RPW/154282/2023 P
Data:2023-11-09

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

RWPD
MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2023 -11- 09
Dep. ..... zał. 1 egz.

KBF.410.3.1.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów (dalej: MF), ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r., – Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. oraz Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej 2. Zarządzanie polityką kadrową w Służbie Celno-Skarbowej 3. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej w Ministerstwie Finansów
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie oraz danych za okresy wcześniejsze lub późniejsze mające bezpośredni związek z badanym zagadnieniem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/37/2023 z 26 czerwca 2023 r. 2. Anna Szczerbiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KBF/38/2023 z 26 czerwca 2023 r. 3. Sławomir Stężewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/66/2023 z 28 lipca 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-6)

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

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Obszar polityki kadrowej Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS) został uwzględniony w kierunkach działania i rozwoju KAS, wyznaczających cele do osiągnięcia w kontrolowanym okresie. Zdecydowana większość analizowanych zadań służących realizacji celów polityki kadrowej – choć nie bez opóźnień – została zrealizowana, w szczególności we wszystkich IAS utworzono piony personalne.

Nie został natomiast wdrożony system pomiaru efektywności pracy, pozwalający na optymalne prognozowanie etatów w KAS, mimo iż prace w tym zakresie podjęto niedługo po utworzeniu KAS. Trudno zatem uznać za w pełni osiągnięty cel *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS.* Niezależnie od prac prowadzonych w Ministerstwie Finansów, niektóre izby administracji skarbowej prowadziły własne analizy obciążenia pracą, oparte na różnych założeniach i parametrach, nie były to jednak działania skoordynowane i ujednolicone. NIK zauważa, że w związku z tym Szef KAS nie dysponował narzędziami o istotnym znaczeniu dla prowadzenia optymalnej polityki kadrowej.

NIK pozytywnie ocenia osiągnięcie zaplanowanych wartości mierników wykorzystywanych przez Szefa KAS do oceny skuteczności działań Służby Celno-Skarbowej (dalej: SCS), w tym poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń, ujawnienia z zakresu nadzoru rynku oraz średni czas obsługi zgłoszenia celnego, wyliczany w imporcie oraz w eksporcie.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadań określonych w programie wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*[3] (dalej: uchwała modernizacyjna lub Program), odnoszących się do regulacji uposażeń, zmiany modelu dodatków kontrolerskich oraz finansowania dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy SCS. Na wydatki związane z modernizacją systemu wynagrodzeń i uposażeń w KAS w latach 2020-2022 przeznaczono łącznie 603 464 tys. zł.

Za nieprawidłowy, w ocenie NIK, należy uznać brak realizacji polecenia Szefa KAS[4] w zakresie zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy skierowanych do realizacji kontroli SENT[5]. Szef KAS prowadził wprawdzie monitoring tego obszaru, przeprowadzono także analizę potrzeb w tym zakresie, ale nie skutkowało to urealnieniem wytycznych dla podległych jednostek.

W badanym okresie Szef KAS podejmował działania mające na celu zmniejszenie poziomu wakatów oraz fluktuacji kadr w grupie funkcjonariuszy, jednak działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

Jako skuteczne należy ocenić działania Szefa KAS zmierzające do ujednolicenia siatki płac funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Zmniejszeniu uległy różnice w wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy ogółem w poszczególnych izbach administracji skarbowej, jak również w każdej z kategorii stanowisk służbowych.

---

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

3 Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* (M. P. poz. 669), zmienioną uchwałą nr 31/2021 Rady Ministrów z dnia 3 marca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* (M. P. poz. 439).

4 Pismo nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

5 Kontrole w trybie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.); dalej: ustawa o monitorowaniu przewozu.

Niemniej analiza poziomu średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy nadal wykazywała dysproporcje.

NIK stwierdziła brak stałego monitoringu realizacji polecenia Szefa KAS[6] w zakresie kierowania funkcjonariuszy w pierwszej kolejności do zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy oraz brak narzędzi weryfikujących i potwierdzających realizację powyższego polecenia. W ocenie NIK, może to stwarzać ryzyko niezapewnienia optymalnego wykorzystania potencjału zasobów kadrowych do realizacji zadań Służby Celno-Skarbowej.

W Ministerstwie Finansów stwierdzono przypadki zatrudniania funkcjonariuszy SCS na stanowiskach pracy, których szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów nie nakładał obowiązków związanych z wykonywaniem zadań zastrzeżonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS dla funkcjonariuszy. W ocenie NIK, takie działanie nie znajduje uzasadnienia. Stanowiska pracy w grupie funkcjonariuszy powinny być wykorzystywane dla osób, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy SCS.

Pozytywnie należy ocenić zbliżenie średniej liczby awansów w stopniu średnio na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów i w izbach administracji skarbowej. W roku 2022 średnia liczba awansów przypadająca na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów wyniosła 0,42, a w IAS – 0,44.

W latach 2020-2023 (I kwartał) polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów ani w jednostkach organizacyjnych KAS.

Za nieprawidłowe NIK uznaje awansowanie na stopnie służbowe SCS Szefów KAS w przyspieszonym trybie, bez sporządzania rzetelnych uzasadnień. Jedna z tych osób[7] w okresie 16 miesięcy awansowała ze stopnia starszego rachmistrza na stopień młodszego inspektora, czyli o osiem stopni służbowych. Standardowy czas dojścia ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora powinien zająć 16 lat, zgodnie z art. 197 ust. 1 ustawy o KAS, a zatem czas ten skrócono 12-krotnie.

NIK negatywnie ocenia takie stosowanie prawa, gdzie za dokonanymi zmianami formalnymi nie następują zmiany realne jako oczywiste następstwo zastosowanych przepisów, tj. gdy dochodzi do formalnego przekształcenia stosunku pracy i wielokrotnego przyznania awansów, w bardzo krótkim przedziale czasu, na wyższe stopnie służbowe SCS, a funkcjonariusz – ze względu na zajmowanie stanowiska kierowniczego i wykonywanie związanych z nim zadań zarządczych – nie ma możliwości zdobywania kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także nie podlega ocenom na zasadach analogicznych z innymi funkcjonariuszami SCS. Działanie takie nie znajduje uzasadnienia także z tej przyczyny, że przepisy prawa nie wymagają od osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w KAS, np. dyrektora izby administracji skarbowej czy Szefa KAS, posiadania statusu funkcjonariusza i posiadania stopnia służbowego w SCS, jeśli przed zajęciem tych stanowisk osoby nie były funkcjonariuszami SCS. Z kolei wobec funkcjonariuszy SCS, którzy zajmują takie stanowiska, zdaniem NIK, nie ma podstaw do stosowania procedury oceniania, awansowania, wyróżniania najlepszych i dokumentowania czynności kadrowych w sposób odmienny od pozostałych funkcjonariuszy SCS.

---

6 Pismo nr SC6.0723.2.2017 z 24 lutego 2017 r.

7 Powołana na stanowisko Szefa KAS 12 maja 2022 r.

Przyjęcie innego trybu w tym zakresie, zwłaszcza w stosunku do najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS, może negatywnie oddziaływać na pozostałych funkcjonariuszy SCS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[8] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie planowane działania w obszarze polityki kadrowej w Służbie Celno-Skarbowej realizowane były w ramach czteroletnich kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej oraz rocznych kierunków działania i rozwoju KAS. Ponadto działania dotyczące polityki kadrowej, w szczególności w zakresie uposażeń funkcjonariuszy SCS, zawierał program wieloletni *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022.*

1. W okresie objętym kontrolą cele działania KAS wyznaczały: *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020*[9] (dalej: kierunki na lata 2017-2020) oraz *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024*[10] (dalej: kierunki na lata 2021-2024). Obszar polityki kadrowej SCS został uwzględniony w obu ww. uregulowaniach.

W kierunkach na lata 2017-2020 jako cel wskazano zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS. Jako działania zaplanowano Wdrożenie modelu kompetencji KAS oraz Systemu pomiaru efektywności pracy (2019) oraz wprowadzenie Spójnego systemu zarządzenia kadrami KAS (2020).

(akta kontroli: tom V str. 1-22)

Wymienione wyżej działania były realizowane w ramach projektu *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej* (POWER_ZZL)[11]. Projekt ten obejmował opracowanie: modelu kompetencji KAS, modelu funkcjonowania działu personalnego, procedury prognozowania etatów w KAS, zasad weryfikacji na stanowiska radców skarbowych i analityków, programów szkoleniowych dla radców skarbowych i analityków oraz przeprowadzenie na ich podstawie szkoleń. Założono, że projekt będzie realizowany siłami własnymi KAS ze wsparciem wykonawców zewnętrznych (w zakresie usług doradczych i szkoleniowych). Realizacja projektu POWER_ZZL nie została zakończona w pierwotnym terminie (2019 r.), m.in. z powodu niedoszacowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne zadania, co skutkowało unieważnieniem przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ich realizację (unieważniono, a następnie powtórzono dwa postępowania, których przedmiotem było: Utworzenie Działu Personalnego jako Partnera Personalnego oraz Opracowanie systemu zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy

---

8 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.

9 Załącznik do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MRiF poz. 144). W horyzoncie obowiązywania kierunków 2017-2020 dwukrotnie dokonano ich aktualizacji: zarządzeniem Ministra Finansów z 21 maja 2019 r. (Dz. Urz. MF poz. 61) oraz zarządzeniem Ministra Finansów z 24 lutego 2020 r. (Dz. Urz. MF poz. 23).

10 Załącznik do zarządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 34).

11 Porozumienie nr POWR.02.18.00-00-0001/17 zawarte 25 września 2017 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Rozwoju i Finansów.

KAS w ramach projektu POWER). Budżet projektu został zwiększony[12], a termin jego realizacji wydłużono do 31 października 2020 r., a następnie do 31 grudnia 2020 r.

NIK zauważa, że konsekwencją opóźnień w realizacji projektu POWER_ZZL było niezrealizowanie w wyznaczonych terminach zadań przypisanych do celu Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS, wyznaczonego w kierunkach na lata 2017-2020. Tym samym Szef KAS nie pozyskał w tym okresie narzędzi kluczowych z punktu widzenia zarządzania KAS, w tym SCS.

(akta kontroli: tom II str. 5, 29-43; tom IV str. 34-64; tom V str. 23-29)

Wskaźnik Wdrożony model kompetencji w KAS na koniec 2019 r. (według raportu z realizacji kierunków 2017-2020) osiągnął wartość 50%. W ramach aktualizacji w 2020 r. kierunków 2017-2020 termin realizacji tego działania został wydłużony do końca 2020 r., jednak także w tym terminie nie zostało ono zakończone – osiągniętą wartość wskaźnika określono na poziomie 80%.

Przetarg na opracowanie systemu zarządzania kompetencjami, ogłoszony w listopadzie 2018 r., został unieważniony, ponieważ wszystkie oferty przekroczyły wartość zaplanowanego budżetu. Po zwiększeniu budżetu Projektu POWER_ZZL przeprowadzono kolejne postępowanie przetargowe, w ramach którego w listopadzie 2019 r. wyłoniono Wykonawcę (konsorcjum firm).

Wstępny model kompetencji KAS został odebrany przez Zamawiającego protokołem z 12 lutego 2020 r. Na bazie wstępnego modelu w Ministerstwie Finansów kontynuowano prace nad modelem kompetencji specjalistycznych. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: DBM) wskazał, że w stosunku do pierwotnego wstępnego modelu dokonano modyfikacji polegających na stworzeniu do stosowania mniej skomplikowanej wersji ogólnej Modelu, ujednoliceniu skali pomiaru kompetencji, wprowadzeniu tzw. zachowań krytycznych („czerwone kartki") oraz dostosowaniu kompetencji i wskaźników kompetencji do potrzeb organizacji. *Model kompetencji pracowników i funkcjonariuszy KAS* jako produkt końcowy został odebrany (z zastrzeżeniami) protokołem z 16 listopada 2020 r.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że przed przekazaniem Modelu do jednostek podległych: dostosowano Model do zmieniających się potrzeb organizacji, przygotowano procesy w jednostkach organizacyjnych KAS, w których Model miał być wykorzystywany[13], a także przygotowano osoby uczestniczące w procesach wykorzystujących Model[14].

Model kompetencji Krajowej Administracji Skarbowej został zatwierdzony przez Szefa KAS w dniu 17 listopada 2021 r. i przekazany do izb administracji skarbowej oraz Krajowej Informacji Skarbowej[15].

(akta kontroli: tom IV str. 3-59; tom V str. 30-42)

Wskaźnik Wdrożony system pomiaru efektywności pracy nie osiągnął założonej wartości. Podstawą tego systemu miała być procedura prognozowania etatów w KAS (jeden z produktów POWER_ZZL). Ogłoszenie postępowania o udzielenie

---

12 Aneks nr 1 do Porozumienia zawarty 21 grudnia 2018 r. oraz aneks nr 2 z 11 lipca 2019 r.

13 Opracowanie procedury przeprowadzania oceny zintegrowanej metodą AC/DC oraz procedury przeprowadzania wywiadu kompetencyjnego, opracowanie dokumentu wewnętrznego Szczegółowego Modelu kompetencji KAS wykorzystywanego w ww. procesach oraz zorganizowanie pilotażowej sesji DC w celu weryfikacji trafności przyjętych wskaźników/zachowań i ich poziomów.

14 Pilotażowe badanie kompetencji partnerów personalnych: określenie mocnych i słabych stron partnerów personalnych, którzy w swoich zadaniach mieli przewidziane prowadzenie m.in. wywiadów kompetencyjnych na podstawie Modelu oraz sprawdzenie umiejętności prowadzenia sesji przez asesorów wewnętrznych.

15 Pismem z 18 listopada 2021 r.

zamówienia publicznego zostało poprzedzone przeprowadzeniem dialogu technicznego w celu rozpoznania rozwiązań funkcjonujących na rynku oraz cen i możliwości, jakie oferowały firmy odnośnie do przedmiotu zamówienia. Wykonawca (konsorcjum firm) został wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego. Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej 23 kwietnia 2019 r.[16], Wykonawca zobowiązał się do przeprowadzenia analizy organizacji oraz opracowania *Wstępnej Metody służącej do identyfikacji potrzeb etatowych Krajowej Administracji Skarbowej*, zapewniającej określenie optymalnego stanu zatrudnienia w rozbiciu na funkcjonariuszy i innych pracowników, w tym ustalenie nadwyżek lub braków.

Wstępna Metoda określania optymalnej ilości etatów (przedkładana przez Wykonawcę w kolejnych wersjach, do których Zamawiający zgłosił szereg uwag) w ocenie Zamawiającego nie pozwalała na osiągnięcie ww. celu, pozwalała jedynie na określenie ile czasu zajmuje w jednostkach organizacyjnych KAS realizacja zadań oraz iloma etatami są one realizowane. Zamawiający uznał, że Wykonawca wykonywał umowę w sposób nieprawidłowy, kilkukrotnie przedkładał do odbioru produkt niespełniający wymagań stawianych w umowie, bez uwzględniania zgłaszanych przez Zamawiającego uwag, a także naruszał terminy realizacji poszczególnych etapów wskazane w umowie i 22 października 2019 r. odstąpił od umowy z winy Wykonawcy i wystąpił o zapłatę kary umownej. Przeciwko Wykonawcy został skierowany pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym[17].

Odstąpiono od ponowienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację przedmiotowego zadania i podjęto decyzję o jego realizacji zasobami własnymi KAS.

(akta kontroli: tom III str. 60-61, 63-67, 70-84; tom IV str. 38, 175; tom V str. 43-85, 87)

Do końca 2020 r. nie został także wdrożony *Spójny system zarządzania kadrami w KAS*. W ramach działania Opracowanie i wdrożenie spójnego systemu zarządzania kadrami realizowano cztery zadania (objęte projektem POWER_ZZL): dział personalny jako partner strategiczny, system zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy KAS, prognozowanie zatrudnienia w KAS i system doskonalenia zawodowego radców skarbowych i analityków.

Postępowanie przetargowe na *Utworzenie Działu Personalnego jako Partnera Strategicznego* rozpoczęte w listopadzie 2018 r. zostało unieważnione z uwagi na to, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Ponowny przetarg ogłoszono w lipcu 2019 r., a zakończono w październiku 2019 r. Wykonawca opracował *Wstępny model komórki personalnej,* który poddano pilotażowi w trzech IAS (Białystok, Katowice i Lublin). Wdrożenie koncepcji Modelu komórki personalnej w pozostałych jednostkach KAS nastąpiło 1 stycznia 2021 r. (szerzej na ten temat w obszarze 2).

Opracowanie systemu doskonalenia zawodowego radców skarbowych oraz analityków KAS zlecono wykonawcy wyłonionemu w przetargu nieograniczonym, ogłoszonym w czerwcu 2018 r. Realizacja tego zadania została zakończona w terminie (listopad 2019 r.)

(akta kontroli: tom I str. 67, 110-114; tom III str. 61; tom IV str. 173-199; tom V str. 15-22, 38)

Działaniem wspierającym realizację celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS* było Opracowanie

---

[16] Umowa nr C/846/8/DLK/B/299-3.

[17] W trakcie kontroli NIK postępowanie sądowe było w toku, termin kolejnej rozprawy został wyznaczony na 5 czerwca 2024 r.

motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS, opartego na ocenie skuteczności i efektywności realizacji zadań". Według stanu na koniec 2020 r. działanie to było w trakcie realizacji.
Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że budowanie motywacyjnego systemu wynagrodzeń pracowników i funkcjonariuszy KAS jest procesem ciągłym i wymaga nieustannych działań, w dużej mierze uzależniony jest także od posiadanych środków finansowych. W celu zwiększenia skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS wprowadzono w życie program wieloletni *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*. Zastosowano szereg motywujących narzędzi regulacji wynagrodzeń i uposażeń, obejmujących: wzrost przeciętnego wynagrodzenia/ uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich mającą na celu eliminację zróżnicowania tych dodatków pomiędzy grupami zawodowymi, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe pracowników i funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby, dodatków zadaniowych dla pracowników KAS oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy). W 2020 r. uruchomiono środki z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 44) przeznaczone na realizację wydatków z tytułów wskazanych w Programie, w tym w szczególności na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń – Priorytet I kierunek *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS* w wysokości 464 313 tys. zł.

Z 1 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej[18]. Powyższym rozporządzeniem wprowadzono nowy sposób określenia wysokości dodatków kontrolerskich. W miejsce obowiązującego wcześniej dodatku kontrolerskiego w postaci procentowej wprowadzono dodatek w postaci kwotowej.

Prace nad motywacyjnym systemem wynagradzania prowadzone były także w kolejnych latach. W 2022 r. zmieniono rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej[19], w związku podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy wynikającym z realizacji Programu oraz wzrostem funduszu uposażeń o około 4,4% ze środków ujętych w ustawie budżetowej na 2022 r.[20]. W rozporządzeniu uwzględniono wzrost indywidualnych uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – ze skutkiem od 1 stycznia 2022 r. – poprzez zwiększenie wysokości każdego mnożnika kwoty bazowej służącego do ustalenia wysokości dodatku za stopień służbowy. Zmiana obejmowała wzrost wysokości mnożnika dla każdego z poszczególnych stopni służbowych o 0,207, co stanowiło kwotę 373,30 zł.

Także w 2022 r. w Ministerstwie Finansów została opracowana, przy współudziale przedstawicieli strony społecznej, *Instrukcja awansowania pracowników i funkcjonariuszy*, która określiła m.in. docelową siatkę wynagrodzeń i uposażeń na poszczególnych stanowiskach. Instrukcja została przekazana 9 stycznia 2023 r. do jednostek KAS celem stosowania[21].

W 2023 r. zostało zmienione rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby

---

18 Dz. U. poz. 2461.

19 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 983).

20 Część 19, rozdział 75001, 75008.

21 Pismo nr DBM4.0723.75.2022.

Celno- Skarbowej[22] w celu dostosowania przepisów do zakładanych indywidualnych podwyżek uposażeń zasadniczych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej poprzez zmianę mnożników kwoty bazowej określonych dla poszczególnych stanowisk służbowych[23]. Zastępca Dyrektora DBM wskazał: *Konieczność zmiany ww. rozporządzenia wynikała z porozumienia zawartego 21 września 2022 r., podpisanego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej ze Stroną Społeczną i zaakceptowanego przez Ministra Finansów, a dotyczącego m.in. poprawy warunków służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Krajowej Administracji Skarbowej. W ww. porozumieniu określono m.in. wzrost przeciętnego miesięcznego uposażenia brutto na etat dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.* Zmiana rozporządzenia związana była również z programem wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025*, w którym przewidziano w latach 2023-2025 wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej odpowiednio o: 699,60 zł w roku 2023, i 499,60 zł w latach 2024-2025 (wzrost miesięcznego przeciętnego uposażenia miał obejmować uposażenie zasadnicze oraz wynikający ze wzrostu uposażenia zasadniczego wzrost dodatku za wieloletnią służbę).

