonariuszy.

Na pierwszy stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych SCS, zgodnie z art. 192 ust. 4 ustawy o KAS, mianuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej. Funkcjonariusze SCS, którzy w dniu kierowania na szkolenie specjalistyczne pozostawali w stopniu aspiranta, zostali mianowani na stopień starszego aspiranta a następnie, w terminie wskazanym przez Ministerstwo Finansów przekazano ich wnioski awansowe.

(akta kontroli: tom III, str. 246-282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁸ Zgodnie z art. 192 ust. 4 ustawy o KAS, na pierwszy stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych SCS mianuje Prezydent RP, na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Szefem KAS.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1106).

W IAS szkolenie wstępne funkcjonariuszy mianowanych do służby przygotowawczej, trwało od 8 do 24 miesięcy, średnio ponad 13 miesięcy, co naruszało postanowienia § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. *w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej*³⁰ [w brzmieniu obowiązującym do 23 sierpnia 2021r.].

Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, szkolenie wstępne trwa do 6 miesięcy i odbywa się w jednostce organizacyjnej KAS, w której funkcjonariusz pełni służbę.

Analiza dokumentacji dot. przebiegu służby przygotowawczej 16 funkcjonariuszy (spośród 79) mianowanych do służby przygotowawczej w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. wykazała, że szkolenie wstępne tych funkcjonariuszy trwało od 8 do 24 miesięcy, średnio ponad 13 miesięcy.

Dyrektor IAS wyjaśnił m.in., że wskazani funkcjonariusze w służbie przygotowawczej nie zdołali zrealizować w okresie 6 miesięcy szkoleń wstępnych z zakresu etyki zawodowej oraz musztry i ceremoniału Służby Celno-Skarbowej. Powyższe podyktowane było przyczynami niezależnymi od DIAS. Lata 2020 i 2021 to bowiem okres zagrożenia epidemią COVID-19 i wdrożeniem szeregu ograniczeń i obostrzeń sanitarnych. W początkowym okresie były one bardzo restrykcyjne i wiązały się z czasowym ograniczeniem organizowania zgromadzeń, co uniemożliwiło organizowanie szkoleń. W tym czasie Ministerstwo Finansów podjęło działania zmierzające do opracowania w systemie zdalnego nauczania ATENA2 modułu szkoleniowego „Etyka zawodowa w Służbie Celno-Skarbowej”. Szkolenie to udostępniono na platformie elearningowej od 27 października 2021 r. W okresie od marca do czerwca 2020 r. obowiązujący rygor związany z przeciwdziałaniem rozpowszechniania się COVID-19, zobowiązywał pracodawcę do izolowania pracowników (zakaz zgromadzeń, obowiązkowe polecenie pracy zdalnej, przebywanie w pokojach w pojedynkę, umożliwienie opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym i szkolnym, itp.), w związku powyższym zaplanowanie i realizacja przedmiotowych szkoleń, była niemożliwa. Po ograniczeniu obostrzeń w związku z planowanym wznowieniem szkoleń stacjonarnych w trwającej sytuacji zagrożenia epidemicznego, Dział Kadr, Szkoleń oraz Spraw Pracowniczych i Socjalnych, pismem z dnia 9 czerwca 2020 r., zwrócił się do Referatu Bezpieczeństwa i Higieny Pracy o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości przeprowadzenia szkoleń z zakresu „Musztra, ceremoniał oraz zasady zachowania w Służbie Celno-Skarbowej” oraz „Etyka zawodowa w Służbie Celno-Skarbowej”. Rekomendacje przekazane w odpowiedzi na ww. pismo, w praktyce uniemożliwiły realizację szkoleń z zakresu musztry i ceremoniału, bowiem program tego szkolenia oraz regulamin musztry i ceremoniału obejmują zarówno zajęcia teoretyczne jak i praktyczne (pismo Referatu Bezpieczeństwa i Higieny Pracy z dnia 12 czerwca 2020 r.). Powyższe obostrzenia, utrzymanie dystansu, ograniczenia liczby uczestników szkolenia, a także absencje chorobowe funkcjonariuszy, uniemożliwiały przeprowadzenie szkolenia praktycznego z udziałem wymaganych min. 12 uczestników. Na ww. szkolenie składa się zarówno musztra indywidualna – postawa zasadnicza i swobodna, zwroty, marsz, zatrzymanie, jak i musztra zespołowa – ugrupowanie rozwinięte i marszowe - ustawienie funkcjonariuszy w szyku w ustalonych odstępach i odległościach (brak możliwości przeprowadzenia ćwiczeń z zachowaniem 1,5 m odległości pomiędzy uczestnikami szkolenia).