(akta kontroli: tom III str. 91-94; tom V str. 1-22)

W kierunkach na lata 2021-2024 zostało wyznaczone zadanie wdrożenia jednolitych i nowoczesnych rozwiązań w obszarze zarządzania kadrami[24]. Do 2021 r. przypisano wdrożenie w IAS działu personalnego jako partnera strategicznego, a do 2022 r. – wdrożenie wywiadu kompetencyjnego oraz opracowanie założeń programu mentoringowego w KAS.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że badanie kompetencji kadry kierowniczej jest prowadzone jako proces ciągły zarówno na poziomie centralnym (metodą Development Center), jak i na poziomie regionalnym za pomocą wywiadów kompetencyjnych. W lutym 2022 r. zostały wdrożone zalecenia zawarte w dokumencie *Ocena kompetencji kierowniczych w Krajowej Administracji Skarbowej*, w którym określono m.in. przebieg wywiadu kompetencyjnego, badane kompetencje, skład zespołu dokonującego oceny, sposób dokumentowania oraz wskazano kluczowe kompetencje niezbędne do sprawnego zarządzania kapitałem ludzkim. Opracowany został także *Profil kompetencyjny kadry kierowniczej w KAS.*

(akta kontroli: tom I str. 5-27; tom V str. 89-90)

W grudniu 2022 r. został zatwierdzony przez Szefa KAS i przekazany do IAS[25] dokument *Założenia programu mentoringowego w Krajowej Administracji Skarbowej.* Program mentoringowy uruchomiono w IAS oraz KIS od marca 2023 r.

(akta kontroli: tom II str. 284-286)

Realizacji celu *Nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby* służyć miało działanie – Nowoczesne metody rekrutacji, szkoleń i przygotowywania nowych kadr, w tym m.in. poddziałania: Umożliwienie kandydatom do służby w KAS składania dokumentów w formie elektronicznej; Usprawnienie przeprowadzania badań psychofizjologicznych kandydatów do służby w SCS i funkcjonariuszy SCS,

---

22 Dz. U. z 2020 poz. 182, ze zm.

23 W rozporządzeniu określono podwyższone minimalne i maksymalne mnożniki kwoty bazowej, służące do ustalenia wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na poszczególnych stanowiskach służbowych.

24 Wskaźnik stopnia realizacji celu *Nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby*, kierunek Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań. Oczekiwana wartość na koniec 2021 r. – 1, a na koniec 2022 r. – 2.

25 Pismo znak DBM6.100.17.2022 z 28 grudnia 2022 r.

utworzenie w ramach KAS zespołu specjalistycznych pracowni badań psychofizjologicznych. Podzadania te zostały zrealizowane.

Wypracowano rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej[26]. W celu uproszczenia ścieżki składania aplikacji do Służby Celno-Skarbowej umożliwiono kandydatom, oprócz formy papierowej oraz systemu e-PUAP, składanie aplikacji za pośrednictwem formularza elektronicznego.

W ramach KAS utworzono zespół specjalistycznych pracowni badań psychofizjologicznych, na który złożyły się: Centralna Pracownia Badań Psychofizjologicznych w Departamencie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów oraz Terenowe Pracownie Badań Psychofizjologicznych w IAS w Gdańsku i IAS w Kielcach. Procedura w sprawie obiegu dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia badań psychofizycznych w KAS została zaakceptowana przez Szefa KAS 20 września 2022 r.

(akta kontroli: tom IV str. 62, 85-89)

2. W okresie objętym kontrolą Szef KAS określał, w drodze zarządzenia, roczne kierunki działania i rozwoju KAS (dalej: roczne kierunki). Wśród celów wyznaczonych w kierunkach na 2020 r.[27] do obszaru organizacji i polityki kadrowej KAS odnosiły się głównie cele szkoleniowe: *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* oraz *Zwiększenie kompetencji analitycznych pracowników KAS, funkcjonariuszy KAS oraz członków Grupy Bezpośredniego Wsparcia Analitycznego*. Pierwszy z ww. celów nie został zrealizowany ze względu na odwołanie przedsięwzięć szkoleniowych w związku z epidemią COVID-19[28]. Dla drugiego celu ustalony miernik stopnia jego realizacji osiągnął założoną wartość[29].

(akta kontroli: tom V str. 97, 115; tom IV str. 66, 71-72, 95-96)

W rocznych kierunkach na 2021 r. Szefa KAS wyznaczył m.in. cele: *Wdrożenie nowego modelu zarządzania kadrami KAS* (miernik *Liczba warsztatów z partnerami personalnymi i pracownikami wydziałów personalnych dotyczących wypracowania spójnego modelu zarządzania kadrami KAS* ≥ 2, osiągnięto wartość 89) oraz *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* (miernik *Liczba zrealizowanych osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online w stosunku do liczby osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online* ≥ 95, osiągnięto wartość 148,32 oraz miernik *Liczba działań/ projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym* ≥ 9, osiągnięto wartość 16).

(akta kontroli: tom V str. 134-136; tom IV str. 67, 72, 87-94)

W 2022 r. Szef KAS wyznaczył m.in. cele: *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* (miernik – *Liczba zrealizowanych osobodni szkoleń w stosunku do liczby osobodni ujętych w planach szkoleń*, wartość planowana ≥ 95%, wartość osiągnięta 108,1%) oraz *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* (miernik – *Liczba zrealizowanych działań/ projektów o charakterze niestacjonarnym w stosunku do liczby zaplanowanych działań/ projektów o charakterze stacjonarnym*, wartość planowana ≥ 95%, wartość osiągnięta 102,9%). Ponadto Szef KAS wyznaczył cel *Zmiana struktury i sposobu działania pionów personalnych oraz zwiększenie efektywności ich działania*. Jednym z mierników stopnia realizacji tego

---

[26] Dz. U. poz. 1943.

[27] Zarządzenie nr 73 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 20 grudnia 2019 r.

[28] Ustalony miernik – *Liczba zrealizowanych osobodni z planu przedsięwzięć edukacyjnych w stosunku do liczby osobodni w planie przedsięwzięć edukacyjnych* > 95%, wartość osiągnięta 73,9%.

[29] Miernik – *Liczba pracowników KAS, funkcjonariuszy KAS oraz członków Grupy Bezpośredniego Wsparcia Analitycznego, którzy wzięli udział w szkoleniach podnoszących kompetencje z zakresu analityki* ≥ 660, wartość osiągnięta 1358.

celu była *Zmiana struktury i sposobu działania pionów personalnych* (wartość planowana ≥ 75%, wartość osiągnięta 75%). Miernik ten został zdefiniowany jako *Realizacja zadań związanych ze zmianą struktury i sposobu działania pionów personalnych w IAS*: (1) opracowanie procedury wywiadu wejściowego dla osób rozpoczynających pracę/ służbę (30%), (2) opracowanie formularzy ankiety i wywiadu wejściowego dla osób rozpoczynających pracę/ służbę (75%).

(akta kontroli: tom V str. 147-151; tom IV str. 67, 72)

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Krajowej Szkole Skarbowości (dalej: KSS) wskazały, że w badanym okresie Krajowa Szkoła Skarbowości zrealizowała szkolenia pierwotnie zgłoszone przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej (dalej: DIAS) (na etapie badania potrzeb) na poziomie: w ramach zasadniczych kursów zawodowych – od 37,4% do 55,3%, w ramach szkoleń aspiranckich – od 43,5% do 92,6% oraz w ramach szkoleń oficerskich – od 37,9% do 51,9%.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że w celu identyfikacji potrzeb szkoleniowych, które uwzględniają priorytety wyznaczone przez departamenty KAS w MF, Krajowa Szkoła Skarbowości zwraca się z pytaniem do departamentów o wskazanie potrzeb szkoleniowych związanych z obszarem ich działalności i powiązanie ich z priorytetami określonymi przez Szefa KAS. Każdego roku priorytety są ściśle związane z Systemem szkolenia kadr KAS (w tym szkolenia obligatoryjne), polityką szkoleniową Szefa KAS, kierunkami działania i rozwoju KAS, celami określonymi przez departamenty oraz wynikają ze zmian w przepisach prawa. KSS zbiera również potrzeby szkoleniowe na poziomie regionalnym. W tym celu KSS zwraca się do jednostek KAS o wskazanie zapotrzebowania na szkolenia zawodowe oraz szkolenia podoficerskie i oficerskie. Potrzeby szkoleniowe zebrane z departamentów KAS w MF oraz jednostek KAS są agregowane i urealniane do faktycznych możliwości logistycznych oraz w głównej mierze do budżetu, jakim dysponuje KSS. Plany szkoleń centralnych kadr KAS na rok 2021 i 2022 powstawały w warunkach trwającej pandemii i notorycznie zmieniających się przepisów dot. ograniczeń związanych ze stanem epidemiologicznym. Ponadto każdego roku KSS z uwagi na niewystarczające zaplecze logistyczne, jak i ograniczony budżet urealnia zgłaszane potrzeby do możliwie jak najefektywniejszego poziomu. W celu zwiększenia liczby przeszkolonych osób (uwzględniając zgłaszane potrzeby IAS) wprowadzono nowe formy nauczania, tj. szkolenia online i webinary. KSS każdego roku jako priorytet traktuje realizację szkoleń obligatoryjnych, które wynikają z przepisów prawa i aktów wewnętrznych.

(akta kontroli: tom IV str. 11-33)

3. W badanym okresie skuteczność i efektywność działania KAS była monitorowana za pomocą szeregu wskaźników, przy czym monitorowane i analizowane były wyniki osiągane w poszczególnych obszarach, dotyczące całych procesów bądź mniej złożonych czynności, bez stosowania, co do zasady, podziału na grupy pracowników, wydzielone według kryterium formy i podstawy zatrudnienia w KAS. Wiele z zadań realizowanych było zarówno przez funkcjonariuszy SCS, jak i pracowników z korpusu służby cywilnej. Uwzględniając fakt, że realizacja zadań z niektórych obszarów zdominowana była przez działania funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w urzędach celno-skarbowych, dla oceny skuteczności i efektywności SCS w badanym okresie przyjęto mierniki określone dla oceny stopnia realizacji celów wyznaczonych w czteroletnich kierunkach rozwoju KAS: *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz w eksporcie*[30], *Poziom reakcji organów*

[30] Konstrukcja miernika: suma czasów zakwalifikowanych do wyliczeń zgłoszeń w imporcie (czas liczony od momentu przesłania zgłoszenia do systemu, do momentu otrzymania informacji o zakończeniu czynności weryfikacyjnych i gotowości organu do zwolnienia towaru pod warunkiem uiszczenia/zabezpieczenia należności) oraz w eksporcie (czas liczony od momentu, kiedy przesłano zgłoszenie do systemu, do czasu

KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu[31] oraz *Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zatrzymaniom i ograniczeniom (nadzór rynku)*[32]. Ponadto uwzględniono dane dotyczące obsługi zgłoszeń celnych, kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych oraz kontroli SENT, a także zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT.

3.1. Zaplanowane na koniec poszczególnych lat wartości wskaźników Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń[33] oraz Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku[34] zostały osiągnięte. Wskaźnik Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz w eksporcie został zrealizowany na koniec 2020 r. i 2022 r.[35], na koniec 2021 r. nieznacznie przekroczył założoną wartość (34, 35 minuty wobec 34 minut). W *Raporcie z realizacji kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2021* jako przyczynę nieosiągnięcia planowanej wartości wskazano wzrost obciążenia pracą w oddziałach celnych, na skutek zwiększenia się liczby obsługiwanych komunikatów w związku z brexitem i wdrożeniem pakietu e-commerce VAT, a także niedobory kadrowe związane z przejściem na emeryturę wielu osób obsługujących zgłoszenia celne. Podjęte działania naprawcze celem realizacji ww. miernika obejmowały monitorowanie stanu kadrowego w obszarze odpraw celnych oraz postępującą automatyzację obsługi zgłoszeń, tj. stopniowe obejmowanie automatyczną obsługą zgłoszeń szerszego grona wiarygodnych importerów i eksporterów, uprzednio zweryfikowanych przez pion kontrolny Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli: tom V str. 101, 108, 112, 124, 132-133, 143, 145-146, 153-155)

3.2. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu liczba obsłużonych zgłoszeń celnych[36] wyniosła: w 2020 r. – 6 461 863 zgłoszenia, w 2021 r. – 8 494 290 zgłoszeń i w 2022 r. – 7 815 986. W obsłudze zgłoszeń celnych decydującą rolę odgrywa grupa wysoce wykwalifikowanych i najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy – tzw. grupa dyspozytorów. Funkcjonariusze z tej grupy obsługują zgłoszenia w systemie,

---

otrzymania informacji o zwolnieniu towaru) w stosunku do liczby zakwalifikowanych do wyliczeń zgłoszeń w imporcie i eksporcie. Do monitoringu czasu obsługi zgłoszenia celnego w wywozie i przywozie służyła aplikacja „CZASY", dostępna w każdej izbie administracji skarbowej. Głównym zadaniem aplikacji była prezentacja i udostępnianie statystyk oraz powiązanych danych analitycznych opisujących długość trwania obsługi zgłoszeń celnych w imporcie i eksporcie. Aplikacja „CZASY" pozwalała na obliczanie (w minutach) jednej wartości dla średniego czasu obsługi zgłoszenia celnego w imporcie i eksporcie według średniej ważonej. Aplikacja kwalifikowała do wyliczeń zgłoszenia najbardziej reprezentatywne (gdzie obsługa zgłoszeń nie była zakłócana okolicznościami zewnętrznym), spełniające warunki określone w metodologii (m.in. dokumenty w procedurze standardowej zarejestrowane od poniedziałku do piątku pomiędzy godziną 8.30 a 14.00, o statusach wskazujących na zakończenie obsługi zgłoszenia celnego). Aplikacja wykorzystywała dane pochodzące z bazy danych z systemów AES oraz AIS/IMPORT.

31 Miernik wyliczany jako stosunek liczby zrealizowanych czynności kontrolnych wynikających z zastrzeżeń dotyczących zgłoszeń przewozu towarów (np. art. 12a, SENT GEO BI, zastrzeżenia ZISAR) do liczby zgłoszeń z zastrzeżeniami (reakcja na zastrzeżenie to czynności kontrolne we wszystkich uzasadnionych przypadkach + odstąpienia od czynności kontrolnych w racjonalnie uzasadnionych przypadkach).

32 Miernik konstrukcyjnie tożsamy z miernikiem *Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku* w rocznych kierunkach na 2021 r. oraz *Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku* w rocznych kierunkach na 2022 r. Dane stanowiące podstawę do przedstawienia wartości realizacji miernika pochodziły z systemu RAPEX – Wspólnotowy System Szybkiej Informacji. W systemie tym wprowadzane były przez koordynatorów powołanych przez Szefa KAS w poszczególnych obszarach pozataryfowych zatrzymania towarów podlegających zakazom i ograniczeniom.

33 Osiągnięte wartości w latach 2020-2022 (wobec planowanych = 60%): odpowiednio 79%. 90% i 89%.

34 Osiągnięte wartości (wobec planowanych) w latach 2020-2022: 3397 szt. (≥ 2376 szt.), 4035 szt. (≥ 1800 szt.) i 3553 szt. (≥ 1800).

35 Na 2020 r. zaplanowano ≤ 35 minut, osiągnięto 33,17 minuty, na 2022 r. zaplanowano ≤ 33 minuty, osiągnięto 30,08 minuty.

36 W tej liczbie uwzględniono zarówno zgłoszenia celne w statusie „obsłużone", jak i w statucie „innym". Status „obsłużone" w systemie oznacza, że obsługa przebiegła w zakładany sposób i zakończyła się zwolnieniem do procedury. Status „inny" oznacza, że zgłoszenie zostało przekazane do systemu lecz jego obsługa nie przebiegła w standardowy sposób, ale także generowała pracochłonność po stronie funkcjonariuszy obsługujących obrót towarowy. Źródło danych: System Hurtowni Danych ARI@DNA2.

weryfikują poprawność podanych danych, interpretują analizę ryzyka i decydują o kontroli. Według stanu na koniec poszczególnych lat badanego okresu liczba dyspozytorów obsługujących zgłoszenia celne wynosiła: 443, 474 i 480 dyspozytorów. Dla wyliczenia obciążenia pracą przyjęto liczbę zgłoszeń celnych przypadającą na jednego funkcjonariusza z grupy dyspozytorów: w 2020 r. było to 14 587 zgłoszeń, w 2021 r. – 17 920 zgłoszeń i w 2022 r. – 16 283 zgłoszenia.

(akta kontroli: tom V str. 156-161)

3.3. Kontrole celno-skarbowe wyrobów akcyzowych.

3.3.1. Kontrole celno-skarbowe wyrobów akcyzowych przeprowadzone przez komórki kontroli celno-skarbowej (CKK) w UCS w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego w rozumieniu przepisów art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[37] (na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej, o którym mowa w art. 62 ust. 1 ustawy o KAS)

W każdym roku badanego okresu przeprowadzono mniej kontroli niż w 2019 r. (2020 – 114, 2021 – 121 i 2022 – 109, wobec 145 w 2019 r.), mniejsza była także liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości (odpowiednio: 87, 103 i 90 wobec 108). Szacunkowa wartość uszczupleń w latach 2020-2021 (211,8 tys. zł i 211,2 tys. zł) była znacząco niższa niż w 2019 r. (820 tys. zł), podobnie jak szacunkowa wartość uszczupleń przypadająca na jedną kontrolę, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości (2,4 tys. zł i 2,1 tys. zł wobec 7,6 tys. zł w 2019 r.). Dla 2022 r. szacunkowa wartość uszczupleń istotnie wzrosła – do 1002,1 tys. zł (oraz 11,1 tys. zł na jedną kontrolę). W całym badanym okresie wzrosła, w porównaniu do 2019 r., skuteczność kontroli, mierzona odsetkiem kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w liczbie przeprowadzonych kontroli: w 2019 r. wskaźnik ten wyniósł 74,5%, w 2020 – 76,3%, w 2021 r. – 85,1% i w 2022 r. – 82,6%.

(akta kontroli: tom IV str. 251-259)

3.3.2. Kontrole celno-skarbowe wyrobów akcyzowych przeprowadzone przez komórki kontroli rynku (CRK) w UCS w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych oraz zawartości nieusuwalnego znacznika oraz barwnika w olejach opałowym i napędowym (wykonywane na podstawie legitymacji służbowej oraz stałego upoważnienia do wykonywania kontroli – art. 62 ust. 5 ustawy o KAS)

W 2019 r. przeprowadzono 47 330 kontroli, w 2020 r. – 41 110, w 2021 r. – 46 990 i w 2022 r. – 61 151. Liczba kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniosła odpowiednio: 3334, 2278, 2515 i 3742. Odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w każdym roku badanego okresu był niższy niż w 2019 r. (odpowiednio 5,5%, 5,4% i 6,1% wobec 7%). Szacunkowe wartości uszczupleń w przedmiotowych kontrolach wyniosły: w 2019 r. – 330 665,3 tys. zł, w 2020 r. – 38 811 tys. zł, w 2021 r. – 26 355,9 tys. zł i w 2022 r. – 69 084,2 tys. zł. Porównywalność tych danych zaburza wynik 2019 r., znacząco odbiegający od wyniku lat kolejnych. Kwota szacunkowych uszczupleń w 2019 r. wynikała w głównej mierze z ustaleń kontroli jednego podmiotu, przeprowadzonej przez UCS w Gdańsku, w wyniku której ustalono uszczuplenia na kwotę 280 637,5 tys. zł (84,9% uszczupleń wszystkich UCS w 2019 r.).

(akta kontroli: tom IV str. 252-253, 260-267)

---

[37] Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.

3.3.3. Kontrole w trybie art. 46 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny kodeks celny[38] (dalej: UKC)

W każdym roku badanego okresu liczba kontroli przeprowadzonych w tym trybie była wyższa niż w 2019 r. Według danych przekazywanych corocznie do Komisji Europejskiej w ramach sprawozdawczości *Wyniki działalności Unii Celnej* (*Customs Union Performance – CUP*): w 2019 r. przeprowadzono 129 347 kontroli w trybie art. 46 ww. rozporządzenia, w 2020 r. – 141 888 kontroli, w 2021 r. – 189 156 kontroli i w 2022 r. – 133 453 kontroli. Szacunkowa wartość uszczupleń ustalona w tych kontrolach, według danych pozyskanych z IAS, wyniosła: odpowiednio: 182 152,2 tys. zł, 183 400,8 tys. zł, 194 094,6 tys. zł i 220 483,1 tys. zł.

W latach 2020-2022 funkcjonariusze SCS przeprowadzili odpowiednio 212, 269 i 373 kontroli celnych w siedzibie przedsiębiorcy (na podstawie art. 48 UKC) wobec 243 kontroli w 2019 r.

(akta kontroli: tom V str. 162-167; tom IV str. 470)

W ramach kontroli wykonania budżetu UE w roku 2022 Europejski Trybunał Obrachunkowy skontrolował trzy państwa członkowskie, w tym Polskę, w celu zbadania, w jaki sposób sporządzają one deklaracje w zakresie tradycyjnych zasobów własnych. Trybunał nie stwierdził istotnych problemów w procesie zarządzania należnościami celnymi i sporządzania odnośnych deklaracji przez Polskę, niemniej wskazał, że w Polsce występowały opóźnienia administracyjne w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu[39].

3.4. Kontrole przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi[40] (dalej: kontrole SENT)

W 2020 r. funkcjonariusze SCS przeprowadzili 508 228 kontroli SENT, w 2021 r. – 510 760 i w 2022 r. – 484 745. W każdym z tych lat liczba przeprowadzonych kontroli była mniejsza niż w 2019 r., kiedy zrealizowano 516 973 kontrole. Wzrosła natomiast skuteczność tych kontroli – odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w 2020 r. wyniósł 1,6%, w 2021 r. – 1,4% i w 2022 r. – 1,9%, wobec 1,3% w 2019 r. W wyniku przeprowadzonych kontroli SENT nałożono kary grzywny w wysokości: w 2019 r. – 836,1 tys. zł, w 2020 r. – 777,5 tys. zł, w 2021 r. – 891,5 tys. zł oraz w 2022 r. – 1403,5 tys. zł.

(akta kontroli: tom V str. 292-299)

3.5. Zapewnienie minimalnej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT.

W badanym okresie nie zapewniono minimalnej liczby funkcjonariuszy wykonujących kontrole SENT. Szef KAS, pismem z 31 marca 2017 r. (znak DZP.1404493.2017), określił dla poszczególnych IAS minimalną liczbę funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT (w podziale na grupy kontrolne i patrole interwencyjne). Zgodnie z tym poleceniem minimalna liczba funkcjonariuszy realizująca te zadania powinna łącznie wynosić 1476 funkcjonariuszy. W badanym okresie liczba tych funkcjonariuszy sukcesywnie malała i na koniec I kwartału 2023 r. wynosiła 542 funkcjonariuszy, co oznaczało niedobór na poziomie 934 funkcjonariuszy w stosunku do minimalnej liczby określonej przez Szefa KAS.

---

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

39 Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023, str. 195-197.

40 Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.; dalej: ustawa o monitorowaniu przewozu.

Dyrektor Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej (DZP), do którego zadań należał nadzór nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych w zakresie monitorowania i kontroli przewozu towarów, w 2019 r. polecił przeprowadzenie skoordynowanej kontroli w komórkach realizacji wykonujących kontrole SENT, m.in. w zakresie oceny stanu etatowego tych komórek. Na podstawie wyników tych kontroli Dyrektor IAS w Katowicach sporządził *Sprawozdanie zbiorcze obejmujące kontrole koordynowane w trybie uproszczonym, zrealizowane we wszystkich urzędach celno-skarbowych, w związku z pismem Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej nr DZP10.K077.107.2019 z dnia 1.08.2019 r. sporządzone na podstawie sprawozdań z kontroli przekazanych przez wszystkie izby administracji skarbowej*, z którego wynikało, że nie we wszystkich IAS została zapewniona minimalna liczba funkcjonariuszy dla realizacji kontroli SENT.

DZP pozyskiwał przedmiotowe dane z IAS co kwartał, począwszy od danych na 31 października 2020 r. Według tych danych liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT[41] wyniosła: na 31 października 2020 r. – 877, na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 700, na koniec 2022 r. – do 574, a na koniec I kwartału 2023 r. – do 542 funkcjonariuszy.

Wprowadzenie monitoringu liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT było zbieżne z wnioskiem NIK sformułowanym po kontroli systemu monitorowania przewozu towarów akcyzowych, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów[42], w zakresie uzupełnienia przez dyrektorów IAS grup mobilnych i patroli interwencyjnych w komórkach realizacji urzędów celno-skarbowych odpowiednią liczbą funkcjonariuszy wykonujących kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, do poziomu wyznaczonego przez Szefa KAS w piśmie nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

W DZP została przeprowadzona analiza potrzeb w zakresie liczby etatów, które powinny być przeznaczone do realizacji zadań w ramach SENT. W piśmie z 24 lutego 2023 r., skierowanym do Dyrektora DBM, Zastępca Dyrektora DZP wskazał, że minimalny wzrost liczby etatów wskazanych do realizacji kontroli SENT to 201 funkcjonariuszy SCS. W ocenie DZP, sukcesywnie ograniczana liczba etatów przeznaczonych do dokonywania kontroli SENT ma bezpośrednie przełożenie na liczbę zrealizowanych kontroli, a miarą prawidłowego funkcjonowania systemu SENT winna być liczba kontroli zgłoszeń przewozu w stosunku do liczby zrealizowanych kontroli w analizowanym okresie – osiągnięcie poziomu 15-20% kontroli do całkowitej liczby zgłoszeń daje gwarancję wykonywania czynności prewencyjnych na prawidłowym poziomie. Według przedstawionych w ww. piśmie danych, procentowy udział kontroli w stosunku do liczby zgłoszeń w rejestrze SENT w kolejnych latach (2017-2022) kształtował się następująco: 11,38%, 14,24%, 15,61%, 12,98%, 11,97% i 11,02%. W ocenie DZP, przy założeniach osiągnięcia wskaźnika Siedem kontroli funkcjonariusz/służba, liczbę etatów przeznaczonych do kontroli SENT oraz liczbę zgłoszeń przewozu towarów na poziomie niezmienionym w stosunku do 2022 r. osiągnięcie 15% wskaźnika kontroli/zgłoszeń w kolejnych latach będzie niemożliwe. Wskazując potrzebę zwiększenia etatów na potrzeby kontroli SENT, DZP zaproponował jednocześnie odwołanie polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. w części dotyczącej wyznaczenia minimalnej liczby etatów przeznaczonych do wykonywania kontroli SENT[43].

---

41 Funkcjonariusze w min. 70% czasu służby zaangażowani w kontrole SENT.

42 Wystąpienie pokontrolne NIK z 17 marca 2020 r. nr KBF.410.007.01.2019 dotyczące kontroli P/19/012 *System monitorowania przewozu towarów akcyzowych.*

43 Pismo nr DBM4.0723.12.2023.1 z 24 lutego 2023 r.

Polecenie Szefa KAS z 31 marca 2017 r. w zakresie kontroli SENT do końca okresu objętego kontrolą nie zostało odwołane ani zmienione.

(akta kontroli: tom I str. 137-138, 150-161; tom IV str. 294-329; tom V str. 91-96)

Wyjaśnienia Szefa KAS zostały przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

4. Uchwałą nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 r. Rada Ministrów ustanowiła program wieloletni *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*, który zakładał m.in.:

1) zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na skutek zastosowanych motywujących narzędzi regulacji uposażeń, obejmujących wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w pracy nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby, dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy),
2) wzrost konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS na skutek zastosowania mechanizmów umożliwiających zwiększenie proponowanych uposażeń osobom zatrudnianym lub przyjmowanym do Służby Celno-Skarbowej.

Do monitorowania realizacji ww. celów określono wskaźniki:

a. Wzrost przeciętnego wynagrodzenia/uposażenia brutto pracowników KAS i funkcjonariuszy (liczonego we wszystkich składnikach),
b. Wprowadzenie od 2020 r. nowego modelu dodatków kontrolerskich zmierzającego do wyeliminowania zróżnicowania tych dodatków pomiędzy grupami zawodowymi,
c. Wprowadzenie w 2020 r. i 2022 r. funduszu przeznaczonego na dodatki zadaniowe w korpusie cywilnej oraz dodatki specjalne w grupie funkcjonariuszy oraz
d. Ujęcie w 2020 r. i 2022 r. w planach finansowych jednostek organizacyjnych KAS dodatków za służbę w porze nocnej i uposażeń za przedłużony czas służby oraz w latach 2020-2022 środków na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne i rentowe dla funkcjonariuszy.

Powyższe działania zostały zrealizowane.

Ad a) Łącznie przeciętne miesięczne uposażenie brutto na jednego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w latach 2020-2022 w stosunku do roku 2019 wzrosło o 1409,11 zł, tj. o 22,03%[44].

(akta kontroli: tom IV str. 336-337, 352-353, 417-421)

Ad b) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, które weszło w życie z 1 stycznia 2020 r., określiło wysokość dodatku kontrolerskiego, warunki i tryb przyznawania, wypłaty, zmiany wysokości oraz utraty dodatku kontrolerskiego. Powyższym rozporządzeniem wprowadzono nowy sposób określenia wysokości dodatków kontrolerskich. Zrezygnowano z określania wysokości dodatku kontrolerskiego w postaci procentowej od wynagrodzenia albo uposażenia zasadniczego (stawka) i wprowadzono dodatek w postaci kwotowej. Zgodnie

[44] Przeciętne miesięczne uposażenie brutto na jednego funkcjonariusza SCS wynosiło: w 2020 r. – 6923,45 zł i wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 527,85 zł (8,2%); w 2021 r. – 7580,97 zł i wzrosło o 657,52 zł (9,5%), w 2022 r. – 7804,71 zł i wzrosło o 223,74 zł (2,9%).

z przedmiotową regulacją dodatek kontrolerski dla pracownika i funkcjonariusza mógł być przyznany w wysokości od 100 zł do 1000 zł, a jeżeli było to uzasadnione szczególnymi wynikami i osiągnięciami w wykonywaniu zadań kontrolnych lub względami organizacyjnymi związanymi z koniecznością zapewnienia właściwej realizacji zadań kontrolnych, dodatek ten mógł być przyznany w wysokości od 1001 zł do 2000 zł. Taka konstrukcja dodatków (w przedziale od – do) pozwalała kierownikowi jednostki organizacyjnej na ustalenie wysokości dodatku kontrolerskiego dla poszczególnych osób, w taki sposób, aby maksymalna wysokość dodatku nie przekraczała wysokości wskazanej w ustawie, tj. 50% wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego w przypadku pracownika/ funkcjonariusza oraz 20% wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego w przypadku kierownika. Regulacje zawarte w rozporządzeniu miały na celu zmniejszenie zróżnicowania wysokości dodatków kontrolerskich pracowników i funkcjonariuszy realizujących takie same lub podobne zadania, często w tych samych komórkach.

(akta kontroli: tom IV str. 336, 353)

Ad c) W roku 2020 i 2022 wprowadzono fundusz przeznaczony na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, finansowany z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 44), uruchomionej na realizację wydatków wynikających z programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* z tytułów wskazanych w ww. programie, w tym w szczególności na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń.

(akta kontroli: tom IV str. 336, 354)

Ad d) W roku 2020 i 2022 zwiększono plany finansowe jednostek organizacyjnych KAS o środki przeznaczone na dodatki za służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby, a także środki na nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne i rentowe dla funkcjonariuszy SCS, które były finansowane z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 44) uruchomionej na realizację wydatków wynikających z programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022*.

(akta kontroli: tom IV str. 337, 354)

Z informacji pozyskanych w izbach administracji skarbowej wynikało, że w planach finansowych na 2020 r. niektórych IAS nie zostały zabezpieczone środki, które w pełni pokryłyby wydatki na wypłatę uposażeń za przedłużony czas pracy, a wypłaty z tego tytułu były zdeterminowane powstaniem oszczędności w trakcie roku budżetowego.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że plany finansowe tworzone na etapie projektowania budżetu dla jednostek KAS na kolejne lata zawierają środki na wydatki w ramach grup ekonomicznych w podziale klasyfikacji budżetowej i na działania budżetu zadaniowego w łącznych kwotach, bez podziału na tytuły wykonawcze. Oznacza to, że w przypadku uposażeń dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej jednostki otrzymują środki w kwotach, które zawierają środki na dodatki za służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby, ale o ich wysokości decyduje kierownik jednostki w oparciu o przyjęte założenia i sposób odzwierciedlający faktyczne potrzeby danej jednostki. W gestii kierownika jednostki jest również monitorowanie i dokonywanie analizy liczby wypracowanych nadgodzin, czuwanie nad prawidłowością przebiegu całego procesu oraz podejmowanie działań zapobiegających nieprawidłowościom. W związku z tym, że w planach finansowych jednostek KAS środki na wypłaty dodatków za służbę w porze nocnej oraz uposażeń za przedłużony czas służby były niewystarczające, w programie wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej* zaplanowano pulę środków na ten cel. W 2020 i 2022 roku plany finansowe jednostek zostały zwiększone o dodatkowe środki na ten cel w ramach ww. Programu poprzez uruchomienie rezerw celowych.

Część środków uruchomionych w 2020 r. skutkująco powiększyła plany finansowe jednostek również na 2021 r. i lata następne. Zamrożenie płac w sferze budżetowej w związku z pandemią było przyczyną ujęcia pozostałych środków w planach finansowych jednostek bez skutku na lata następne. Mimo że informacje o ewentualnych brakach środków na dodatki za służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby nie były zbierane odrębnie, to analiza danych, wynikających z monitorowania oszczędności na wynagrodzeniach i uposażeniach, pozwalała na przyjęcie założenia, że jednostkom organizacyjnym wystarcza środków na pokrycie wydatków z powyższego tytułu. Poza tym, przed każdym uruchamianiem środków z rezerwy celowej w ramach Programu wieloletniego, na spotkaniach z głównymi księgowymi były poruszane zagadnienia odnośnie potrzeb jednostek w tym zakresie. Uzyskane informacje były brane pod uwagę przy podziale zaplanowanych kwot na jednostki.

(akta kontroli: tom III str. 278-281)

Wydatki na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń w KAS w latach 2020-2022 (Priorytet I kierunek *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS*) zostały ustalone na kwotę 694 293 tys. zł. Wykonanie wydatków na ten cel wyniosło łącznie 603 464 tys. zł, z tego w roku: 2020 – 406 114 tys. zł, 2021 – 29 892 tys. zł i 2022 – 167 458 tys. zł.
W 2020 r. wydatki w wysokości 349 665 tys. zł przeznaczono na podwyżki wraz z odpisem na 3% fundusz nagród, z tego:
- 285 629 tys. zł dla członków korpusu służby cywilnej,
- 57 831 tys. zł dla funkcjonariuszy KAS,
- 6205 tys. dla pracowników spoza korpusu służby cywilnej.

W 2021 r. uruchomiono środki w kwocie 33 246 tys. zł z przeznaczeniem na:
- 23 877 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne dla członków korpusu służby cywilnej i pracowników spoza korpusu służby cywilnej,
- 4907 tys. zł na nagrodę roczną dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej,
- 4462 tys. zł na sfinansowanie pochodnych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego (ZUS i FP).

W 2022 r. na dalsze podwyżki wynagrodzeń i uposażeń wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 129 527 tys. zł, z tego:
- 105 077 tys. zł dla członków korpusu służby cywilnej,
- 20 293 tys. zł dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej,
- 4157 tys. zł dla pracowników spoza korpusu służby cywilnej oraz środki w wysokości 20 416 tys. zł na pochodne od wynagrodzeń (ZUS i FP).

W 2020 r. na dodatki zadaniowe i specjalne wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 24 095 tys. zł, z tego:
- 20 093 tys. zł na dodatki zadaniowe dla członków korpusu służby cywilnej,
- 4002 tys. zł na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

W 2022 r. na dodatki zadaniowe i specjalne wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 18 613 tys. zł, z tego:
- 15 359 tys. zł na dodatki zadaniowe dla członków korpusu służby cywilnej,
- 3254 tys. zł na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Na dodatki za służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby funkcjonariuszy wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 3577 tys. zł (3309 tys. zł w 2020 r. i 268 tys. zł w 2022 r.).

Na nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe funkcjonariuszy uruchomiono środki w wysokości 30 255 tys. zł (28 945 tys. zł w 2020 r., 568 tys. zł w 2021 r. i 742 tys. zł w 2022 r.)

(akta kontroli: tom IV str. 337, 354-356, 420-421)

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że dla oceny realizacji celu Programu odnoszącego się do zwiększenia skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej istotne są okoliczności prawne, społeczne i ekonomiczne, które w okresie realizacji Programu wystąpiły niespodziewanie, uniemożliwiając podjęcie wyprzedzających działań zaradczych. Prawne i społeczne ograniczenia wynikające z wprowadzenia stanu zagrożenia epidemią COVID-19 miały negatywny wpływ na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów[45], na przykład z powodu zmniejszenia ruchu osobowego i towarowego oraz zachwiania łańcuchów dostaw na rynku międzynarodowym w handlu i transporcie. Niemniej, w ocenie przedstawionej przez Zastępcę Dyrektora DBM, zastosowanie motywacyjnych narzędzi regulacji uposażeń, obejmujących wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, za przedłużony czas służby, dodatków specjalnych) mogło wpłynąć na zaobserwowaną intensyfikację działań w zakresie przeprowadzanych analiz ryzyka oraz kontroli celno-skarbowych przez funkcjonariuszy pełniących służbę w urzędach celno-skarbowych. W 2022 r. odnotowano wzrost liczby zakończonych kontroli celno-skarbowych (dynamika 153%) w stosunku do roku 2019, a osiągnięte w wyniku przeprowadzonych kontroli wpływy w 2022 roku były większe o 223 mln zł w stosunku do analogicznych wpływów w 2019 r. Odnotowano również wzrost skuteczności typowania do kontroli. W 2019 r. wyniosła 82,18 %, a w 2022 r. – 91,5%. Intensyfikację działań odnotowano także w obszarze kontroli dotyczących przestrzegania przepisów w obrocie wyrobami akcyzowymi, o czym świadczy wzrost liczby przeprowadzonych kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania, rozlewu, przyjmowania, magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia, oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzowymi. W 2022 r. wystąpił w stosunku do 2019 r. wzrost liczby prowadzonych kontroli o 14 262 (o 35%). Łączna szacunkowa wartość uszczupleń w latach 2020-2022 wyniosła 134 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 340-342)

5. Porozumienie o dofinansowanie dla projektu *Wzmocnienie potencjału jednostek Krajowej Administracji Skarbowej i Ministerstwa Finansów* zostało podpisane 10 lutego 2023 r. Miało ono na celu zapewnienie prawidłowej obsługi obrotu towarowego z Wielką Brytanią w związku z brexitem (BAR dla KAS)[46]. Budżet projektu wynosił 11 658 152,78 EUR, w tym kwota wydatków kwalifikowalnych (środki instrumentu finansowego BAR) 11 149 694,99 EUR. Planowana data zakończenia projektu to 31 października 2023 r. BAR dla KAS przewidywał m.in. finansowanie zadania: Wdrożenie elementu motywacyjnego dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (SCS) i pracowników KAS realizujących zadania, na które brexit ma wpływ, poprzez przyznanie rekompensat wypłacanych w formie nagród za zwiększenie obciążenia pracą w związku z brexitem (rekompensata_brexit).

---

[45] W trzyletniej perspektywie Programu nie zostały osiągnięte planowane wartości dwóch z trzech głównych wskaźników oceny zaangażowania pracowników i funkcjonariuszy KAS w realizowane zadania, określonych dla monitorowania i oceny stopnia osiągania celów całego Programu.

[46] Porozumienie nr PBAR.01.04.00-00-0001/22-00 zawarte pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej, pełniącym funkcję podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie wkładem finansowym z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, a Ministrem Finansów jako państwową jednostką budżetową.

Warunkiem pozyskania dofinansowania w ramach BAR było opracowanie jednolitego dla wszystkich jednostek KAS modelu odzwierciedlającego wzrost obciążenia pracą spowodowanego bezpośrednio przez brexit.

Za punkt wyjścia do wyliczenia wskaźnika obciążenia pracą spowodowanego brexitem posłużyły dane z automatycznych systemów eksportowego i importowego za cały rok 2021. Na podstawie tych danych policzono procentowy udział zgłoszeń do/z Wielkiej Brytanii, w stosunku do wszystkich zgłoszeń w imporcie i eksporcie w podziale na izby administracji skarbowej. Do modelu przyjęto, że wskaźnik wyliczony w oparciu o procentowy udział zgłoszeń na kierunku z Wielką Brytanią odzwierciedla wzrost obciążenia pracą funkcjonariuszy SCS i pracowników KAS w porównaniu ze stanem przed brexitem, i na potrzeby wniosku o dofinansowanie będzie wartością reprezentatywną również dla roku 2022 oraz lat kolejnych. Do policzenia wskaźnika zwiększenia obciążenia brexitem użyto średniej ważonej z importu i eksportu. Waga dla udziału zgłoszeń z Wielkiej Brytanii w imporcie oraz waga dla udziału zgłoszeń do Wielkiej Brytanii w eksporcie zostały policzone w oparciu o parametr – średni czas obsługi zgłoszenia celnego. Wskaźnik zwiększenia obciążenia brexitem stanowił podstawę do wyliczenia i podziału kwot w ramach instrumentu finansowego Pobrexitowa Rezerwa Dostosowawcza na poszczególne jednostki terenowe KAS.
Porozumienie BAR dla KAS przewidywało, że wypłata rekompensaty za wzrost obciążenia pracą w związku z brexitem, w formie nagród dla pracowników KAS i funkcjonariuszy SCS, nastąpi w dwóch transzach: pierwsza transza za okres 01.04.2022 r.–31.12.2022 r. oraz druga transza za okres 01.01.2023 r.–30.09.2023 r. Pierwsza transza rekompensaty została wypłacona do końca I kwartału 2023 r., natomiast II transza planowana była do wypłaty do końca października 2023 r.

(akta kontroli: tom IV str. 339, 357-360; tom V str. 250-269)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezapewnieniu minimalnej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT, określonej w poleceniu Szefa KAS z 31 marca 2017 r., pozostającym w mocy do końca okresu objętego kontrolą.