(akta kontroli: tom III, str. 232-245)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, DIAS podejmował działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy.

³⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1241, dalej: rozporządzenie w sprawie służby przygotowawczej.

DIAS zapewnił funkcjonariuszom warunki do zrealizowania programu służby przygotowawczej, złożenia egzaminu kończącego ZKZ (albo egzaminu zawodowego) i egzaminu z języka obcego albo złożenie dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego przed upływem dwóch lat od rozpoczęcia służby przygotowawczej.

W jednym przypadku służba przygotowawcza funkcjonariusza, za zgodą Szefa KAS, została przedłużona i trwała ponad dwa lata (tj. 974 dni).

IAS kierowała na szkolenie specjalistyczne funkcjonariuszy, którzy spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego. DIAS mianował funkcjonariuszy na pierwszy stopień w korpusie aspirantów, przed upływem 12 miesięcy od zakończenia przez niego szkolenia aspiranckiego, za wyjątkiem siedmiu przypadków, gdzie mianowanie nastąpiło w okresie od 433 do 618 dni od zakończenia szkolenia. Uzasadnieniem długiego terminu do mianowania w korpusie aspirantów (powyżej 12 miesięcy) była w szczególności: jakość i wyniki wykonywanych zadań, dyspozycyjność, identyfikacja z służbą w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy pełniących służbę.

Na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS mianowano funkcjonariuszy, którzy odbyli szkolenie specjalistyczne i złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin kończący to szkolenie. Natomiast na pierwszy stopień służbowy w korpusie oficerów młodszych SCS mianowano funkcjonariuszy, którzy posiadali wykształcenie wyższe oraz odbyli szkolenie specjalistyczne i złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin kończący to szkolenie, tj. zgodnie z art. 192 ust. 8 i 9 ustawy o KAS.

W przypadku większej liczby funkcjonariuszy oczekujących na szkolenie specjalistyczne w korpusie oficerów młodszych od limitu miejsc przyznanych IAS w danym roku, brano pod uwagę kryteria określone w § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego, tj. posiadane kwalifikacje zawodowe i kompetencje funkcjonariusza oraz staż i potrzeby służby.

Szkolenie wstępne 16 (wytypowanych losowo) aplikantów trwało od 8 do 24 miesięcy (średnio ponad 13 miesięcy), co naruszało postanowienia § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej [w brzmieniu obowiązującym do 23 sierpnia 2021 r.].

OBSZAR

3. Skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy SCS.

Opis stanu faktycznego

3.1. Osiągnięcie określonych przez Szefa KAS mierników wykonania zadań funkcjonariuszy.

W latach 2020 – 2023 IAS realizowała następujące mierniki dotyczące wykonania zadań przez funkcjonariuszy, w tym określone przez Szefa KAS³¹, tj.:

- liczba kontroli i szacunkowa wartość uszczupień w kontrolach celno-skarbowych wyrobów akcyzowych wynosiła odpowiednio: w 2020 r. – 1 965 kontroli, wartość uszczupień 429,2 tys. zł, w 2021 r. – 2 319 kontroli, wartość uszczupień 46,8 tys. zł, w 2022 r. – 2 579 kontroli, wartość uszczupień 68,8 tys. zł (nie określony w kierunkach działania i rozwoju KAS);
- liczba kontroli i szacunkowa wartość uszczupień w kontrolach celno-skarbowych w trybie art. 48 unijnego kodeksu celnego wynosiła: w 2020 r. – 25 kontroli, kwota uszczupień 8 037,5 tys. zł, w 2021 r. – 21 kontroli, kwota uszczupień 304,5 tys. zł, w 2022 r. – 10 kontroli, kwota uszczupień 359,7 tys. zł (nie określony w kierunkach działania i rozwoju KAS));

³¹Zarządzenie nr 73 Szefa KAS z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2020; Zarządzenie nr 135 Szefa KAS z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2021; Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2022 zmienione zarządzeniem nr 60 Szefa KAS z dnia 25 sierpnia 2022 r.

- średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie wynosił: w 2020 r. – 20,04 minuty (planowany <=35 minuty),
- czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie wynosił: w 2021 r. – 25,77 minuty (planowany <=34 minuty), w 2022 r. – 22,42 minuty (planowany <=33 minuty);
- liczba ujawnionych wyrobów tytoniowych na samochodowych przejściach granicznych i odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych wg metodologii RANDOM³² wynosiła odpowiednio: w 2020 r. – 7 675 szt., 193,7%; w 2021 r. – 47 560 szt., 45,6%, w 2022 r. monitorowanie zawieszono z uwagi na trwający konflikt zbrojny na Ukrainie³³;
- liczba kontroli SENT, efekty finansowe (wartość uszczupień) przedstawiały się następująco: w 2020 r. – 33 259 kontroli (1 069,4 tys. zł), w 2021 r. – 47 441 kontroli (1 372,6 tys. zł) i w 2022 r. – 34 164 kontroli (1 569,9 tys. zł);
- minimalna liczba funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT³⁴ wynosiła: na 8 grudnia 2020 r. – 66 (planowane 90), na 28 lutego 2021 r. – 90³⁵, na koniec 2022 r. – 50 i na 31 marca 2023 r. – 50 funkcjonariuszy.

Z ww. mierników w kierunkach działania i rozwoju KAS na rok 2020, 2021 i 2023 nie określono następujących mierników: *liczba kontroli i szacunkowa wartość uszczupień w kontrolach celno-skarbowych wyrobów akcyzowych, liczba kontroli i szacunkowa wartość uszczupień w kontrolach celno-skarbowych w trybie art. 48 unijnego kodeksu celnego, liczba ujawnionych wyrobów tytoniowych na samochodowych przejściach granicznych, odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych wg metodologii RANDOM – w 2021 r., w 2022 r. monitorowanie miernika zawieszono z uwagi na zbrojny na Ukrainie, liczba kontroli SENT i efekty finansowe (wartość uszczupień), minimalna liczba funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT.*

DIAS nie wykorzystywał innych, własnych, mierników mających na celu monitorowanie realizacji zadań przez funkcjonariuszy SCS.

W okresie objętym kontrolą, w IAS nie dokonywano oceny obciążenia komórek realizacji oraz kontroli rynku (CKR). Raporty z realizacji mierników zostały przekazane zgodnie z poleceniami Szefa KAS.

Dyrektor IAS w zakresie miernika dot. ocena obciążenia komórek realizacji oraz kontroli rynku (CKR) wyjaśnił, że w związku z *pracami w zakresie badania obciążenia pracą jednostek organizacyjnych KAS realizowanymi przez Zespół centralny, w okresie objętym kontrolą, na poziomie IAS w Rzeszowie nie przeprowadzono oceny obciążenia komórek realizacji oraz kontroli rynku (CKR) w Podkarpackim Urzędzie Celno-Skarbowym w Przemyśle. Podkreślenia wymaga, że w okresie lockdownu funkcjonariusze z zamkniętych przejść granicznych alokowani byli m.in. do komórek realizacji oraz kontroli rynku i czasowo zwiększyli obsadę etatową tych komórek w sytuacji ograniczonego dostępu do prowadzenia kontroli.*

DIAS, że w IAS *nie ustalono innych własnych mierników, mających na celu monitorowanie realizacji zadań przez funkcjonariuszy. Monitorowanie wykonywania zadań przez funkcjonariuszy SCS i pracowników wykonywane jest na bieżąco przez bezpośrednich przełożonych.*

(akta kontroli: tom III, str. 283-381)

³² RANDOM - metoda szacowania polega na zastosowaniu kontroli losowych. Odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych jest to stosunek liczby ujawnionych przemycanych papierosów w samochodach osobowych do szacowanego, na podstawie badań statystycznych RANDOM, wolumenu przemycanych papierosów w samochodach osobowych. Wynik szacowania przemytu wyrobów tytoniowych jest ściśle powiązany z liczbą dostępnych danych i liczbą kontroli pozytywnych.