Według danych pozyskiwanych cyklicznie (począwszy od danych na 31 października 2020 r.) przez DZP z IAS, liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT wyniosła: na 31 października 2020 r. – 877, na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 700, na koniec 2022 r. – do 574, a na koniec I kwartału 2023 r. – do 542 funkcjonariuszy, wobec minimalnej liczby określonej przez Szefa KAS na poziomie 1476 funkcjonariuszy.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny malejącej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT i tak znacznego niedoboru w stosunku do oczekiwanej minimalnej liczby, Szef KAS nie wskazał przyczyn ani konkretnych działań zaradczych, przedstawił natomiast argumenty mające świadczyć o tym, że ograniczenie liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT nie ma bezpośredniego wpływu na poziom kontroli: *Od momentu uruchomienia systemu poziom szarej strefy sukcesywnie ulega obniżeniu, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w przedstawianych raportach środowisk gospodarczych. Jak wynika z danych, jednym z elementów, który bezpośrednio wpływa na poziom szarej strefy, jest utrzymywanie określonego poziomu kontroli, o których mowa w systemie SENT. Przez cały okres funkcjonowania systemu poziom kontroli nie spadł poniżej 10% w odniesieniu do ogólnej liczby dokonanych zgłoszeń. Tym samym ograniczenie liczby etatów nie ma bezpośredniego wpływu na poziom kontroli. O ile w początkowym okresie funkcjonowania systemu SENT do osiągnięcia min. 10% poziomu kontroli była wymagana większa liczba funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (nowe zadanie,*

brak doświadczenia itp.), o tyle obecnie nastąpiło zwiększenie zaangażowania w działania kontrolne przy ograniczeniu liczby funkcjonariuszy. Jest to możliwe m.in. poprzez wprowadzenie stosownych mierników (siedem kontroli na funkcjonariusza, 30% typowanie związane z SENT), które pozwalają na monitorowanie jakości i efektywności kontroli oraz mają wpływ na ocenę zaangażowania, jak również przez stworzenie nowych rozwiązań informatycznych m.in. w postaci modułu SENT-GEO służącego do monitorowania przejazdów środków przewozowych na podstawie danych geolokalizacyjnych. Moduł SENT-GEO został uruchomiony pod koniec 2018 r. i dopiero od tego momentu tradycyjna kontrola przewozu towarów mogła być uzupełniana, a czasami nawet zastępowana, analizą on-line danych geolokalizacyjnych, na podstawie których środki transportu typowano do kontroli. Wprowadzenie tego nowoczesnego rozwiązania zautomatyzowało i przyspieszyło realizację niektórych działań kontrolnych oraz pozwoliło utrzymywać ten sam poziom kontroli, mimo zmniejszających się zasobów kadrowych, co podniosło efektywność kontroli.

Zdaniem Szefa KAS, kolejnym argumentem świadczącym o tym, że zmniejszająca się liczba funkcjonariuszy nie ma wpływu na jakość i efektywność systemu monitorowania przewozu i obrotu był poziom ujawnianych nieprawidłowości: *Dane dotyczące nałożonych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej kar grzywny, na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (...) z lat 2019-2022 wyraźnie wskazują, że uczestnicy systemu SENT przestrzegają określonych w przepisach prawa reguł związanych z możliwością realizacji przewozu towarów, co świadczy o tym, że prewencyjny cel wprowadzania przepisów dotyczących monitorowania przewozu i obrotu został osiągnięty.*

W ocenie NIK, powyższej argumentacji nie można odnieść do ustalonego stanu faktycznego. Podkreślenia wymaga, że to wewnętrzna analiza, przeprowadzona w MF przez DZP, wskazywała, że gwarancję wykonywania czynności prewencyjnych na prawidłowym poziomie daje osiągnięcie poziomu 15-20% kontroli do całkowitej liczby zgłoszeń (w 2019 r. odsetek ten wyniósł 15,6%, a w kolejnych latach sukcesywnie się obniżał), nie zaś, jak wskazał Szef KAS, 10%.

Szef KAS poinformował ponadto, że trwają analizy dotyczące połączenia komórek CKR[47] i CZR[48] o zbliżonych zadaniach i specyfice, co przyczyni się do bardziej elastycznego gospodarowania zasobami kadrowymi i doprowadzi do optymalizacji działania obu obszarów.

W ocenie NIK Szef KAS nie wyjaśnił, dlaczego w ciągu sześciu lat obowiązywania polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. nie został zapewniony minimalny poziom etatów funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT oraz dlaczego – jeśli w ocenie Szefa KAS oczekiwane efekty kontroli SENT były osiągane przy mniejszej liczbie funkcjonariuszy SCS – ww. polecenie nie zostało odwołane bądź zmienione w przedmiotowym zakresie. W piśmie z 12 października Szef KAS przedstawił m.in. stanowisko, że dokonywanie oceny na podstawie jednego konkretnego obszaru działalności jest błędne i nie odpowiada potrzebom kierownictwa KAS, wskazane jest, aby dokonywać ogólnej oceny wydajności przez pryzmat całej służby, ponieważ działania KAS często są wzajemnie powiązane, a także, że dokonywanie oceny podejmowanych działań w rozbiciu na funkcjonariuszy i pracowników jest niemiarodajne, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego segmentowania danych oraz rozproszenia wyników pracy KAS. Szef KAS wskazał także, że realizacja nowych

[47] Komórki kontroli celno-skarbowej rynku w pionie kontroli celno-skarbowej.

[48] Komórki realizacji w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej.

zadań, do których uprawniona została KAS, naturalnie wymogła na organizacji zmianę priorytetów, w tym również dotyczących liczby funkcjonariuszy kierowanych do kontroli dokonywanych w ramach SENT.

NIK, nie podważając argumentów odnoszących się do wpływu wprowadzenia systemu SENT na poziom szarej strefy, zwiększenia zaangażowania w działania kontrolne przy ograniczeniu liczby funkcjonariuszy oraz wpływu nowych rozwiązań informatycznych na efektywność kontroli, oceniła, że brak realizacji pozostającego w mocy przez sześć lat polecenia Szefa KAS było działaniem nieprawidłowym. Podkreślenia wymaga, że NIK podnosiła kwestię niedostatecznej obsady kadrowej tego obszaru po kontroli przeprowadzonej w 2019 r.

(akta kontroli: tom I str. 137-138, 150-161; tom IV str. 294-299, 306-329; tom V str. 91-96, 466-467, 469-472)

OCENA CZĄSTKOWA

Spośród analizowanych 23 zadań określonych jako wskaźniki osiągnięcia celów wyznaczonych w czteroletnich i rocznych kierunkach działania KAS, obowiązujących w kontrolowanym okresie, zrealizowano 78,3% zadań. Nie zostały zrealizowane w wyznaczonych terminach działania określone jako wskaźniki osiągnięcia celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS,* wyznaczonego w *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020* – do końca 2020 r. nie wdrożono modelu kompetencji w KAS i systemu pomiaru efektywności pracy, a tym samym także spójnego systemu zarządzania kadrami. NIK zauważa, że w związku z tym Szef KAS nie dysponował narzędziami o kluczowym znaczeniu dla prowadzenia optymalnej polityki kadrowej.

Zrealizowano działania przypisane do realizacji celu *Nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby*, wyznaczonego w *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021-2024* – w IAS wdrożono dział personalny, wywiad kompetencyjny oraz opracowano założenia programu mentoringowego. Zdecydowana większość analizowanych wskaźników, odnoszących się do obszaru polityki kadrowej, określonych w rocznych kierunkach działania KAS na poszczególne lata badanego okresu, także została osiągnięta.

NIK pozytywnie ocenia zrealizowanie zaplanowanych wartości mierników wykorzystywanych przez Szefa KAS do oceny skuteczności działań Służby Celno-Skarbowej, to jest *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń*, *Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku* oraz *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz w eksporcie* które, co do zasady, zostały osiągnięte w poszczególnych latach kontrolowanego okresu.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań określonych w programie wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022,* uchwalonym 28 maja 2019 r., odnoszących się do regulacji uposażeń, zmiany modelu dodatków kontrolerskich oraz finansowania dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy SCS. Na wydatki związane z modernizacją systemu wynagrodzeń i uposażeń w KAS w latach 2020-2022 (Priorytet I kierunek *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS*) przeznaczono łącznie 603 464 tys. zł.

Jako działanie nieprawidłowe NIK oceniła niezapewnienie minimalnej liczby funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT, określonej przez Szefa KAS w poleceniu wydanym w 2017 r. i pozostającym w mocy przez cały okres objęty kontrolą.

OBSZAR

2. Zarządzanie polityką kadrową w Służbie Celno-Skarbowej

Opis stanu faktycznego

1. W roku 2020 pozytywnie rozpatrzono 17[49] wniosków DIAS o zmianę liczby etatów przypadającej na daną jednostkę, a wynikającej z Planu etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na ten rok[50]. Wnioski zostały umotywowane. Dyrektorzy IAS uzasadniali je przede wszystkim bieżącymi potrzebami kadrowymi, koniecznymi do zapewnienia ciągłości realizacji ustawowych zadań KAS. DIAS w Bydgoszczy i Białymstoku wskazali ponadto na wysokie ryzyko zwolnień ze służby w związku z nabyciem przez funkcjonariuszy uprawnień emerytalnych.

W roku 2021 pozytywnie rozpatrzono 15[6] wniosków DIAS o zmianę liczby etatów. W uzasadnieniu wniosków wskazywano między innymi na potrzebę zasilenia kadrowego w związku z realizacją zadań wynikających z wdrożenia nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych e-Toll (77 etatów[51]) oraz oddziałów celnych Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw (dalej: CUDO) z uwagi na dodatkowe zadania związane z brexit.

Dyrektorzy IAS w 2022 r. uzyskali pozytywną decyzję w przypadku 14[6] wniosków o zmianę liczby etatów. Wnioskowane zmiany dyrektorzy uzasadniali między innymi koniecznością wzmocnienia kadrowego w celu prawidłowego zabezpieczenia działania obszarów odprawowych, wzmocnienia obsady funkcjonariuszy w oddziale celnym portu lotniczego czy zasilenia komórek organizacyjnych zajmujących się sprawami zwalczania zorganizowanej przestępczości.

W wymienionych wyżej wnioskach, w jednym[52] przypadku wnioskowano o zmniejszenie o 10 etatów (poprzez przeniesienie etatów z grupy funkcjonariuszy SCS do grupy pracowników korpusu służby cywilnej). Uzasadnieniem do takiej zmiany było zatrudnianie osób w korpusie służby cywilnej w miejsce funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby, a wykonywali zadania inne niż zastrzeżone dla funkcjonariuszy (np. z komórek wsparcia).

W okresie kontrolowanym odmownie zostały rozpatrzone wnioski o zmianę liczby etatów dyrektorów: IAS w Łodzi (2020 r.) oraz w Opolu, Szczecinie i Białymstoku (2021 r.). W każdym z powyższych przypadków zostało skierowane do dyrektora właściwej izby pismo informujące o odmowie. W dwóch przypadkach w uzasadnieniu odmowy powołano się na wyniki badania obciążenia pracą, wskazujące na relatywnie niewielkie (na tle innych jednostek) niedobory w etatach funkcjonariuszy w tych IAS (Łódź i Białystok).

W KAS opiniowanie wniosków o zwiększenie liczby etatów odbywało się z zastosowaniem dotychczas wypracowanych praktyk. Dla tego procesu nie ustanowiono regulacji wewnętrznych w zakresie weryfikacji, opiniowania i zatwierdzania wniosków.

Dyrektor DBM wskazał, że każdy wniosek o zmianę liczby etatów ma charakter indywidualny, dotyczy unikalnych okoliczności i skali zmian, a tym samym jest rozpatrywany odrębnie i nie można ustanowić jednolitej procedury rozstrzygania tych kwestii.

(akta kontroli: tom I str. 27-33, 122-125; tom. II str. 313, 317-349)

---

[49] Część wniosków dotyczyła skutków przechodzących decyzji skutkujących na lata następne, a nieujętych w ustawie budżetowej na dany rok.

[50] Plan etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wynikający z wysokości środków finansowych na uposażenia wskazanych w ustawie budżetowej na dany rok.

[51] IAS Katowice – 10 etatów, IAS Łódź – 18 etatów, IAS Opole – 10 etatów, IAS Poznań – 16 etatów, IAS Wrocław – 23 etaty.

[52] IAS w Zielonej Górze.

2. Zgodnie z informacją przedstawioną przez Zastępcę Dyrektora DBM, *wejście w życie z 1 marca 2017 r. reformy o Krajowej Administracji Skarbowej poprzedzone zostało działaniami m.in. związanymi z ustaleniem przez* ówczesnego *Szefa Krajowej Administracji Skarbowej określonej liczby i wykorzystania etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych KAS. Wszystkie następne działania podejmowane w tym zakresie stanowiły konsekwencję pierwotnie dokonanych założeń.*

Podstawowe znaczenie w tym zakresie miały wytyczne Szefa KAS zawarte w piśmie z 24 lutego 2017 r.[53], a dotyczące zasad wykorzystania przyznanych limitów etatów w grupie funkcjonariuszy poszczególnym izbom administracji skarbowej w procesie konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej oraz polecenie Szefa KAS zawarte w piśmie z 31 marca 2017 r.[54] dotyczące zwiększenia limitów etatów w IAS w związku z koniecznością wzmocnienia zasobów jednostek m.in. do realizacji kontroli SENT. Szef KAS zwiększył liczbę limitów etatów w grupie funkcjonariuszy w poszczególnych izbach, przekazał informację o ich łącznej wartości po zmianach oraz określił wytyczne dotyczące ich zagospodarowania.

W okresie objętym kontrolą[55] Zastępca Szefa KAS jednorazowo zwrócił się do dyrektorów IAS o ponowne dokonanie analizy pod kątem prawidłowości realizacji polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. oraz o podjęcie (w sytuacji braku jego realizacji) działań, które zagwarantują jego wykonanie. Zastępca Szefa KAS nie wskazał podległym jednostkom dodatkowych zaleceń ani wytycznych w przedmiotowym zakresie.

Zalecenia dotyczące monitorowania obciążenia zadaniami i liczby etatów były sporządzane i kierowane do jednostek terenowych zgodnie z obszarem znajdującym się we właściwości merytorycznej departamentów w Ministerstwie Finansów nadzorujących dany pion tematyczny oraz, w razie potrzeby, przez Departament Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej.

Dyrektor DBM w 2021 r., w związku z przeprowadzoną analizą w obszarze odpraw w oddziałach celnych Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw w urzędach celno-skarbowych, w tym obciążenia związanego z brexit, skierował do Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu[56] oraz do Izby Administracji Skarbowej w Lublinie, Zielonej Górze, Łodzi, Katowicach i Szczecinie[57] wytyczne dotyczące działań mających na celu wzmocnienie kadrowe w obszarze tych zadań. Zalecono wykorzystanie istniejących na poziomie jednostek wakatów w korpusie służby cywilnej i przekształcenie ich w status funkcjonariuszy z jednoczesnym przekazaniem ich do obszaru odprawowego oraz przesunięcia pomiędzy jednostkami IAS. W tym celu zarekomendowano przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy „ucywilnionych" funkcjonariuszy i przeniesienie do CUDO, przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy pracowników cywilnych, którzy wykazują się ponadprzeciętnym zaangażowaniem i kompetencjami na pełnienie służby, przeniesienie funkcjonariuszy wchodzących w skład Grup Reagowania Kryzysowego (dalej: GRK) do pełnienia służby w oddziałach celnych CUDO na stałe, a w to miejsce przeprowadzenie naboru na etaty cywilne. Powyższe zalecenia zostały zrealizowane. Jednostki otrzymały wsparcie kadrowe w liczbie etatów określonych

---

53 Pismo nr SC6.0723.2.2017 Szefa KAS do koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

54 Pismo nr DZP.1404493.2017.

55 Pismo z 24 kwietnia 2020 r. nr DZP10.K077.107.2019.

56 Pismo z 16 lipca 2021 r. nr DBM.103.1.2021.

57 Pismo z 19 lipca 2021 r. nr DBM.103.1.2021.

w wytycznych. Zapewnienie wsparcia etatowego nastąpiło głównie poprzez pozyskanie etatów z GRK oraz z przesunięcia etatów z innych jednostek.

(akta kontroli: tom I str. 133-138, 146-149; tom II str. 311-312)

Dyrektor Departamentu Ceł[58] przekazał do dyrektorów IAS zalecenia w zakresie podjęcia działań zaradczych celem zachowania ciągłości realizacji zadań związanych z odprawami celnymi i obsługą obrotu towarowego z krajami trzecimi (obszaru odprawowego). Wytyczne były wynikiem ustaleń dokonanych podczas telekonferencji z udziałem Szefa KAS 25 czerwca 2021 r. w sprawie stwierdzonych niedoborów kadrowych w obszarze odprawowym, stanowiących zagrożenie dla zachowania odpowiedniego poziomu wpływów z tytułu ceł, podatków i innych opłat związanych z importem towarów oraz ciągłości realizacji zadań związanych z odprawami celnymi i obsługą obrotu towarowego z krajami trzecimi. Polecono włączenie oddziału celnego satelickiego, pełniącego rolę oddziału celnego zapasowego dla CUDO, w obsługę zadań oddziału CUDO, dokonanie przeglądu kadr w oddziałach celnych satelickich pod kątem nadania/przywrócenia uprawnień dyspozytorskich, uruchomienie rezerwy kadrowej GRK – w celu i w zakresie koniecznym do wzmocnienia grupy dyspozytorów CUDO i rewidentów w oddziałach celnych satelickich, dokonanie całościowego przeglądu kadr w IAS pod kątem pozyskania osób z doświadczeniem z obszaru odpraw i skierowanie ich do zadań związanych z odprawami celnymi oraz tworzenie sieci zapasowych CUDO wojewódzkich, zasilanych ewentualnymi rezerwami kadrowymi, które mogłyby wesprzeć przeciążone jednostki CUDO. W ramach realizacji tych zaleceń zawarto trzy porozumienia pomiędzy UCS, zapewniające wsparcie najbardziej obciążonych oddziałów celnych: wspomaganie Pomorskiego UCS w Gdyni przez funkcjonariuszy z Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie oraz wspomaganie Lubuskiego UCS w Gorzowie Wielkopolskim i Łódzkiego UCS w Łodzi przez Podlaski UCS w Białymstoku.

(akta kontroli: tom I str. 133-138, 144-145; tom II str. 311-312)

W badanym okresie dokonano analizy zasobu kadrowego komórek organizacyjnych z obszaru analizy kryminalnej, ich obciążenia pracą i produktywnością. Na tej podstawie oszacowano niezbędne zwiększenie zatrudnienia w tych komórkach organizacyjnych (utworzenie 50 stanowisk analityka kryminalnego), a także określono wytyczne w zakresie standaryzacji uposażeń, zajmowanych przez analityków stanowisk służbowych oraz szkoleń. Szef KAS zalecił, aby analityk kryminalny pełnił służbę w Służbie Celno-Skarbowej w grupie stanowisk eksperckich – odpowiednio wyselekcjonowana i wykształcona grupa analityków wykonuje zadania o wysokim stopniu złożoności i trudności, co powinno korespondować z zajmowanym stanowiskiem służbowym oraz z wysokością otrzymywanego wynagrodzenia. Szef KAS rekomendował również, aby w ramach kolejnych działań wszystkich obecnych analityków kryminalnych awansować na wyższe stanowisko w kategorii stanowisk eksperckich. Funkcjonariusze ci docelowo mieli pełnić funkcję „starszego analityka", także w zakresie dokształcania nowo przyjętych analityków. Aktualizacja dokumentu *Koncepcja rozwoju analizy kryminalnej w ramach modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej*[59] została zatwierdzona 29 października 2020 r. przez Zastępcę Szefa KAS i 2 listopada 2020 r. przekazana[60] dyrektorom izb.

W wytycznych dotyczących przeszkolenia dodatkowych 50 analityków[61] zaplanowano w roku 2021 objęcie szkoleniem co najmniej 12 osób, w roku 2022 – co najmniej 12,

---

58 Pismo z 29 czerwca 2021 r. nr DC8.8816.15.2021.

59 Zatwierdzona 21 sierpnia 2019 r. przez Szefa KAS.

60 Pismo nr DZP8.K131.3.2020 Zastępcy Dyrektora Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej do dyrektorów Izb Administracji Skarbowej.

61 Kierunki działania i rozwoju KAS 2021-2024 – kierunek 4. Wzmocnienie zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań, Cel 4.3 Wzmocnienie kompetencji analitycznych, wskaźnik KAS 4.3.2 Podniesienie

w 2023 r. – 16 analityków oraz w roku 2024 (licząc łącznie z okresem poprzednim) – co najmniej 50 analityków. W latach 2021-2022 szkolenia zostały zrealizowane i objęły łącznie 24 analityków, następne szkolenie zaplanowano na listopad 2023 r.

(akta kontroli: tom I str.133-138, 167-173; tom II str. 310-311)

W roku 2020 Szef KAS objął monitoringiem[62] stan kadrowy związany z realizacją zadań kontroli SENT (szerzej opisano w obszarze 1).

(akta kontroli: tom IV str. 294-296, 308-329)

3. W badanym okresie zostały wprowadzone zmiany w modelu funkcjonowania Grup Reagowania Kryzysowego. Pismem z 1 września 2020 r. Szef KAS przekazał podległym jednostkom do stosowania dokument *Służba w ramach Grupy Reagowania Kryzysowego*, zawierający założenia modelu tej służby i mający na celu ujednolicenie funkcjonowania GRK. Zgodnie z zatwierdzonym modelem Grupę Reagowania Kryzysowego mieli tworzyć funkcjonariusze SCS z wyłączeniem funkcjonariuszy pełniących stale służbę w komórkach organizacyjnych: oddziałach celnych, operacyjno-rozpoznawczych, techniki i obserwacji, realizacji, dochodzeniowo-śledczych, analizy kryminalnej, informatyki śledczej, służby dyżurnej, kontroli celno-skarbowej rynku, centrach kompetencyjnych oraz dodatkowo funkcjonariusze SCS wykonujący zadania scentralizowane (określone w załączniku do zarządzenia Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów). Model przewidywał, że w każdej IAS zostaną opracowane regulacje wewnętrzne dotyczące służby GRK, a w każdym UCS zostanie powołany koordynator ds. służby w ramach GRK.

W okresie objętym kontrolą obowiązek wykonywania zadań przypisanych dla funkcjonariuszy, jak również szkoleń w ramach GRK, był przez większość czasu zawieszony przez Szefa KAS: w związku z epidemią COVID-19 – od września 2020 r. do kwietnia 2022 r. , w związku z konfliktem w Ukrainie – od 10 sierpnia 2022 r. do 30 września 2022 r., a następnie w związku z pracami nad nowym modelem służby w GRK – od 3 listopada 2022 r. do końca 2022 r.

Szef KAS 2 maja 2023 r. przekazał dyrektorom izb administracji skarbowej do stosowania nowe wytyczne pn. *Strategia wprowadzenia i działania Grup Reagowania Operacyjnego w Krajowej Administracji Skarbowej* (dalej: *Strategia*), których wejście w życie unieważniło poprzednie regulacje w tym zakresie. W odróżnieniu od poprzedniego modelu określonego w piśmie z 1 września 2020 r. *Strategia* określiła wymaganą liczebność Grup Reagowania Operacyjnego oraz zasadę, że do Grup w pierwszej kolejności powinni być włączani ochotnicy i dopiero w przypadku braku odpowiedniej liczby ochotników, dyrektor IAS w porozumieniu z naczelnikiem USC powinni wytypować pozostałych funkcjonariuszy.

(akta kontroli: tom IV str. 110-134, 454-464)

Zarządzeniem nr 50 Szefa KAS z 10 sierpnia 2017 r. została powołana Kompania Honorowa Szefa KAS. Zarządzenie określiło szczegółowy zakres działania (zasady, liczbę funkcjonariuszy ustaloną na 88 osób, skład osobowy, zadania) Kompanii Honorowej Szefa KAS. Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że od dnia powołania Kompanii dokonywane były zmiany składu osobowego pododdziału, które spowodowane zostały m.in. zwolnieniami ze służby, stanem zdrowia funkcjonariuszy

---

kompetencji w obszarze analizy kryminalnej lub dziedzin pokrewnych wskazano, liczbę osób, które powinny ukończyć szkolenia z analizy kryminalnej lub dziedzin pokrewnych w celu uzyskania kompetencji do wykonywania analiz wpierających walkę z przestępczością ekonomiczną.

[62] Pismo z 12 sierpnia 2020 r. nr DZP10.K041.26.2020 Zastępcy Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów IAS.

Służby Celno-Skarbowej, a także zmianą miejsca pełnienia służby, w tym przeniesieniem służbowym do komórek organizacyjnych, w których specyfika służby uniemożliwiła reprezentowanie KAS w Kompanii Honorowej Szefa KAS.

(akta kontroli: tom IV str. 70-71, 97-108)

4. W latach 2020-2022 liczba funkcjonariuszy wzrosła z 10 866 na koniec 2020 r. do 11 270 na koniec 2022 r., co oznacza wzrost o 3,7%. Liczba wakatów spadła z 769 do 608 (o 20,9%). Na 31 marca 2023 r. stan wakatów wynosił 1379, przy czym od początku 2023 r. odeszło ze służby 972 funkcjonariuszy, z czego 926 w związku z nabyciem praw emerytalnych.

Porównania[63] liczby wakatów[64] oraz wskaźnika fluktuacji[65] kadr w grupie funkcjonariuszy SCS w latach 2020-2022 dokonano w odniesieniu do roku 2019 (rok bazowy). W 2019 r. liczba wakatów wyniosła 557 i stanowiła 4,9% liczby etatów w planie etatów, natomiast wskaźnik fluktuacji dla tego roku wyniósł 9,5%.

W 2020 r. liczba wakatów wyniosła 769, stanowiąc 6,6% liczby etatów ustalonych w planie[66], w 2021 r. wzrosła do 867, tj. o 7,4% planowanej liczby etatów, a w 2022 r. obniżyła się do 608, co stanowiło 5,1% liczby etatów przyjętych w planie etatów, ustanowionym dla tego roku.

Fluktuacja kadr w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z poziomu 9,5%, odnotowanego w 2019 r., wzrosła w latach 2020-2021 odpowiednio do 17,6% i 23,8%, a w 2022 r. obniżyła się do 16,7%. Łącznie w latach 2020-2022 odeszło ze służby 2984 funkcjonariuszy, a przyjęto 3409. Fluktuacja kadr o statusie funkcjonariuszy w całym okresie objętym kontrolą kształtowała się na wysokim poziomie 19,3%. Działania Szefa KAS prowadzone w celu ograniczenia liczby wakatów oraz poziomu fluktuacji w przeważającej części zostały podjęte w roku 2021, czyli w roku, w którym wartości tych pomiarów były już bardzo wysokie (najwyższe w okresie kontrolowanym). Nie mogły one zatem przynieść efektu dla roku 2020 i 2021 w postaci zatrzymania tendencji wzrostowej, obserwowanej w stosunku do roku 2019, dla liczby wakatów czy wskaźnika fluktuacji. Biorąc powyższe pod uwagę, NIK zauważa, że działania te nie miały charakteru działań zapobiegawczych, zaplanowanych w ramach polityki kadrowej dla KAS i realizowanych z wyprzedzeniem w celu niedopuszczenia do wystąpienia sytuacji niepożądanych w tych obszarach.

W ramach badania poziomu fluktuacji w organizacji w roku 2021 zidentyfikowano niepokojące zjawisko odejść ze służby funkcjonariuszy z krótkim stażem w KAS. Obszar ten objęto monitoringiem przy zastosowaniu dwóch wskaźników pomiaru, tj. wskaźnika odejść funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej, którzy opuścili służbę w okresie do dwóch (pierwszy wskaźnik) oraz do czterech lat (drugi wskaźnik) od dnia mianowania do służby przygotowawczej. Oba wskaźniki włączono jako stały element raportowania od II kwartału roku 2021. W 2021 r. wskaźnik odejść funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej, którzy opuścili służbę w okresie do dwóch lat od dnia mianowania

---

63 Dane przedłożone przez kontrolowanego dotyczące liczby funkcjonariuszy SCS zatrudnionych i zwolnionych ze służby (łącznie z funkcjonariuszami pełniącymi służbę w Ministerstwie Finansów) uzgodniono w zakresie stanów „planu po zmianach" i „stanu zatrudnienia" z danymi wynikającymi ze *Sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb 70)* oraz ze *Sprawozdaniem z działalności Krajowej Administracji Skarbowej* za poszczególne lata. Dane dotyczące liczby funkcjonariuszy podano w osobach. Różnice pomiędzy danymi liczonymi w osobach i etatach nie stanowią wartości istotnych, a wynikają z odmiennych zasad sporządzania sprawozdań i prezentacji danych.

64 Liczona jako różnica pomiędzy liczbą etatów w planie etatów w grupie funkcjonariuszy a liczbą funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia danego roku.

65 Wskaźnik liczony w procentach jako iloraz sumy liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby i których przyjęto do służby, i liczby funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia danego roku.

66 Plan etatów po zmianach, tj. według stanu na ostatni dzień danego roku.

do służby przygotowawczej, wyniósł 3% i w roku 2022 zwiększył się do 4%. Z kolei liczony dla funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w okresie do czterech lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej, w roku 2021 kształtował się na poziomie 6% i obniżył się do 5% w roku 2022.

Liczba funkcjonariuszy w IAS ogółem, którzy odeszli ze służby przed upływem dwóch lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej, wyniosła 34 w roku 2021 i 81 w 2022 r., a funkcjonariuszy, którzy odeszli przed upływem czterech lat – odpowiednio 87 i 115 funkcjonariuszy. Najwięcej odejść w roku 2022 dla obu kategorii odnotowano w IAS w Rzeszowie (odpowiednio 18 i 21), Lublinie (10 i 19) oraz w Białymstoku (13 i 18). Największy wskaźnik procentowy fluktuacji funkcjonariuszy z krótkim stażem służby dotyczył funkcjonariuszy z IAS w Krakowie (odpowiednio 16% i 24%) oraz w Łodzi (odpowiednio 10% i 14%).

W 2020 r. przyjęto do Służby Celno-Skarbowej 952 funkcjonariuszy, w tym 636 osób (66,8%) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy[67] i cztery osoby (0,4%) przechodzące z innych służb mundurowych[68]. Odeszło ze służby 964 funkcjonariuszy, w tym 870 (90,2%) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz pięć osób (0,5%) przeniesiono do innych służb mundurowych.

W roku 2021 przyjęto do służby łącznie 1332 funkcjonariuszy, w tym 438 osób (32,9%) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy, a osiem osób (0,6%) z innych służb mundurowych. Służbę opuściło 1266 funkcjonariuszy, w tym 1158 (91,5%) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz dwie osoby (0,2%) w związku z przejściem do innych służb mundurowych.

W roku 2022 pozyskano do służby 1125 osób, w tym 282 osoby (25,1%) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy i trzy osoby (0,3%) z innych służb mundurowych. Odeszło ze służby 754 funkcjonariuszy, w tym 606 (80,4%) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz sześć osób (0,8%) do innych służb mundurowych.

(akta kontroli: tom I str. 9-10, 14-15, 27-33; tom II str. 260, 272)

Liczba wakatów w grupie funkcjonariuszy zarówno w roku 2020, jak i w roku 2021 uległa zwiększeniu w odniesieniu do roku 2019. W roku 2022 nastąpiło zatrzymanie tendencji wzrostowej liczy wakatów. Stan wakatów był niższy w stosunku do liczby wakatów z roku 2020 oraz 2021, ale wciąż wyższy od stanu wakatów na ostatni dzień roku 2019.

W okresie objętym kontrolą w liczbie zatrudnionych ogółem funkcjonariuszy istotny udział stanowiły osoby przyjęte do służby w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy. Przeniesienia funkcjonariuszy z innych służb mundurowych nie miały istotnego znaczenia dla zwiększenia stanu zatrudnienia w SCS.

W latach 2020-2022 w liczbie funkcjonariuszy ogółem, którzy odeszli ze służby, przeważający odsetek stanowiły przypadki związane z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych, natomiast liczba funkcjonariuszy, którzy odeszli do innych

---

[67] Na podstawie art. 150 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.); dalej ustawa o KAS.

[68] Na podstawie art. 175 ustawy o KAS – Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, Służby Ochrony Państwa z uwzględnieniem przepisów wykonawczych rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie przenoszenia funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej albo Służby Ochrony Państwa do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 2512).

służb mundurowych, w żadnym roku nie przekroczyła jednego procenta ogólnej liczby funkcjonariuszy rezygnujących ze służby.

Zastępca dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej, wskazał na działania podejmowane przez Szefa KAS mające na celu ograniczanie liczby wakatów oraz obniżenie poziomu fluktuacji w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w latach 2020-2023 (I kwartał) – przede wszystkim w obszarze modernizacji systemu uposażeń funkcjonariuszy, zwiększenia efektywności procesu rekrutacji oraz nakierowanych na zatrzymanie funkcjonariuszy w służbie.

(akta kontroli: tom IV str. 399-401)

W działania, o których mowa wyżej, zdaniem Zastępcy Dyrektora DBM, wpisywała się realizacja programu wieloletniego *Modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022* i w jej ramach zastosowanie motywacyjnych narzędzi regulacji uposażeń, obejmujących wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, za przedłużony czas służby, dodatków specjalnych).

(akta kontroli: tom IV str. 340-342, 352-357)

W celu podniesienia skuteczności procesu rekrutacji funkcjonariuszy, zdaniem Zastępcy Dyrektora DBM, wprowadzono dodatkowe terminy na realizację testów wiedzy dla kandydatów do służby. Częstotliwość przeprowadzania testów wiedzy wzrosła z jednej do dwóch tur w miesiącu. Wypracowano i przekazano do stosowania w jednostkach organizacyjnych KAS[69] nowy wzór ogłoszenia/ informacji o postępowaniu. Wypracowano zmiany do rozporządzenia[70] w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Służbie Celno-Skarbowej. Zmiany miały na celu między innymi usprawnienie procedury naboru. W związku z wejściem w życie nowego rozporządzenia rekrutacyjnego przekazano do jednostek organizacyjnych KAS zaktualizowane zasady i formularze dotyczące poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego[71]. Umożliwiono kandydatom składanie dokumentów drogą elektroniczną. Przeprowadzono pilotażowe badanie ankietowe on-line, mierzące doświadczenie kandydatów biorących udział w procesach rekrutacyjnych do służby cywilnej oraz Służby Celno-Skarbowej. Badanie ankietowe wprowadzono jako stały element procesu rekrutacyjnego, w założeniu stanowiący źródło wiedzy do optymalizacji procesów rekrutacyjnych i wprowadzania istotnych (z perspektywy kandydatów) zmian. Celem badania było zidentyfikowanie powodów, dla których kandydaci mogą być niezadowoleni z przebiegu procesu rekrutacyjnego oraz poprawa tego, co ocenione zostało negatywnie. Ponadto wprowadzono stały monitoring postępowania kwalifikacyjnego w zakresie efektywności przebiegu procesu rekrutacji[72], w tym podjęto stały monitoring[73] zdawalności testów psychologicznych, sprawdzających predyspozycje osobowościowe kandydatów

---

69 Pismo z 17 maja 2021 r. nr DBM6.111.18.2021 Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej Wydział Personalny do Dyrektorów Izb Administracji Skarbowych.

70 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2) zmienione z dniem 11 listopada 2021 r. rozporządzeniem 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).

71 Pismo z 14 stycznia 2022 r. nr DBM6.100.17.2021 Naczelnika Wydziału Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej, DZP, BIW.

72 Pismo z 20 stycznia 2023 r. DBM6.100.9.2022 Dyrektor Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do IAS oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

73 Pomiarów dokonywano po każdym postępowaniu kwalifikacyjnym.

do służby w Służbie Celno-Skarbowej. Średni poziom zdawalności testów w jednostkach KAS w 2020 r. wyniósł 52%, a w 2021 r. – 48%. Z uwagi na niezadowalający poziom zdawalności testów Szef KAS podjął decyzję o rozpoczęciu prac pilotażowych nad potencjalną zmianą testów psychologicznych, wykorzystywanych w postępowaniach kwalifikacyjnych. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych trwały prace nad wyborem dwóch testów psychologicznych, opracowaniem profilu kandydata do służby w SCS na podstawie opracowanych statystycznie wyników badania pilotażowego, a także opracowaniem dokumentów wewnętrznych.

(akta kontroli: tom IV str. 403-404)

Z uwagi na dużą fluktuację kadr Szef KAS wydał polecenie uruchomienia procesu naboru do Służby Celno-Skarbowej na wszystkie wakujące stanowiska oraz rekomendacje podjęcia dodatkowych działań w celu sprawniejszej realizacji procesu naboru do służby[74]. Zalecono, aby uruchamiać nabory już w momencie otrzymania oświadczenia woli funkcjonariusza o przejściu na emeryturę, wskazywać w ogłoszeniu informację o kwocie proponowanego uposażenia i dodatku za stopień oraz informację o przysługującym dodatku stażowym, informować w ogłoszeniu o docelowym miejscu pełnienia służby, umożliwić kandydatowi wskazanie preferowanego miejsca służby spośród miejsc wymienionych w ogłoszeniu, publikować ogłoszenia na portalach internetowych/ w prasie regionalnej oraz podejmować działania promocyjne w regionie, takie jak: udział w targach pracy, dniach otwartych na uczelniach wyższych czy w szkołach średnich.

(akta kontroli: tom IV str. 407-409)

Szef KAS skierował do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej komunikaty w celu rozpowszechniania wiedzy w zakresie stanu prawnego w sprawach, które mogłyby wpłynąć na decyzję dotyczącą odejścia ze służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych:

- 22 października 2022 r. – dotyczący planowanych podwyżek uposażeń w 2023 r. w KAS;
- 24 października 2022 r. – dementujący pojawiające się informacje dotyczące projektowanych zmian ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) Służby Celno-Skarbowej, które mogłyby wpłynąć w sposób niekorzystny na wymiar świadczenia emerytalnego, a także wysokości odprawy przysługującej funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, o której mowa w art. 250 ustawy o KAS;
- 14 grudnia 2022 r. – informujący o wewnętrznym procedowaniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę.

Szef KAS podejmował także działania nakierowane na zatrzymanie funkcjonariuszy w Służbie, w tym poprzez podjęcie wdrażania rozwiązań systemowych, jak: program mentoringu, powierzenie roli opiekuna osoby nowo przyjętej do służby, angażowanie w rolę trenera i prowadzenie szkoleń, dodatek zadaniowy, awans stanowiskowy, budowanie ścieżki rozwoju oraz indywidualne rozmowy negocjacyjne z Dyrektorem IAS/ Dyrektorem Pionu Personalnego (propozycje zmiany komórki organizacyjnej, zakresu obowiązków, miejsca świadczenia pracy).

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że *w 2020 r. Kierownictwo Krajowej Administracji Skarbowej zaczęło otrzymywać sygnalne informacje od kierowników jednostek organizacyjnych KAS o wzmożonym zainteresowaniu funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zwolnieniami ze służby, z powodu przejścia na emeryturę*

[74] Pismo z 5 lipca 2020 r. nr DOS8.111.2.2020 Szefa KAS do dyrektorów IAS oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

mundurową[75]. W związku z tym podjęto działania związane z monitoringiem liczby składanych wniosków o zwolnienie ze służby w poszczególnych jednostkach organizacyjnych KAS oraz zobowiązano kierowników jednostek organizacyjnych do podejmowania indywidulanych rozmów z funkcjonariuszami, zachęcających do pozostania w służbie. Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że nie jest możliwa do oszacowania liczba potencjalnych zwolnień ze służby funkcjonariuszy, w sytuacji gdyby wskazane wyżej działania nie zostały podjęte.

(akta kontroli: tom I str. 38-40; tom IV str. 399-416)

W ramach realizacji zadań analizy stanu służby w IAS, Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkole Skarbowości oraz przygotowywania danych dotyczących wykorzystania etatów[76] współpraca pomiędzy jednostkami KAS a DBM opierała się o zasady wypracowane w ramach dobrych praktyk. Jednostki przekazywały do centrali cyklicznie, według stanu na ostatni dzień miesiąca, dane dotyczące planu etatów, stanu zatrudnienia, prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych oraz fluktuacji. Spójność otrzymywanych danych zapewniono poprzez narzucenie wszystkim jednostkom przekazywania danych według wystandaryzowanego układu zestawienia. Monitoring poziomu liczby etatów, wakatów oraz rotacji funkcjonariuszy (fluktuacja) był realizowany w cyklach miesięcznych (raz w miesiącu) według stanu danych na koniec każdego miesiąca. Odbiorcą analiz było kierownictwo DBM, a w razie potrzeby także inne Departamenty/Biura w MF.

W 2021 r. została wprowadzona w KAS procedura przeprowadzania wywiadów wyjściowych wśród rezygnujących z pracy lub służby pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w IAS, KIS i KSS. Celem głównym badania było zidentyfikowanie przyczyn, przez które pracownik/funkcjonariusz odchodzi z organizacji, oraz zatrzymanie w organizacji osób doświadczonych i wartościowych ze względu na wiedzę i kompetencje.

W latach 2021-2022 przeprowadzono 1886 wywiadów, w tym 441 (23,4%) z funkcjonariuszami (w 2021 r. z 846 wywiadów – 170, tj. 20,1%, w 2022 r. z 1040 wywiadów – 271, tj. 26,1%). Na podstawie wyników przeprowadzonych wywiadów zostały sporządzone półroczne raporty zawierające, obok wskazania głównych przyczyn rezygnacji z pracy/służby, także propozycje zmian w organizacji.

Liczba osób, z którymi przeprowadzono wywiady, w liczbie osób, które zadeklarowały chęć odejścia z organizacji, stanowiła: w II półroczu 2021 r. – 30%, w I półroczu 2022 r. – 29% i w II półroczu 2022 r. – 34%.

Według raportów z wywiadów wyjściowych głównymi przyczynami rezygnacji z pracy/służby były: przejście na emeryturę/rentę, wysokość wynagrodzenia/ uposażenia oraz obciążenie pracą i stres.

Jednym z etapów procedury była rozmowa (wprowadzona w II półroczu 2021 r.) mająca na celu zatrzymanie funkcjonariuszy w SCS . W efekcie przeprowadzonych rozmów, w badanym okresie, udało się zatrzymać w organizacji 101 z 256 osób, z którymi przeprowadzono rozmowy, tj. 39,5%.

---

[75] 1 stycznia 2018 r. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej zostali objęci uprawnieniami emerytalnymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2023 r. poz. 1280, ze zm.).