³³ Pismo Departamentu Cel Ministerstwa Finansów znak: DC9.884.3.2022 z dnia 1 kwietnia 2022 r.

³⁴ Łącznie grupy mobilne i patrole interwencyjne. Pismo Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przestępczości w Ministerstwie Finansów DZF.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

³⁵ Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów nie wymagał raportowania na dzień 31 grudnia 2020 r.

W IAS w okresie od października 2020 r. do stycznia 2021 r. nie została zapewniona minimalna liczba funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT, planowane zatrudnienie wynosiło 90 funkcjonariuszy, wykonano - 66.

DIAS w sprawie niezapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT wyjaśnił, że zagadnienie utrzymania limitów etatów funkcjonariuszy dokonujących kontroli SENT zostało objęte nadzorem zarówno ze strony Departamentu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów (dalej DZP) jak i DIAS. W wyniku podjętych działań nadzorczych Naczelnik PUCS w Przemysłu (dalej NPUCS) został zobligowany do przedstawiania szczegółowych analiz z wykonania kontroli w obszarze SENT oraz sprawozdawania liczby funkcjonariuszy zaangażowanych w kontrole SENT zarówno w grupach mobilnych (ZKM) oraz patrolach interwencyjnych (ZKI). Od 31 października 2020 r. do chwili obecnej obowiązuje stały obowiązek sprawozdawczy dotyczący przestrzegania limitów etatów do kontroli SENT w PUCS. W wyniku prowadzonych przez DIAS analiz wg stanu na 30 czerwca 2020 r., limity etatów do kontroli SENT w PUCS były utrzymywane na stabilnym poziomie (80 etatów ZKM oraz 10 etatów ZKI). Odstępstwa od limitu wystąpiły na przełomie 2020 i 2021 roku (66 etatów ZKM – stan na 31 października 2020 r.), co spowodowane było odejściami funkcjonariuszy SCS na emeryturę. PUCS reagując na fluktuację kadr podjął niezbędne działania w celu zapewnienia wysokiego poziomu realizacji zadań z zakresu monitorowania drogowego przewozu towarów – rozpoczęcie naboru do komórek realizujących w ramach SENT. W wyniku podjętych działań, już w pierwszym kwartale 2021 roku limity etatów do kontroli SENT zostały ustabilizowane na poziomie oczekiwań DZP.

(akta kontroli: tom III, str. 307-318, 390-394)

W okresie objętym kontrolą, IAS nie osiągnęła trzech z siedmiu mierników wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS, określonych w Zarządzeniu szefa KAS na rok 2020³⁶, w tym miernika:

- liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (odpady): wartość osiągnięta – 11 szt. (planowana ≥ 12 szt.);
- stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r.: wartość osiągnięta – 77,6% (planowana 100%);
- stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych: wartość osiągnięta – 39,07% (planowana 60%);

Dyrektor IAS wyjaśnił m.in., że *główną przyczyną niezrealizowania miernika „Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (odpady)” za IV kwartały 2020 r. były ograniczenia wprowadzone w związku ze stanem pandemii COVID-19. Konsekwencją tego było najpierw wstrzymanie na podległych przejściach granicznych całkowicie ruchu granicznego (okresowe zamknięcie przejść granicznych), a następnie funkcjonowanie tego ruchu w bardzo ograniczonym zakresie (stopniowe uruchamianie kolejnych przejść w różnym czasie). W związku z wprowadzonymi ograniczeniami znacznemu spadkowi uległa ilość pojazdów i podróżnych przekraczających granicę, zarówno w ruchu osobowym jak i towarowym. Ujawnienia towarów podlegających zakazom i ograniczeniom pozostają w ścisłej korelacji z kontrolą środków transportu przekraczających przejścia graniczne, a skuteczność w tym zakresie uzależniona jest m.in. od skali ruchu granicznego. Tym samym realizacja miernika na wskazanym poziomie była bardzo trudna do zrealizowania. Podejmowane działania zaradcze: Realizacja działań kontrolnych wykonywana była adekwatnie do natężenia ruchu granicznego i związanego z nim poziomu ryzyka, pomimo panujących warunków związanych z sytuacją epidemiczną.*

³⁶Zarządzenie nr 73 Szefa KAS z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2020.