[76] Paragraf 16 pkt. 6 i 7 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów, zatwierdzonego 25 października 2022 r. przez Szefa KAS. Dalej: Regulamin organizacyjny DBM.

W odniesieniu do propozycji zmian, zawartych w raportach za lata 2021-2022, zidentyfikowano problemy/obszary, w odniesieniu do których podjęto (bądź zaplanowano) działania naprawcze:

1) poprawa atmosfery i organizacji pracy (IAS w Szczecinie) – wskazane działanie: szkolenie kadry kierowniczej – przeprowadzono szkolenia kadry kierowniczej z zakresu kompetencji miękkich;
2) dysproporcja w wynagrodzeniach pracowników/funkcjonariuszy (IAS w Warszawie) – wskazane działanie: bieżąca analiza wynagrodzeń w odniesieniu do zajmowanego stanowiska służbowego, rodzaju wykonywanych zadań oraz doświadczenia zawodowego – w 2022 r. Dyrektor IAS w Warszawie przyznał m.in. awanse stanowiskowe/finansowe dla ponad 390 funkcjonariuszy SCS, a także ponad 400 funkcjonariuszy SCS zostało mianowanych na wyższy stopień służbowy;
3) brak prawidłowego wdrożenia nowo zatrudnionego pracownika (IAS w Warszawie i we Wrocławiu) – wskazane działanie: wdrożenie procedury adaptacji nowego pracownika w organizacji (*onboarding*) – od 2022 r. został wprowadzony proces adaptacji nowego pracownika/funkcjonariusza w organizacji, obejmujący m.in. opiekuna nowo zatrudnionego, materiały w zakładce *Adaptacja* na stronie intranetowej, ankieta badająca poziom satysfakcji pracowników w służbie cywilnej (po trzech miesiącach) i funkcjonariuszy (po trzech i 24 miesiącach);
4) nabory – wskazane działanie: przygotowanie ankiety mającej na celu mierzenie jakości doświadczenia kandydatów z uczestnictwa w naborach i postępowaniach kwalifikacyjnych – w 2022 r. wypracowano dokument *Badanie doświadczeń kandydatów w procesach rekrutacyjnych w Krajowej Administracji Skarbowej* i przeprowadzono pilotażowe badanie ankietowe on-line w jednostkach, w styczniu 2023 r. przesłano pismo do jednostek wraz z instrukcją postępowania, ankietami do badania satysfakcji z rekrutacji oraz podsumowaniem pilotażu z badania;
5) szkolenia, rozwój zawodowy i wykorzystanie wiedzy w organizacji – wskazane działanie: zaplanowanie i wdrożenie rozwiązań wynikających z pilotażu w zakresie wykorzystania *Modelu kompetencji KAS w procesie awansowania* – w ramach wdrożenia rozwiązań wynikających z pilotażu prowadzone były wywiady kompetencyjne kierowników/ kandydatów na kierowników z jednostek organizacyjnych KAS (działanie na poziomie regionalnym i rozszerzono grupę uczestników badania kompetencji o zastępców dyrektorów IAS ds. personalnych (działania na poziomie centralnym);
6) ocena okresowa – wskazane działanie: zmiana przepisów prawa z zakresu oceny okresowej funkcjonariuszy SCS – zmianę przepisów z zakresu oceny okresowej funkcjonariuszy SCS zaplanowano po zakończeniu prac nad szczegółowym modelem kompetencji KAS i stworzeniu profilu funkcjonariusza SCS;
7) procedura awansu – wskazane działanie: przeprowadzenie analizy okoliczności i liczby pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie byli awansowani w ostatnich pięciu latach oraz ewentualne decyzje – przykładowe podjęte działanie w IAS w Zielonej Górze: Dyrektor IAS zarządzeniem nr 20/2023 wprowadził nową Instrukcję awansowania pracowników i funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, przeprowadzono analizę okoliczności i liczby pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie byli awansowani w ostatnich pięciu latach, DIAS polecił naczelnikom podległych urzędów rozważenie zasadności wystąpienia o awans w stosunku do osób, które spełniają warunki określone przepisami prawa oraz wykazują odpowiednie zaangażowanie w realizację obowiązków służbowych; w stosunku do 80 osób, które według diagnozy z lutego

2023 r. nie były awansowane w ostatnich pięciu latach, w stanowisku na 1 września 2023 r. zrealizowano wnioski wobec 10 osób, a w stosunku do dziewięciu osób, które nie były awansowane w stopniu – zrealizowano wnioski o awans wobec pięciu osób;

8) obciążenie pracą – wskazane działanie: przeprowadzenie analizy zasobów kadrowych i dokonywanie niezbędnych przesunięć etatów między komórkami – przykładowe podjęte działanie w IAS w Zielonej Górze: proces analizy zasobów kadrowych został zaplanowany na 2023 r. Dyrektor IAS w II kwartale 2023 r. dokonał analizy obciążenia pracą w IAS i podległych jednostkach i rozpoczął proces weryfikacji zapotrzebowania na pracę, według stanu na 1 września 2023 r. proces ten dotyczył samej Izby; Dyrektor IAS podjął się oceny obciążenia pracą i obsady etatowej w poszczególnych komórkach organizacyjnych Izby również w odniesieniu do innych, porównywalnych wielkością IAS;
9) zasady przyznawania nagród – wskazane działanie: propagowanie wśród kadry kierowniczej każdego szczebla dobrych praktyk w zakresie udzielania informacji zwrotnej w procesie przyznawania nagród, dodatków zadaniowych, specjalnych, motywacyjnych, awansów oraz działania na rzecz spójnego podejścia do kryteriów ich przyznawania – przykładowe działanie w IAS w Lublinie: zorganizowano cykl szkoleń dla kadry (nt. informacji zwrotnej, ocen okresowych, szkolenia menedżerskie).

(akta kontroli: tom III str. 445-462; tom IV str. 465)

Zastępca dyrektora DBM wskazał, że proces przekształcenia stosunków pracy członków korpusu służby cywilnej w stosunki służbowe stanowił w KAS działania zaplanowane. Korzystano przede wszystkim z limitów etatów, które posiadała każda jednostka organizacyjna. Proces miał miejsce wobec osób, które spełniały określone oczekiwania kierownika jednostki (kwalifikacje, przygotowanie zawodowe).

(akta kontroli: tom IV str. 401-402)

Szef KAS, pismem z 20 listopada 2019 r.[77], zwrócił się do dyrektorów IAS z prośbą o zdiagnozowanie skali faktycznego zainteresowania przywróceniem do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, których stosunek służbowy został przekształcony w stosunek pracy na podstawie przepisu art. 171 przepisów wprowadzających ustawę o KAS[78]. W informacji zwrotnej przekazanej w grudniu 2019 r. izby wykazały łącznie 1327 osób zainteresowanych przekształceniem stosunku pracy w stosunek służby. Szef KAS, w piśmie z 4 kwietnia 2020 r.[79], wyraził zgodę na rozpoczęcie procesu przekształceń oraz wydał rekomendacje w zakresie jego przebiegu. Zalecił, aby w pierwszej kolejności obsadzono wakaty w grupie etatów funkcjonariuszy. W przypadku gdy jednostka nie dysponowała wystarczającą liczbą wakatów, możliwe było wystąpienie z wnioskiem o dokonanie stosownych zmian w planie etatów wraz ze szczegółowym uzasadnieniem celowości takich zmian. Na 10 października 2020 r. 403 osobom stosunek pracy został przekształcony w stosunek służby, a 804 osoby nadal były zainteresowane zmianą[80].

---

77 Pismo z 20 listopada 2019 r. nr DOS7.0723.24.2019. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów Izb Krajowej Administracji Skarbowej.

78 Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

79 Pismo z 2 kwietnia 2020 r. nr DOS7.0723.24.2019 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów Izb Krajowej Administracji Skarbowej.

80 Analiza realizacji polecenia nr DOS7.0723.24.2019 z 2 kwietnia 2020 r. Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie objęcia procesem przekształceń stosunków pracy w stosunek służby osób, których stosunek służby został przekształcony w stosunek pracy, na mocy art. 171 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.) na dzień 10 października 2020 r.

Według stanu na 31 marca 2023 r. liczba osób, których stosunek służby[81] został przekształcony w stosunek pracy i którzy powrócili do służby w trybie art. 150 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, wyniosła 1569, z tego w służbie pozostało 1156 funkcjonariuszy. Proces przekształcenia stosunków pracy członków korpusu służby cywilnej w stosunki służbowe stanowił w KAS działania zaplanowane.

(akta kontroli: tom I str. 22-26, 34-37)

5. W kontrolowanym okresie średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej zwiększyło się z kwoty 6906 zł za rok 2020 do 7599 zł w roku 2022, co stanowiło wzrost o 10%. W porównaniu do roku 2019 średnie miesięczne uposażenie wyliczone dla roku 2022 wzrosło o 19,6%.

W roku 2019 średnie uposażenie[82] funkcjonariuszy w Izbach Administracji Skarbowej wyniosło 6354 zł. Uwzględniając podział na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych, średnie uposażenie w IAS kształtowało się na poziomie odpowiednio 5590 zł, 6878zł oraz 8585 zł.

Najwyższe średnie uposażenie w kwocie 6986 zł odnotowano w IAS w Warszawie. Na podobnym poziomie kształtowało się średnie uposażenie w IAS w Krakowie z kwotą 6933 zł. Najniższe średnie uposażenie, wynoszące 5943 zł, wykazano w IAS w Poznaniu i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 411 zł.

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Opolu (4569 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Poznaniu (6430 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Krakowie (7553 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Krakowie (6580 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Rzeszowie (7520 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Warszawie (9752 zł).

Średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS dla roku 2020 kształtowało się na poziomie 6906 zł i było wyższe o 552 zł (8,7%) od średniego wynagrodzenia z roku 2019. Średnie uposażenie funkcjonariuszy w układzie grup stanowisk służbowych wyniosło w kategorii stanowisk specjalistycznych – 5999 zł , eksperckich – 7484 zł oraz 9264 zł w kierowniczych.

Najwyższe średnie uposażenie w kwocie 8038 zł stwierdzono w IAS w Gdańsku. Najniższe średnie uposażenie dotyczyło Izby w Bydgoszczy i wynosiło 6097 zł. Było ono niższe od wartości średniej dla 2020 r. o 809 zł (11,7%).

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych (4954 zł) i eksperckich (6786 zł) wystąpiły w IAS w Bydgoszczy, a w kategorii stanowisk kierowniczych w Poznaniu (7550 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Warszawie (6989 zł), w grupie stanowisk eksperckich (9506 zł) i kierowniczych (10 780 zł) w IAS w Gdańsku.

W roku 2021 średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS wynosiło 7277 zł i było wyższe od średniego uposażenia w stosunku do roku 2020 o 371 zł (5,4%), a w stosunku do roku 2019 o 923 zł (14,5%). Średnie uposażenie w podziale

---

[81] Funkcjonariusze, którzy na 28 lutego 2017 r. pozostawali w Służbie Celnej, dostali propozycję pracy i ją przyjęli.

[82] Rozumiane jako uposażenie liczone we wszystkich wypłaconych składnikach wynagrodzenia, tj. w szczególności uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia, nagrody uznaniowe, nagroda roczna, jednorazowe wypłaty obligatoryjne (np. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne), oraz świadczenie motywacyjne i za długoletnią służbę, ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat. Liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z poszczególnych IAS.

na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych kształtowało się na poziomie odpowiednio 6018 zł, 8026 zł oraz 10 444 zł.

Najwyższe średnie uposażenie, w kwocie 10 856 zł, odnotowano w IAS w Gdańsku. Jego wysokość zdecydowanie odbiegała od średnich uposażeń pozostałych IAS, a różnica do najniższego średniego uposażenia wynosiła 4485 zł (70,4%). Druga w kolejności pod względem wysokości średniego uposażenia była IAS w Warszawie z kwotą 8448 zł.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że w przypadku danych z Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku za 2021 r. wpływ na wysokość średniego uposażenia miały przede wszystkim odprawy emerytalne wypłacone dla 109 funkcjonariuszy, łącznie we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych, co w sposób istotny zawyżyło ich średnią wartość.

(akta kontroli: tom II str. 280)

W roku 2021 najniższe średnie uposażenie w IAS, wynoszące 6371 zł, wykazano w Szczecinie i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 906 zł.

Najniższe wartości średniego uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych dotyczyły również IAS w Szczecinie (4828 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Bydgoszczy (7062 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Lublinie (9440 zł).

Najwyższe[83] średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych (7240 zł), eksperckich (8868 zł) oraz kierowniczych (11 933 zł) wystąpiły w IAS w Warszawie.

W roku 2022 średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS wyniosło 7599 zł i było wyższe w stosunku do roku 2021 o 322 zł (4,4%), a w porównaniu do 2019 r. – wyższe o 1245 zł (19,6%). Uwzględniając podział na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych, średnie uposażenie w izbach kształtowało się na poziomie odpowiednio 6149 zł, 8525 zł oraz 10 891 zł.

W roku 2022 zmniejszyła się do kwoty 814 zł różnica pomiędzy najwyższym a najniższym średnim uposażeniem funkcjonariuszy w IAS. Najwyższe średnie uposażenie (8036 zł) odnotowano w IAS w Zielonej Górze. Na podobnym poziomie kształtowało się średnie uposażenie w IAS w Warszawie (8016 zł). Najniższe średnie uposażenie, wynoszące 7222 zł, wykazano w IAS w Poznaniu i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 377 zł.

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Katowicach (5671 zł), w grupie stanowisk eksperckich w IAS w Olsztynie (8115 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w IAS w Gdańsku (9990 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Łodzi (6632 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Zielonej Górze (8978 zł), a kierowniczych (11 822 zł) w IAS w Warszawie.

Dla roku 2019 współczynnik odchylenia standardowego[84] średniego uposażenia w IAS równał się 297 zł. Miara ta w grupie stanowisk specjalistycznych wyniosła 481 zł, eksperckich – 270 zł i kierowniczych – 597 zł. W 2020 r. wskaźnik odchylenia standardowego wzrósł dla średniego uposażenia w IAS do 541 zł oraz odpowiednio w grupie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych

---

83 Po wyłączeniu danych dotyczących IAS w Gdańsku.

84 W celu określenia, czy w kontrolowanym okresie nastąpiło zmniejszenie różnic w wynagrodzeniach, obliczono odchylenie standardowe. Odchylenie standardowe jest pierwiastkiem kwadratowym z wariancji. Odchylenie standardowe informuje o tym, jak szeroko wartości danej wielkości są rozrzucone wokół jej średniej. Im mniejsza wartość odchylenia, tym obserwacje są bardziej skupione wokół średniej.

do 550 zł, 645 zł i 752 zł. Najwyższe wskazania współczynnika odchylenia standardowego (1052 zł) dla średniego uposażenia w IAS dotyczą roku 2021, w tym wyznaczony w grupie stanowisk specjalistycznych – 1219 zł, eksperckich – 997 zł i dla stanowisk kierowniczych – 827 zł. Rok 2022 charakteryzował się spadkiem wartości wskaźnika do poziomu 285 zł dla średniego uposażenia w IAS oraz do 294 zł w grupie stanowisk specjalistycznych, 249 zł dla stanowisk eksperckich i 513 zł dla stanowisk kierowniczych.

W latach 2020-2022, w porównaniu do roku 2019, wartość współczynnika odchylenia standardowego dla średniego uposażenia w IAS podlegała znacznym wahaniom, przy czym w roku 2022 osiągnęła stan nieznacznie niższy od wskazań dla roku odniesienia. Zmniejszenie wartości wskaźnika w stosunku do roku 2019 nastąpiło również dla wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy w każdej z kategorii stanowisk służbowych.

(akta kontroli: tom I str. 227-250)

W oparciu o dane analityczne[85], dotyczące uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, przekazane przez jednostkę kontrolowaną (odrębnie dla poszczególnych izb administracji skarbowej), utworzono skonsolidowaną bazę danych za lata 2019-2023 (I kwartał), wspólną dla wszystkich izb[86], na bazie której przeprowadzono m.in. badanie struktury wypłaconych w ww. latach poborów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Mając na uwadze fakt, że na całkowitą wysokość poborów funkcjonariuszy składa się wiele elementów składowych, w celu większej przejrzystości badania dokonano ich zgrupowania do trzech podstawowych grup, tj. uposażenie zasadnicze (wartość wynikająca z mnożnika kwoty bazowej), dodatki (za wieloletnią służbę, stopień służbowy, kontrolerski, funkcyjny, specjalny) oraz pozostałe składowe (nagroda jubileuszowa, roczna, kwartalna, odprawa emerytalna/rentowa, świadczenia za długoletnią służbę i motywacyjne).

Łączna wartość wypłaconego uposażenia zasadniczego w latach 2019-2020 kształtowała się na poziomie około 57,5% struktury wypłaconych poborów ogółem, w roku 2021 jej udział spadł do wysokości 53,5% i na takim samym poziomie pozostał w roku 2022. Dopełnienie udziału stanowiły dodatki oraz pozostałe składowe, z tym że udział dodatków w latach 2019-2022 oscylował na poziomie 27,4%-27,8%, natomiast zwiększył się udział pozostałych składowych poborów, w szczególności nagrody kwartalnej i odprawy emerytalnej/rentowej, w zależności od badanego roku. Pomimo że łączna wysokość wypłaconych dodatków w strukturze poborów utrzymywała się przez badane lata na bardzo zbliżonym poziomie, to należy zauważyć przemieszczenia wagi w ramach poszczególnych elementów tej grupy. W latach 2019-2022 istotne wahania dotyczyły udziału dodatku specjalnego od 1,4% w roku 2019 do 11,8% w roku 2020 i 17,4% w roku 2021 oraz do 5,2% w roku 2022. Zauważalna jest także tendencja zwiększenia udziału dodatku za stopień

---

[85] Dane analityczne w zakresie wysokości uposażenia zasadniczego (kwota wypłacona brutto za dany rok, mnożnik według stanu na ostatni dzień danego roku kalendarzowego), dodatków do uposażenia (za stopień służbowy, za wieloletnią służbę, kontrolerski, funkcyjny, z tytułu opieki nad psem służbowym, specjalne) oraz pozostałe składniki poborów funkcjonariuszy (nagrody jubileuszowe, kwartalne, roczne, odprawy emerytalne/ rentowe), inne (np. świadczenia za dojazd, mieszkanie).

[86] Ostateczne dane jednostka kontrolowana przekazała 29 września 2023 r. Materiał źródłowy po skonsolidowaniu zawierał 60 170 rekordów (baza). Sumaryczna liczba wykluczonych rekordów wyniosła 1049. Wykluczono rekordy ze stanowiskami niebędącymi funkcjonariuszami (pole: stanowisko; 550 rekordów), rekordy z pustą / zerową / opisem "BRAK" wartością w polu "UPOSAŻENIE ZASADNICZE mnożnik" (448 rekordów) oraz rekordy z zerową wartością w polu "RAZEM wypłacone brutto" (51 rekordów). Pozostawiono w bazie jeden rekord dotyczący Krajowej Szkoły Skarbowości, rekordy o ujemnej wartości w polu uposażenia zasadniczego, rekordy o wartości zerowej w polu uposażenia zasadniczego oraz rekordy o niskiej wartości w polu uposażenia zasadniczego. Po dokonaniu ww. wykluczeń skonsolidowana baza zawierała 59 212 rekordów.

i zmniejszenia za wieloletnią służbę. Udział dodatku funkcyjnego pozostawał na tym samym poziomie od roku 2019 do 2022.

(akta kontroli: tom I str. 294 plik 579-580)

We wszystkich oddziałach celnych, w trzech IAS usytuowanych we wschodniej części Polski[87] średnie miesięczne uposażenie[88] funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 5879 zł, w 2020 r. wzrosło do kwoty 6246 zł, na zbliżonym poziomie (6343 zł) utrzymało się w 2021 r., natomiast w 2022 r. zwiększyło się do kwoty 6877 zł.

W tego samego rodzaju jednostkach KAS w zachodniej części kraju[89] średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 6646 zł, w 2020 r. średnia uposażenia zwiększyła się do kwoty 6827 zł, nieznacznie obniżyła się w 2021 r. (do kwoty 6467 zł), a w 2022 r. średnie uposażenie funkcjonariuszy kształtowało się na poziomie 7604 zł.

W 2019 r. dysproporcje pomiędzy wysokością średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy kraju kształtowały się na poziomie 767 zł, co stanowiło 13% w stosunku do niższej wartości średniego uposażenia.

Zróżnicowanie poziomu średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy w latach 2020-2021 uległo zmniejszeniu w stosunku do roku 2019 (w roku 2020 różnica wyniosła 9,3%, w 2021 r. – 2%), natomiast w 2022 r. wartość ta ponownie wzrosła i zbliżyła się do wartości z roku 2019 (10,6%). Pomimo wyraźnej tendencji spadkowej w latach 2020-2021 trend ten nie był stabilny i ostatecznie nie doprowadził do zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy, ponieważ w roku 2022 różnica kształtowała się ponownie na wysokim poziomie 727 zł (powyżej 10%), co szerzej opisano w pkt 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 227-250)

6. Zarządzeniem nr 72 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 19 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw analizy podziału etatów w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej oraz jego zmiany[90] wynikającej z zarządzenia nr 54 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 10 kwietnia 2020 r., Szef KAS powołał Zespół do spraw analizy podziału etatów w jednostkach KAS (dalej: Zespół). Do zadań Zespołu należały w szczególności:

1) analiza podziału etatów, aktualnego na dzień powołania Zespołu, w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, z uwzględnieniem analizy danych dotyczących wcześniejszych okresów zatrudnienia;
2) ustalenie różnic w liczbie etatów między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w szczególności na podstawie analizy danych z systemów informatycznych eksploatowanych w KAS[91] oraz

---

87 Średnie uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale celnym w Białymstoku wynosiło w latach 2019-2022 odpowiednio 5857 zł, 6365 zł, 6370 zł i 6650 zł. W oddziale celnym w Lublinie – 5828 zł, 6209 zł, 6176 zł i 7205 zł oraz w oddziale celnym w Rzeszowie – 5953 zł, 6162 zł, 6482 zł i 6775 zł.

88 Ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat, liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z trzech wybranych oddziałów celnych.

89 Średnie uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale celnym w Szczecinie wynosiło w latach 2019-2022 odpowiednio 6714 zł, 6958 zł, 6125 zł i 7795 zł. W oddziale celnym we Wrocławiu – 6682 zł, 7167 zł, 6811 zł i 7481 zł oraz w Zielonej Górze – 6541 zł, 6356 zł, 6464 zł i 7536 zł.

90 Zmiana dotyczyła powołania na przewodniczącego Zespołu Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów oraz zmiany daty zakończenia prac Zespołu na 31 lipca 2021 r.

91 Systemy: PoltaxPlus, Poltax2B, Egapoltax, Kontrola oraz hurtowni danych WHTAXiSPR.

3) określenie propozycji podziału posiadanych etatów na poszczególne izby administracji skarbowej.

Przebieg i wyniki prac wraz z rekomendacjami Zespołu zostały zawarte w notatce z 7 lipca 2021 r. Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że notatka z prac Zespołu została przedstawiona Szefowi KAS podczas spotkania 13 lipca 2021 r.[92]

Wskazany w wyliczeniach model zatrudnienia w jednostkach KAS obejmował trzy elementy:

1) Modelowe zatrudnienie w urzędach skarbowych (US), w tym w wyspecjalizowanych US;
2) Modelowe zatrudnienie w urzędach celno-skarbowych (UCS);
3) Modelowe zatrudnienie w izbach administracji skarbowej (IAS).

Model opierał się na założeniach efektywności realizacji zadań – zbadaniu obciążenia pracą na podstawie wytypowanych zadań poprzez ustalenie ich liczby i czasu potrzebnego na realizację. W przypadku urzędów skarbowych stworzono katalog realizowanych zadań, dla których możliwy jest jednoznaczny pobór danych o ich liczbie i czasie realizacji. W przypadku urzędów celno-skarbowych, w związku z problemami uzyskania wiarygodnych danych z urzędów celno-skarbowych, założenia modelu opierały się na wypracowanych modelach działania, jak np. „Modelowe przejście graniczne" lub wyliczeniach opartych na liczbie spraw lub potencjału gospodarczego, a badanie obciążenia pracą przeprowadzono na poziomie obszarów merytorycznych zadań realizowanych w poszczególnych pionach organizacyjnych, wynikających ze statutu organizacji. W oparciu o Model dokonano obliczeń określających strukturę etatów w jednostkach KAS i porównano liczby etatów ustalone w oparciu o Model ze stanem zatrudnienia na 31 grudnia 2020 r. w poszczególnych grupach jednostek KAS.

Zespół ocenił jako niewłaściwą strukturę zatrudnienia w ramach KAS, w której obserwowany był duży niedobór etatów w urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych, a w izbach administracji skarbowej występowała nadwyżka etatów. Według wyliczeń przedstawionych przez Zespół modelowe zatrudnienie w analizowanych jednostkach KAS wyniosło łącznie 66 197 etatów, plan zatrudnienia na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 60 712 etatów, zatem niedobór etatów niezbędnych do realizacji wszystkich zadań na poziomie założonym w modelu wyniósł łącznie 5485 etatów, co stanowiło 9% planowego zatrudnienia. W urzędach skarbowych oszacowano niedobór na poziomie 4686 etatów, w urzędach celno-skarbowych – niedobór na poziomie 1204 etatów, co stanowiło 8,2% planowego zatrudnienia, a w izbach administracji skarbowej oszacowano nadwyżkę na poziomie 407 etatów, co stanowiło 4,4% planowanego zatrudnienia. Struktura oszacowanych niedoborów/nadwyżek w poszczególnych województwach dla różnych rodzajów jednostek była niejednorodna.

Zespół sformułował rekomendacje, w tym w zakresie opracowania i wdrożenia stałych i automatycznych procedur pobierania i prezentacji danych na temat obciążenia pracą jednostek KAS oraz konieczności utworzenia stałego zespołu badającego cyklicznie obciążenie pracą w jednostkach KAS.

(akta kontroli: tom I str. 95-256)

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że przekazane do jednostek terenowych metody liczenia obciążenia pracą nie miały charakteru wytycznych do stosowania, ale stanowiły wyłącznie materiał poglądowy, który miał służyć kierownikom jednostek

[92] Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 zarządzenia nr 72 Szefa KAS z 19 grudnia 2019 r. przewodniczący zespołu przedstawia Szefowi KAS finalny raport (akceptacja Szefa KAS nie była wymagana).

organizacyjnych KAS w dalszej analizie, mającej na celu przyjęcie jak najlepszych rozwiązań w przyszłości.

(akta kontroli: tom IV str. 145-148)

Przewodniczący Zespołu[93], w notatce z 30 września 2021 r., wystąpił do Szefa KAS z wnioskiem o kontynuację prac analitycznych w obszarze badania obciążenia pracą w jednostkach organizacyjnych KAS. W uzasadnieniu takiej potrzeby wymieniono bieżące zmiany strukturalne w KAS (wyodrębnienie Krajowego Urzędu Skarbowego), nowe zadania, a także postępującą automatyzację części zadań, które wcześniej podlegały badaniu obciążeniem pracą. Wnioskowano również o zmianę formy powołania Zespołu, z formuły zarządzenia na fakt zatwierdzenia przez Szefa KAS składu osobowego pracowników realizujących to zadanie. W treści notatki wskazano zadania, wstępny harmonogram działań Zespołu. Szef KAS zatwierdził przedmiotową notatkę 30 września 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 146-148)

Dyrektor DBM poinformował, że wyrażenie zgody na kontynuację prac było realizacją rekomendacji Zespołu dotyczącej konieczności utworzenia stałego zespołu badającego cyklicznie obciążenie pracą w jednostkach KAS. Zespół przygotował m.in. szablony raportów do automatycznego poboru danych z hurtowni danych, a także skrypty do automatycznego poboru danych z systemów informatycznych wykorzystywanych w KAS.

W IV kwartale 2022 r. zespół wskazany w notatce z 30 września 2021 r. został zastąpiony 12-osobowym zespołem składającym się z przedstawicieli sześciu izb administracji skarbowej – dyrektorów IAS i naczelników Urzędów Celno-Skarbowych (dalej: Zespół powołany w 2022 r.). Zadaniem nowego zespołu była analiza newralgicznych i złożonych spraw, wpływających na ostateczne wyniki obciążenia pracą. Zespół na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zakończył prac.

Zastępca DBM poinformował, że Zespół powołany w 2022 r. pracował na podstawie polecenia Szefa KAS. Pierwszy efekt pracy zespołu został zaprezentowany dyrektorom izb administracji skarbowej podczas narady kadry kierowniczej we wrześniu 2022 r., natomiast kolejna prezentacja danych miała miejsce w dniach 3-4 kwietnia oraz 12-13 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: tom II str. 309; tom IV str. 109, 146-148)

W okresie kontrolowanym w KAS nie wprowadzono, obejmujących całą Służbę Celno-Skarbową, metod oceny obciążenia pracą i nie ustanowiono regulacji wewnętrznych dotyczących tego obszaru, co opisano w pkt 2 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

7. W ramach projektu unijnego pn. *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji podatkowej (POWER_ZZL)* realizowane było m.in. zadanie opracowania koncepcji Modelu Pionu Personalnego, ze szczególnym naciskiem na rozbudowanie zadań analityczno-doradczych i przygotowanie do pełnienia funkcji partnerów personalnych. Przed uruchomieniem projektu określono potrzeby organizacji w oparciu o potrzeby zidentyfikowane m.in. dla wyznaczonego celu strategicznego *wsparcie osiągania celów strategicznych oraz realizacji nowych zadań stawianych przed KAS poprzez opracowanie kompleksowych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.*

W wyniku wdrożenia projektu oczekiwano korzyści m.in. w postaci poprawy jakości świadczonych usług przez komórki personalne w jednostkach KAS na rzecz klienta wewnętrznego, świadczenia przez te komórki usług doradczych i szkoleniowych

[93] Zastępca Dyrektora DBM.

w zakresie polityki kadrowej w organizacji oraz możliwości wprowadzenia systemowych zmian i poprawy jakości zarządzania zasobami ludzkimi w KAS, w tym zoptymalizowania wykorzystania potencjału pracowników i funkcjonariuszy w organizacji.

Opracowanie Modelu Pionu Personalnego było jednym z produktów częściowych projektu. Koncepcja utworzenia pionu personalnego zakładała przemodelowanie dotychczas funkcjonujących komórek kadrowych i szkoleniowych w struktury będące w stanie przyjąć na siebie rolę doradców w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim. Na realizację powyższego zadania składały się dwa główne elementy:

1) organizacyjny – przebudowanie struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek KAS (w tym umiejscowionych w MF), poprzez wyodrębnienie w strukturze jednostek organizacyjnych Pionu Personalnego z zastępcą dyrektora odpowiedzialnym za jego funkcjonowanie oraz ustanowienie w jego ramach wydziału personalnego[94] (obok komórek kadr i administracji personalnej pracowników i funkcjonariuszy) z nową rolą Partnera (doradcy) Personalnego oraz
2) merytoryczny – realizacja szczegółowych celów i zadań określonych w Koncepcji Modelu Pionu Personalnego oraz celu strategicznego w obszarze Zarządzania zasobami ludzkimi[95], przypisanych nowoutworzonym wydziałom personalnym, w tym zadań doradców zarządzających w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim.

(akta kontroli: tom I str. 67-121)

Wstępny Model Komórki Personalnej, przed zaimplementowaniem wypracowanej koncepcji w całej organizacji, został poddany pilotażowi w trzech IAS: Katowicach, Lublinie oraz Białymstoku[96]. Rozwiązania Modelu dopracowano w ramach pilotażu i po jego zakończeniu opracowano *Raport z pilotażu wstępnego Modelu Komórki Personalnej*[97]. W dokumencie nie sformułowano oceny projektu ani rekomendacji w zakresie rozszerzenia jego wdrożenia na pozostałe IAS. W treści dokumentu podsumowano odbyte spotkania warsztatowe (trzy) i zebrane w ich trakcie uwagi oraz wskazano proponowane zmiany we Wstępnym Modelu Komórki Personalnej. Pismem z 10 września 2020 r.[98] Szef KAS przekazał dyrektorom jednostek organizacyjnych KAS decyzję o wdrożeniu koncepcji Modelu komórki personalnej w we wszystkich jednostkach oraz ustalił plan działań wdrożenia. Wdrożenie w strukturach organizacyjnych KAS jednolitego modelu komórki personalnej nastąpiło 1 stycznia 2021 r.

(akta kontroli: tom II str. 29-49)

W odniesieniu do realizacji celu organizacyjnego, na podstawie przeglądu regulaminów organizacyjnych[99] terenowych jednostek KAS, ustalono, że we wszystkich IAS ustanowiono w regulaminach organizacyjnych Pion Personalny w nadzorze zastępcy dyrektora IAS. W ramach Pionu Personalnego powołano Wydział Personalny oraz wyodrębniono funkcję Partnera Personalnego. W regulaminach organizacyjnych określono zadania Wydziału Personalnego oraz

---

94 Komórka Personalna rozumiana jako partner strategiczny kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla.

95 Kierunki działania i rozwoju KAS 2017-2020, Kierunek 5. Zarządzanie zasobami ludzkimi; Cel 5.1: Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS.

96 Pismo z 20 lutego 2020 r. nr DOS8.0723.8.2020 Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów IAS.

97 Dokument stanowiący realizację postanowień umowy nr C/490/19/DOS/B/376 zawartej z wykonawcą.

98 Pismo nr DOS8.100.23.2020 Szefa KAS do dyrektorów IAS, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości.

99 Regulaminy udostępnione na stronach internetowych poszczególnych terenowych jednostek KAS.

zadania Partnera Personalnego. Zakres merytoryczny tych zadań był jednolity we wszystkich jednostkach terenowych IAS.

Model Komórki Personalnej zakładał również umiejscowienie w schemacie centralnej struktury organizacyjnej KAS, na równi z wydziałami, stanowiska Głównego Partnera Personalnego (stanowisko pełniące rolę wspierającą w zakresie wytycznych kierunkowych/polityki dla całej organizacji KAS) oraz stanowisko Partnera Personalnego (w ramach realizacji funkcji zarządzania zasobami ludzkimi dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie Finansów). Na poziomie centralnym struktury zaproponowane w Modelu nie zostały zaimplementowane w KAS. Zastępca Dyrektora DBM wyjaśnił, że *Koncepcja utworzenia pionu personalnego tworzona była głównie z myślą o jednostkach terenowych KAS. Na poziomie MF dostosowano nazewnictwo komórek organizacyjnych oraz przemodelowano strukturę organizacyjną DBM, powołując Wydział Personalny podlegający pod zastępcę dyrektora oraz przypisano część zadań wynikających z Modelu Pionu Personalnego dla obszaru kadrowo-szkoleniowego. Pomimo braku struktury centralnej zaproponowanej w modelowej wersji, Wydział Personalny tworzy wytyczne kierunkowe/polityki dla całej organizacji KAS i w ograniczonym zakresie realizuje funkcje ZZL dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie Finansów w obszarze KAS.*

(akta kontroli: tom I str. 82; tom II str. 23)

Rolę Partnera Personalnego powierzono we wszystkich izbach administracji skarbowej. Wakaty w pełnieniu tej roli, przez okres dłuższy niż trzy miesiące, wystąpiły w IAS w Katowicach oraz w Warszawie. W maju 2021 r. wdrożono *Standardy pracy partnera personalnego w KAS*. Bilans etatów w komórkach organizacyjnych obszarów kadrowo-szkoleniowych w związku z wdrożeniem Koncepcji Modelu Pionu Personalnego według stanu na 31 marca 2023 r. wyniósł in plus 6,74%. We wszystkich izbach, po wdrożeniu Modelu Personalnego, powołano nowe stanowisko zastępcy dyrektora, nadzorującego Pion Personalny.

(akta kontroli: tom II str. 24)

W odniesieniu do osiągnięcia celu merytorycznego, tj. realizacji zadań szczegółowych określonych w Koncepcji Modelu Pionu, a wcześniej nieopisanych, należy wskazać, że:

- W jednostkach organizacyjnych KAS powołana została **funkcja doradcy etycznego**[100]. Podstawowym zadaniem doradców jest służenie radą pracownikom i funkcjonariuszom oraz wskazywanie odpowiedniej postawy wobec pojawiających się problemów etycznych, w tym w zakresie stosowania zasad etyki funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Doradca w zakresie realizowanych zadań jest niezależny, a jego kadencja trwa cztery lata.
- Opracowano i przeprowadzono pilotaż wykorzystania ***Modelu kompetencji KAS***. Na jego podstawie realizowane były badania kompetencji zarówno metodą oceny zintegrowanej, jak i podczas wywiadów kompetencyjnych, których celem była identyfikacja luki lub nadwyżki kompetencyjnej osób wchodzących w skład kadry kierowniczej/ kandydatów na stanowiska kierownicze, przeprowadzane przez specjalnie do tego przeszkolone osoby (asesorów wewnętrznych KAS) na podstawie wystandaryzowanego badania (wywiad kompetencyjny, ocena zintegrowana metodą Development Centre). Model kompetencji Krajowej Administracji Skarbowej został zatwierdzony przez Szefa Krajowej Administracji

[100] Zarządzenie nr 89 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z 22 czerwca.2020 r. w sprawie powołania i zadań Doradców do spraw etyki w Krajowej Administracji Skarbowej.

Skarbowej 17 listopada 2021 r. i pismem z 18 listopada 2021 roku[101] przekazany do izb administracji skarbowej oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

- Opracowano dokument ***Opiekun w KAS – dobre praktyki***, regulujący zasady pełnienia tej funkcji, i po zatwierdzeniu go przez Szefa KAS (5 lipca 2021 r.) przekazano do stosowania do wszystkich IAS, w celu ujednolicenia praktyk związanych z pełnieniem funkcji opiekuna nowo zatrudnionego pracownika/ nowo mianowanego do służby funkcjonariusza. Według stanu na 21 sierpnia 2023 r. łączna liczba wszystkich opiekunów w KAS wynosiła 5285 osób.
- Uruchomiono ***Program mentoringowy*** (m.in. w ramach zabezpieczenia sukcesji kadry). Dokument *Założenia programu mentoringowego w Krajowej Administracji Skarbowe*j Szef KAS zatwierdził 24 grudnia 2022 r. i 28 grudnia 2022 r. założenia zostały przekazane do wszystkich izb administracji skarbowej[102]. Program mentoringowy został wdrożony w styczniu 2023 r. i uruchomiony od marca 2023 r. Szef KAS dla poszczególnych jednostek KAS biorących udział w programie mentoringowym i w których pełnią służbę funkcjonariusze SCS określił na rok 2023 limity liczby mentorów. W przypadku IAS limit mentorów został ustanowiony na poziomie nie większym niż 1% planu etatów na rok 2023 w danej jednostce. W Ministerstwie Finansów nie uruchomiono Programu mentoringowego.
- Opracowano dokument ***Zarządzanie różnorodnością wiekową w Krajowej Administracji Skarbowej***, mający na celu określenie obszarów wymagających rozwiązań w zakresie zarządzania różnorodnością wiekową w KAS. Dokument został podpisany przez Szefa KAS 22 lutego 2022 r.
- Wprowadzono narzędzia elektroniczne do składania aplikacji, przeprowadzania testów wiedzy oraz rozmów kwalifikacyjnych. Opracowano jednolity wzór ogłoszenia w sprawie postępowań kwalifikacyjnych do SCS oraz służby cywilnej, zweryfikowano i przygotowano aktualizację procedury oraz wzory formularzy dotyczące postępowań kwalifikacyjnych do służby.
- Opracowano projekt (będący w trakcie kontroli na etapie opiniowania) dokumentu ***Dobre praktyki – emerytura***, regulujący proces postępowania z osobami, które podjęły decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy/ stosunku służby w związku z nabyciem prawa do przejścia na emeryturę.
- Podejmowano działania polegające na budowaniu wizerunku atrakcyjnego pracodawcy poprzez działania na poziomie centralnym (opracowanie jednolitych materiałów graficznych – ulotek, informacji, filmu, prowadzenie stron w *social mediach*) oraz na poziomie regionalnym (współpraca z uczelniami dotycząca m.in. promowania przez uczelnie zatrudnienia w KAS, urzędami pracy, udział w targach pracy i in.). Opracowano materiały promocyjne zachęcające do służby w SCS. Przygotowano wstępną propozycję koncepcji ***Programu talentowego,*** którego celem byłoby stworzenie tzw. rezerwy kadrowej. W trakcie kontroli IAS w Krakowie realizowała pilotaż tego programu.

(akta kontroli: tom II str. 5-273)

W celu monitorowania korzyści osiągniętych z wdrożenia Modelu Komórki Personalnej opracowano system pomiaru wskaźników efektywności pionów personalnych, opierający się na monitoringu wybranych działań pionu[103]. Raporty z pomiaru wskaźników prezentowane były dyrektorom pionów personalnych.

---

[101] Pismo z 18 listopada 2021 r. nr DBM6.150.2.2021 Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

[102] Pismo nr DBM6.100.17.2022 Zastępcy Dyrektora DBM do dyrektorów izb administracji skarbowej.

[103] Pismo z 7 kwietnia 2021 r. nr DBM6.031.4.2021 Zastępcy DBM do dyrektorów IAS, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości.