Jednocześnie, uwzględniając ryzyko braku możliwości zrealizowania miernika „Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (odpady)”, Naczelnik PUCS w Przemysłu pismem z dnia 20 sierpnia 2020 r. znak: 408000-408000-CGG.0322.17.2020.10, zwrócił uwagę kierownikom podległych komórek organizacyjnych na przedmiotową kwestię, jak również poddał ją monitorowaniu z poziomu PUCS. Ujawnienie towarów podlegających ograniczeniom i zakazom było jednym z priorytetów kontrolnych na przejściach granicznych. Dzięki temu, pomimo występujących ograniczeń związanych z COVID-19, do osiągnięcia wartości powyższego miernika zabrakło tylko 1 szt. (osiągnięto 11 szt. winno być 12 szt.). W kwestii niezrealizowania mierników: „Stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych”, „Stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r.”, należy zauważyć, że okres 2020 – I półrocze 2021 to czas, w którym zmagano się z konsekwencjami pandemii COVID-19, co wiązało się ze zwiększoną absencją funkcjonariuszy, koniecznością organizacji i realizacji zadań w trybie pracy zdalnej, znacznie utrudnioną komunikacją ze stronami postępowania. Zasadniczy wpływ miały również rozwiązania wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, które miały zmniejszyć skutki wprowadzonych ograniczeń dla działalności firm i przedsiębiorców (czasowy brak możliwości wydawania rozstrzygnięć na niekorzyść strony, zawieszenie lub nie rozpoczęcie biegu terminów procesowych i sądowych w postępowaniach i kontrolach), zwłaszcza, że nieprawidłowości w przewozach drogowych SENT są rozległym zagadnieniem, budzącym szereg wątpliwości interpretacyjnych w związku z niejednorodnym w tamtym okresie orzecznictwem sądów administracyjnych, bądź z uwagi na brak orzecznictwa sądowego w zakresie poszczególnych zagadnień szczegółowych. Mając na uwadze zapewnienie wykonania ww. mierników w ramach działań zaradczych stopniowo zwiększana była obsada referatu oraz zintensyfikowano szkolenia merytoryczne dla pracowników.

W okresie objętym kontrolą, liczba zgłoszeń celnych w IAS wynosiła: w 2020 r. – 445 970, w 2021 r. – 516 013, w 2022 r. – 559 802 i w I kwartale 2023 r. – 141 735.

(akta kontroli: tom III, str. 291-306)

3.2. Inne mierniki realizacji zadań funkcjonariuszy.

W latach 2020 – 2022 wskaźniki wykonania zadań funkcjonariuszy Służby Celno-
Skarbowej przedstawiały się następująco:

- dochody z ceł wynosiły: w 2020 r. – 55 475 tys. zł, w 2021 r. – 120 707 tys. zł i w 2022 r. – 98 736 tys. zł, dochody z ceł w 2021 r. wzrosły w stosunku do 2020 r. o 65 232 tys. zł (117,6%), natomiast w 2022 r. spadły w porównaniu do 2021 r. o 21 971 tys. zł (18,2%);

- dochody z akcyzy od importu wynosiły: w 2020 r. – 6 527 tys. zł, w 2021 r. – 4 509 tys. zł i w 2022 r. – 5 354 tys. zł, dochody te w 2021 r. spadły w porównaniu do 2020 r. o 2 018 tys. zł (31%), natomiast w 2022 r. wzrosły w stosunku do 2021 r. o 845 tys. zł (18,7%);

- dochody z tyt. VAT od importu wynosiły: w 2020 r. – 532 717 tys. zł, w 2021 r. 735 294 tys. zł i w 2022 r. – 714 507 tys. zł, dochody te w 2021 r. wzrosły w porównaniu do 2020 r. o 202 577 tys. zł (38%), natomiast w 2022 r. spadły w stosunku do 2021 r. o 20 787 tys. zł (2,8%);

- odsetek ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych wynosił: w 2020 r. – 193,7%, w 2021 r. – 45,6%. W 2022 r. monitorowanie wskaźnika zostało zawieszono ze względu na trwający konflikt zbrojny na Ukrainie³⁷;

³⁷ Pismo Departamentu Cel Ministerstwa Finansów znak: DC9.884.3.2022 z dnia 1 kwietnia 2022 r.

- liczba zatrzymanych przesyłek towarów polegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku) wynosiła: w 2020 r. – 123 szt., 2021 r. – 230 szt., i w 2022 r. – 307 szt. W 2021 r. i 2022 r. nastąpił wzrost liczby zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom w porównaniu z do roku poprzedniego odpowiednio o: 87% i 33,5%.

- poziom reakcji organów KAS na ostrzeżenia dotyczące przewozu wynosił: w 2020 r. – 75,9%, w 2021 r. – 96,4% i w 2022 r. – 95%. Wskaźnik ten w 2021 r. wzrósł w stosunku do 2020 r. o 20,5 punktu procentowego, natomiast w 2022 r. zmniejszył się w porównaniu do 2021 r. o 1,4 punktu procentowego.

Dyrektor IAS wyjaśnił, że *spadek dochodów w zakresie podatku VAT i należności celnych z tytułu importu towarów wynika w szczególności z konsekwencji wybuchu wojny w Ukrainie w dniu 24.02.2022 r. Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/870 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie środków tymczasowej liberalizacji handlu z Ukrainą (wejście w życie z dniem 3 czerwca 2022 roku) wprowadzone zostały zerowe stawki celne na przywóz do Unii większości produktów przemysłowych pochodzących z Ukrainy. Zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem zawieszono zostały wszystkie ograniczenia taryfowe, a produkty, które objęte były tymi ograniczeniami - dopuszczane są do przywozu do Unii z Ukrainy bez żadnych należności celnych. Dodatkowo spadek dochodów z tytułu podatku VAT w imporcie jest spowodowany również tym, że zdecydowanie więcej podmiotów rozlicza podatek VAT z tytułu importu w procedurze 42 (płatność podatku w kraju zostaje zawieszona a podmiot rozlicza się w państwie przeznaczenia). Spadek dochodów z tytułu podatku akcyzowego od importu wynika z ogólnego spadku odpraw celnych wyrobów akcyzowych w imporcie oraz ze stosowania przemieszczania wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy.*

W 2020 roku obowiązywał wskaźnik ujawnionego przemytu wyrobów tytoniowych na drogowych przejściach granicznych na poziomie 40% (Cel Szefa KAS), który był w 2021 roku monitorowany.

Ww. wskaźnik to stosunek liczby ujawnionych przemycanych papierosów w samochodach osobowych do szacowanego, na podstawie badań statystycznych, wolumenu przemycanych papierosów w samochodach osobowych, zgodnie z przyjętą metodologią. Odsetek ten monitoruje aktualny poziom ujawnianych przemycanych papierosów w samochodach osobowych.

Różnica w wielkości wskaźnika wynika z wielu czynników, głównym jest ilość odprawionych pojazdów, ilość ujawnionych papierosów i wolumen przemytu, stąd tak różne wartości w poszczególnych latach (wskaźnik nie określony w kierunkach działania Szefa KAS w 2021 r.)

Wskaźnik *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu* określony przez Szefa KAS na poziomie 60 % został nie tylko zrealizowany, ale znacznie przekroczony (2020 r. – 75,9%, 2021 r. – 96,4% i 2022 r. – 95%). Niewielki spadek wartości miernika w 2022 r. w stosunku do 2021 r. spowodowany był czynnikami zewnętrznymi niezależnymi od działań funkcjonariuszy SCS. Były to błędy i niedopatrzania ze strony podmiotów (przewoźników), które w 2022 r. występowały częściej niż w roku poprzednim.

(akta kontroli: tom III, str. 382-388)

W latach 2020 – 2022, liczba obsłużonych zgłoszeń celnych w UCS systematycznie rosła i wynosiła: w 2020 r. – 445 970, w 2021 r. – 516 013 i w 2022 r. – 559 802.

Przeciętne wykonanie zatrudnienia funkcjonariuszy przy obsłudze zgłoszeń celnych (w osobach) również wzrosło i wynosiło: w 2020 r. – 18 osób, w 2021 r. – 28 osób i w 2022 r. – 31 osób. Liczba zgłoszeń obsłużonych średnio przez jednego funkcjonariusz zmniejszyła się i wynosiła: w 2020 r. – 24 776, w 2021 r. – 18429 i w 2022 r. – 18 058.

Dyrektor IAS wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie planowano liczby funkcjonariuszy obsługujących zgłoszenia celne (dyspozytorzy w CUDO), ponieważ kierownicy komórek elastycznie zarządzają posiadanym zasobem kadrowym i w razie potrzeby reagują na bieżąco. Liczba zgłoszeń celnych obsługiwanych średnio przez jednego funkcjonariusza zmieniała się w kolejnych latach w wyniku wyodrębnienia w 2021 roku drugiego CUDO (Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw) oraz powiększenia grupy funkcjonariuszy SCS – dyspozytorów, obsługujących zgłoszenia celne będące we właściwości Naczelnika PUCS w Przemysłu. Dodatkowo występująca w kraju sytuacja geopolityczna wywarła bezpośredni wpływ zarówno na wielkość obrotu gospodarczego - ilość i specyfikę towarów odprawianych w imporcie i eksporcie (towary strategiczne, towary sankcyjne, zboża) jak i wymusiła na dyspozytorach szerszą i bardziej czasochłonną analizę ryzyka obsługiwanych zgłoszeń celnych, co w znacznym stopniu wydłużyło obsługę tych zgłoszeń - przez ww. okoliczności jeden funkcjonariusz obsługuje mniej zgłoszeń celnych.

(akta kontroli: tom III, str. 382-389)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia skuteczność wykonywania zadań przez funkcjonariuszy SCS.

W okresie objętym kontrolą, osiągnięto większość mierników wyznaczonych przez Szefa KAS w kierunków działania i rozwoju KAS. IAS nie osiągnęła trzech z siedmiu mierników wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS, określonych w Zarządzeniu szefa KAS na rok 2020³⁸, co było spowodowane głównie ograniczeniami związanymi ze stanem pandemii wywołanej wirusem SARS CoV-2. Spowodowało to znaczny spadek ilości pojazdów i podróży przekraczających granicę, a także zwiększoną absencją funkcjonariuszy (koniecznością organizacji i realizacji zadań w trybie pracy zdalnej) oraz znacznie utrudniało komunikację ze stronami postępowania.

Wskaźniki wykonania zadań uległy poprawie lub pozostawały na poziomie roku poprzedniego.

W latach 2020 – 2022 liczba obsługiwanych zgłoszeń celnych wzrosła z 445 970 (w 2020 r.) do 559 802 (w 2022 r.), tj. o 25,5%, a obciążenie związane z obsługą tych zgłoszeń na jednego funkcjonariusza zmniejszyło się z 24 776 w 2020 r. do 18 058 na jednego funkcjonariusza w 2022 r. Związane to było m.in. ze zwiększeniem przeciętnego zatrudnienia funkcjonariuszy.

Spadek dochodów z podatku VAT i należności celnych z tytułu importu towarów wynikał głównie z konsekwencji wybuchu wojny w Ukrainie i wprowadzeniem zerowych stawek celnych na przywóz do UE większości produktów przemysłowych pochodzących z Ukrainy. Zawieszono również ograniczenia taryfowe, a produkty objęte tymi ograniczeniami dopuszczone były do przywozu z Ukrainy bez należności celnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Udzielanie najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego zaległego urlopu wypoczynkowego za rok poprzedni.

³⁸Zarządzenie nr 73 Szefa KAS z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2020; Zarządzenie nr 135 Szefa KAS z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2021; Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2022 zmienione zarządzeniem nr 60 Szefa KAS z dnia 25 sierpnia 2022 r.

2. Przestrzeganie normy przedłużonego czasu służby funkcjonariuszy SCS zgodnie z przepisami ustawy o KAS.
3. Podjęcie działań w celu wykorzystywania przez funkcjonariuszy czasu wolnego za przedłużony czas służby zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby.
4. Dopilnowanie bieżącego – co 3 miesiące (tj. zgodnego z §12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rozkładu czasu służby) składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.
5. Podjęcie działań w celu przeprowadzania szkoleń wstępnych funkcjonariuszy w terminie wynikającym z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie służby przygotowawczej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Rzeszów, dnia 30 sierpnia 2023 r.

Kontrolerzy:

Stanisław Jarzyna
doradca ekonomiczny

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/