Cykliczne raportowanie wskaźników zmiany i korzyści rozpoczęto od II kwartału 2021 r., stopniowo zwiększając liczbę monitorowanych obszarów. W roku 2021 (II i III kwartał) monitorowano planowanie pracy partnerów personalnych, liczbę jednostek, które wdrożyły narzędzie do przeprowadzania naborów online, liczbę przeprowadzonych wywiadów wyjściowych z osobami odchodzącymi z pracy/ służby, czas trwania rekrutacji (IV kwartał), fluktuację i oceny okresowe. W roku 2022 do pomiarów włączono partnerstwo personalne oraz realizację szkoleń. Wyniki oceny zmian w zakresie poszczególnych wskaźników (zmiana na koniec 2022 r. w stosunku do pierwszego pomiaru) wskazywały, że:

1) planowanie pracy partnerów personalnych – w pierwszym pomiarze wskaźnik osiągnął maksymalną wartość (wszystkie jednostki utworzyły plany pracy);
2) liczba jednostek, które wdrożyły narzędzie do przeprowadzania naborów online – na 17 jednostek, wskaźnik wzrósł z siedmiu do 15;
3) liczba przeprowadzonych wywiadów wyjściowych z osobami odchodzącymi z pracy/służby – przy pierwszym pomiarze rozpiętość wskaźnika procentowego kształtowała się od zera (IAS Rzeszów) do 63% (IAS Bydgoszcz), przy pomiarze końcowym wartości te wynosiły od 12% (IAS Warszawa) do 85% (IAS Kielce), przy czym wykres procentowego udziału uległ spłaszczeniu, co wskazuje na wyrównanie tych wartości (ok. 33%) niemal we wszystkich jednostkach;
4) czas trwania rekrutacji[104] – przeciętny czas trwania postępowania kwalifikacyjnego w Służbie Celno-Skarbowej liczony w dniach w pierwszym pomiarze wynosił 134 dni, przy rozbieżności pomiędzy jednostkami od 57 dni (IAS Bydgoszcz) do 215 dni (IAS Lublin), przy końcowym pomiarze (II półrocze 2022 r.) przeciętny czas trwania postępowania wyniósł 101 dni (62 dni IAS w Gdańsku, 209 dni IAS w Zielonej Górze);
5) fluktuacja funkcjonariuszy z krótkim stażem służby w KAS – w raporcie za rok 2021 liczba funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w okresie do dwóch lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej, wyniosła 34 osoby, pomiar za rok 2022 wykazał wzrost liczby odejść do 81 osób, w przypadku czterech lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej wartości te wynosiły odpowiednio 87 i 115 osób;
6) rozkład wyników ocen okresowych funkcjonariuszy – dla roku 2021 i 2022 nastąpiło przesunięcie wykresu w porównaniu do rozkładu normalnego krzywej Gaussa w kierunku ocen wyższych, dla 2021 r. procent ocen okresowych powyżej i znacznie powyżej oczekiwań wyniósł 72,5%, natomiast dla 2022 r. wartość ta osiągnęła poziom 77,7%;
7) partnerstwo personalne – w badaniu ankietowym dotyczącym rozwoju partnerstwa personalnego za I półrocze 2022 r. rola partnera personalnego jako przynoszącego zauważalne korzyści i przyczyniającego się do poprawy funkcjonowania jednostki otrzymała średnią ocenę 4,16[105], na koniec II półrocza średni poziom oceny nieznacznie wzrósł, do wartości 4,32[106]; na koniec 2022 r. badanie wykazało niewielki spadek oceny (o 0,15) realizacji przez partnerów zadania dotyczącego zwracania uwagi kierownictwu na ważne problemy/zagadnienia zarządcze oraz przedstawiania rekomendacji w zakresie procesów;

---

[104] Liczony według metodologii przyjętej dla pomiaru wskaźników zmiany i korzyści w zakresie projektu HRBP: Pion personalny jako partner strategiczny w jednostkach KAS.

[105] W pięciostopniowej skali ocen liczona jako średnia ze średnich ocen parterów personalnych 3,77 i dyrektorów personalnych 4,55.

[106] Średnia ocena parterów personalnych 4,00 i dyrektorów personalnych 4,64.

8) realizacja szkoleń – wskaźnik liczby szkoleń zrealizowanych w stosunku do planowanych wzrósł z 85% w I półroczu do 117% w II półroczu 2022 r.
(akta kontroli: tom I str.115-117; tom II str. 257-272)

8. Główne działania Szefa KAS w celu podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej skupiały się na zwiększeniu poziomu uposażenia jako czynnika mającego istotne znaczenie dla potencjalnych kandydatów do służby, ale także czynnika motywującego do pozostania w jej szeregach[107].

Kluczowym działaniem była realizacja programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* (opisana wyżej) oraz jego kontynuacja w latach 2023-2025. Program umożliwił zastosowanie narzędzi regulacji wynagrodzeń i uposażeń obejmujących m.in. wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby) oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy. W ramach tych działań w 2022 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SCS w związku podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy. W rozporządzeniu uwzględniono wzrost uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej poprzez zwiększenie wysokości każdego mnożnika kwoty bazowej, służącego do ustalenia wysokości dodatku za stopień służbowy. W 2023 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Rozporządzenie wprowadziło podwyższone minimalne i maksymalne mnożniki kwoty bazowej, służące do ustalenia wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SSC na poszczególnych stanowiskach służbowych. Ponadto rozszerzono katalog dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o świadczenie za długoletnią służbę oraz świadczenie motywacyjne[108]. Działanie to miało m.in. na celu zwiększenie konkurencyjności służby w stosunku do pozostałych służb mundurowych, które otrzymały podobne świadczenia.

W katalog działań Szefa KAS w celu podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej wpisują się również wszystkie zadania zrealizowane w ramach wdrażania Koncepcji Modelu Pionu Personalnego.

Na pytanie, czy Szef KAS analizował, jakie czynniki mogą mieć wpływ na atrakcyjność pracy w Służbie Celno-Skarbowej w porównaniu do innych służb mundurowych oraz czy w tym kontekście badano wpływ poszczególnych składników/elementów poborów funkcjonariuszy skierowane wraz z prośbą o przekazanie udokumentowania tego procesu i samych wyników analiz, Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że analizy dokonywane są w toku prac nad wieloma działaniami podejmowanymi w obszarze polityki kadrowej i stanowią, co do zasady, materiał pomocniczy.

Jednostka kontrolowana nie przedstawiła pisemnej dokumentacji analiz dotyczących czynników, które mogą mieć wpływ na atrakcyjność służby w SCS w porównaniu do innych służb mundurowych, w tym badań, jaki wpływ na nią mają poszczególne składniki/ elementy uposażenia.

---

[107] Na podstawie podsumowania ankietowego badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS, przeprowadzonego w czerwcu 2021 r., najwyższy stopień istotności 74% został przyporządkowany do czynnika „satysfakcjonujące wynagrodzenie" oraz 68% do czynnika „regularne podwyżki wynagrodzenia zasadniczego". W badaniu funkcjonariusze stanowili grupę 12,5% (1437 osób) respondentów.

[108] Odpowiednio art. 226a i b ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej dodane art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347).

Efektywność podejmowanych działań mierzono przede wszystkim liczbą kandydatów składających aplikacje do Służby Celno-Skarbowej oraz wskaźnikami ustalonymi w systemie pomiaru efektywności pionów personalnych.

NIK zauważa, że liczba kandydatów składających aplikacje do Służby Celno-Skarbowej nie jest miernikiem, który jest odpowiedni do pomiaru efektywności podejmowanych działań w celu podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej. Liczba kandydatów składających aplikacje mogłaby obrazować wzrost atrakcyjności i konkurencyjności SCS, gdyby została odniesiona do liczby wakatów, na które ogłoszono nabory.

(akta kontroli: tom II str. 278-283)

W 2021 r., w KAS przeprowadzono badanie ankietowe motywacji i satysfakcji z pracy/ służby pracowników i funkcjonariuszy KAS. Badaniem zostali objęci wszyscy pracownicy KAS, w tym funkcjonariusze SCS. Przeprowadzono je w celu poznania potrzeb i oczekiwań pracowników i funkcjonariuszy oraz uzyskania informacji o stosowanych sposobach motywacji pozafinansowej. W ramach ankiet badano również, jakie elementy w największym stopniu wpływają na zaangażowanie w pracę, istotność składników płacowych, takich jak: płaca zasadnicza, regularne podwyżki oraz dodatki do wynagrodzenia/ uposażenia, ocenę poziomu zarobków, jaki sposób nagradzania za dodatkowe osiągnięcia w pracy uważany jest za najbardziej odpowiedni oraz ocenę skuteczności systemu motywacyjnego funkcjonującego w KAS. Z przeprowadzonego badania sporządzono dokument *Podsumowanie ankietowego badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS*. W badaniu dotyczącym ogólnego poziomu zadowolenia z pracy, prawie połowa respondentów określiła swój ogólny poziom zadowolenia[109] z pracy jako przeciętny (49%), a tylko 2% spośród nich jako bardzo wysoki, przy czym wynik badania dotyczył wszystkich pracowników KAS, bez wyszczególnienia grup respondentów.

(akta kontroli: tom II str.104-120)

Zastępca Dyrektora DBM wyjaśnił, że *Minister Finansów i Szef KAS, mając na uwadze zapewnienie konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, zwłaszcza w porównaniu z uposażeniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych, przeprowadził analizy w tym zakresie. W oparciu o dostępne informacje na temat innych służb mundurowych państwa wielokrotnie prowadzano orientacyjno-poglądowe analizy porównawcze w zakresie uposażeń. Materiały w tym przedmiocie były wykorzystywane do rozmów ze związkami zawodowymi i dotyczyły wybranego zagadnienia. Sporządzano je jako materiał poglądowy o charakterze wewnętrznym, niestanowiący dokumentacji do sprawy*.

Przeprowadzono analizę wysokości uposażeń funkcjonariuszy względem uposażeń innych służb mundurowych w celu porównania średniego uposażenia uzyskanego po przewidywanym zrealizowaniu Programu w okresie 2023-2025 ze średnim uposażeniem funkcjonariuszy innych służb, uzyskanym po zrealizowaniu podobnych programów wieloletnich w okresie 2022-2025. Dokonano również szacunkowej analizy wzrostu średnich uposażeń w latach 2022-2025 w innych służbach mundurowych w oparciu o dane uzyskane ze sprawozdań budżetowych

[109] W pięciostopniowej skali ogólnego poziomu zadowolenia z pracy, tj. bardzo niski, niski, przeciętny, wysoki, bardzo wysoki.

o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) w 2022 r.[110] oraz o dane pobrane z ustaw dotyczących programów wieloletnich realizowanych w tych formacjach.

(akta kontroli: tom II str.274-283, 293-295)

9. W latach 2020-2021 praktyka w zakresie mianowania funkcjonariuszy SCS na stopień służbowy opierała się na zasadach wynikających wprost z rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy[111]. W roku 2022 wypracowano w jednostkach KAS i rozpoczęto stosowanie zasad, które ostatecznie weszły w skład szerszego dokumentu, zatwierdzonego przez Szefa KAS i 9 stycznia 2023 r.[112] przekazanego dyrektorom IAS do wdrożenia, tj. polityki awansowania w Krajowej Administracji Skarbowej, której jednym z elementów była *Procedura mianowania na wyższy stopień służbowy*. Do wprowadzenia ww. dokumentu Szef KAS nie wydawał wytycznych lub innych dokumentów dotyczących pragmatyki polityki awansowania w SCS. Za realizację polityki awansowania odpowiadali DIAS.

(akta kontroli: tom II str.50-72, 316)

Porównania, jak kształtowała się liczba awansów w stopniu służbowym[113] w okresie kontrolowanym, dokonano w stosunku do roku 2019, w którym łączna liczba awansów w stopniu wyniosła 3424, z czego w kategorii stanowisk służbowych kierowniczych – 373, eksperckich – 1290 i specjalistycznych – 1761. W roku 2020 liczba awansów w stopniu ogółem obniżyła się o 24,7% (do wartości 2579, tj. spadek o 845 awansów). Największy spadek (o 33,5%, tj. o 590 awansów) liczby awansów dotyczył funkcjonariuszy w grupie stanowisk specjalistycznych, najmniejszy (o sześć awansów, tj. o 1,6%) w grupie stanowisk kierowniczych. W roku 2021 liczba awansów ogółem w stosunku do roku 2020 wzrosła (o 610 awansów, tj. 23,6%), lecz nadal nie osiągnęła poziomu z roku 2019 (była niższa o 235 awansów, tj. 6,9%). W roku 2022 liczba awansów w stopniu służbowym ogółem wyniosła 5679 i była o 2255 (65,9%) awansów większa w porównaniu do roku 2019 oraz o 2490 (78,2%) awansów w porównaniu do roku 2021.

Biorąc pod uwagę kategorię stanowisk:

- Liczba awansów dotyczących stanowisk kierowniczych w roku 2020 (367 awanse) i 2021 (373 awanse) kształtowała się na poziomie zbliżonym do liczby awansów z roku 2019 w tej grupie funkcjonariuszy. Wzrost liczby awansów do 562 miał miejsce w roku 2022 i wartość ta była wyższa o 50,7% w porównaniu do roku 2019.
- W kategorii stanowisk eksperckich w latach 2020-2022 liczba awansów wynosiła odpowiednio 1041, 1308 i 1814. W stosunku do roku 2019 spadek awansów (o 249 awansów, tj. 19,3%) odnotowano w roku 2020. W kolejnych latach, w odniesieniu do roku 2019 (1,4%), a także „rok do roku", następował sukcesywny wzrost liczby awansów. Najwyższy wzrost (o 524 awanse, tj. 40,6%) liczby awansów w tej grupie stanowisk, w stosunku do roku 2019, wystąpił w roku 2022.

---

[110] Dane dotyczyły przeciętnego wykonania uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w Policji, Służbie Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa.

[111] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy (Dz. U. poz. 356).

[112] Pismo z 9 stycznia 2023 r. nr DBM4.0723.75.2022 Zastępcy DBM do dyrektorów Izb Administracji Skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

[113] W badanym okresie 2020-2022 ogólna, średnioroczna liczba funkcjonariuszy kształtowała się na podobnym poziomie, a różnica w ich liczbie nie przekraczała 3,4% (najniższa 10 578 w 2021, a najwyższa – 10 943 w 2022 r.), również w roku 2019, służącym jako rok odniesienia, liczba ta nie wykraczała poza powyższe granice. Z uwagi na bardzo zbliżoną średnioroczną liczbę funkcjonariuszy w poszczególnych latach, przedstawione wskaźniki w zakresie średniej liczby awansów w stopniu przypadającej średnio na jednego funkcjonariusza są porównywalne zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w ujęciu procentowym.

– Podobnie, w badanym okresie, kształtował się poziom awansów w stopniach w kategorii stanowisk specjalistycznych. Rok 2020 zamknął się liczbą 1171 awansów (spadek o 590, tj. o 33,5% w stosunku do roku 2019). Rok 2021 to 1508 awansów, czyli wzrost względem roku 2020, lecz nadal poniżej wartości z roku odniesienia (2019) o 253, tj. o 14,4%. Istotny wzrost liczby awansów w stopniach dotyczących stanowisk specjalistycznych odnotowano w 2022 r., w którym liczba awansów wyniosła 3303, tj. o 1542 awansów więcej niż w roku 2019 (o 87,6%), a w stosunku do roku 2021 (1508 awansów) została podwojona.

Liczba awansów w stopniu liczona we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych przypadająca średnio na jednego funkcjonariusza KAS w roku 2019 wynosiła 0,32, w roku 2020 spadła do wartości 0,24, po czym w roku 2021 wróciła do poziomu odnotowanego dla roku 2019, czyli średnio co trzeci funkcjonariusz otrzymał awans. Natomiast w roku 2022 średnio co drugi funkcjonariusz został awansowany (0,52).

Średnia liczba awansów w stopniu liczona we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych przypadająca średnio na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w:

– Ministerstwie Finansów w roku 2019 wynosiła 0,74. W latach 2020-2021 liczba awansów zmniejszyła się do poziomu odpowiednio 0,27 średnio na funkcjonariusza i 0,26. Wartość ta ponownie wzrosła (do 0,42) w roku 2022, przy czym kształtowała się poniżej wskaźnika z roku 2019;
– IAS w roku 2019 była na poziomie 0,27. W badanym okresie wynosiła odpowiednio 0,23, 0,28 i 0,48. W przekroju terytorialnym najniższy wskaźnik poziomu awansów odnotowano w IAS w Zielonej Górze (0,26), w Szczecinie i w Krakowie z takim samym wskaźnikiem 0,33. Najwyższe wskaźniki dotyczyły IAS w Rzeszowie (0,81) oraz Lublinie (0,80).

Również w ww. jednostkach w 2022 r. największa liczba funkcjonariuszy została awansowana dwa razy w tym samym roku. W IAS w Rzeszowie liczba funkcjonariuszy, którzy otrzymali dwa awanse w jednym roku, dotyczyła 12,6% (155 osób) funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na ostatni dzień tego roku oraz w Lublinie 10% (183 osoby) i podobnie (10%) w IAS w Bydgoszczy. W pozostałych jednostkach stosunek ten nie przekroczył 5%.

Dyrektor DBM wyjaśnił, że wyższy poziom dwukrotnych awansów w 2022 r. w wymienionych IAS spowodowany był awansowaniem funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej (pierwszy awans po ukończeniu zasadniczego kursu zawodowego) oraz kolejny w momencie mianowania do służby stałej. W przypadku IAS w Lublinie i Rzeszowie dodatkową okolicznością wpływająca na wzrost ogólnej liczby awansów była sytuacja geopolityczna. W obu wymienionych jednostkach awansowano funkcjonariuszy, którzy od momentu wybuchu wojny w Ukrainie pełnili służbę w oddziałach celnych granicznych oraz komórkach realizacji i uczestniczyli bezpośrednio lub pośrednio we wsparciu obsługi uchodźców oraz obsłudze obrotu towarowego, zapewniając płynność odpraw, w tym transportów wsparcia militarnego i pomocy humanitarnej dla Ukrainy.

W okresie kontrolowanym 2020-2023 (I kwartał) 1050 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w IAS (tj. 9,8 % średniorocznej liczby zatrudnionych w latach 2020-2022) nie otrzymało żadnego awansu w stopniu służbowym. Rocznie braku awansu w stopniu służbowym doświadczyło średnio blisko 7700 funkcjonariuszy. Jeden awans w roku otrzymało średnio 3484 funkcjonariuszy. W latach 2020-2021 dwa awanse otrzymało łącznie 13 funkcjonariuszy. W roku 2022 liczba awansów pod względem krotności również wzrosła. Dwa awanse w tym samym roku otrzymało 482 funkcjonariuszy. W okresie 2020-2023 (I kwartał) wystąpiły trzy przypadki awansowania tego samego funkcjonariusza pięciokrotnie. Nie wystąpiły przypadki

awansowania tego samego funkcjonariusza w wymienionym okresie więcej niż pięć razy.

(akta kontroli: tom I str. 48-64; tom II str. 315-316)

10. W latach 2020-2023 (I kwartał) polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów ani w jednostkach organizacyjnych KAS.

W ww. okresie Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej (DOS), a następnie Departament Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej (DOM) przeprowadziły w IAS trzy kontrole w obszarze polityki kadrowej SCS: kontrolę *Wybrane zagadnienia polityki kadrowej w zakresie Służby Celno-Skarbowej oraz gospodarki finansowej jednostki* w IAS w Lublinie (okres objęty kontrolą: od 1 marca 2017 r. do 7 lutego 2020 r.) oraz kontrolę *Czas służby funkcjonariuszy SCS* w IAS w Olsztynie i Rzeszowie (okres objęty kontrolą: od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.).

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do DIAS w Lublinie sformułowano m.in. zalecenia w zakresie wykorzystania zwiększonego limitu etatów funkcjonariuszy SCS (kształtowanie polityki kadrowej SCS zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów) oraz w zakresie zasad funkcjonowania Grup Reagowania Kryzysowego (dokonanie analizy wewnętrznych przepisów dotyczących zasobu kadrowego dla wykonywania ustawowych zadań SCS i doprowadzenie ich zgodności z poleceniem Szefa KAS z 2019 r., zmaksymalizowanie stopnia realizacji priorytetowego celu powołania GRK w jednostkach KAS, monitorowanie stanu realizacji delegowań do GRK i podejmowanie na bieżąco działań celem prawidłowego wykonania polecenia Szefa KAS).

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do DIAS w Olsztynie zalecono przeprowadzenie analizy kadrowej celem uzyskania pełnego obrazu sytuacji kadrowej w IAS w Olsztynie. Dyrektorowi IAS w Rzeszowie zalecono m.in.: przygotowanie i wdrożenie harmonogramu działań mających na celu zapewnienie realizacji limitu etatów dla funkcjonariuszy SCS na 2021 r., stosownie do zatwierdzonego planu etatyzacyjnego, w szczególności w odniesieniu do limitu etatów w oddziałach celnych, znaczące skrócenie czasu trwania naborów oraz włączenie audytu w działania mające na celu rozpoznanie i minimalizację ryzyka przerwania albo zakłócenia ciągłości realizacji zadań w oddziałach celnych granicznych w sytuacji rosnących i długotrwałych absencji funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego MF przeprowadziło jedno postępowanie wyjaśniające, które jedynie w wąskim zakresie wpisywało się w ogólnie pojmowany obszar polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej. W wyniku postępowania wyjaśniającego nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom str. 200-225)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia pomiędzy funkcjonariuszami pełniącymi służbę w tej samej kategorii stanowisk w jednostkach usytuowanych przy zachodniej i wschodniej granicy państwa, w szczególności w oddziałach celnych.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że średnie uposażenie liczone w oparciu o Rb-70 zawiera wszystkie składniki wypłacone, w tym także nagrody, których budżet może ulec zwiększeniu o oszczędności funduszu płac. Tym samym, w przypadku

fluktuacji kadr i istniejących w danym momencie wakatów, może powodować zwiększenie średnich na jedną osobę. Zdaniem Z-cy Dyrektora, bardziej miarodajne byłoby odniesienie się do wartości wynikających z planów finansowych jednostek organizacyjnych KAS. Na potwierdzenie tego przedstawiono obliczenia średnich wartości uposażenia w latach 2019-2021, oparte na wartościach wynikających z tych planów (po zmianach) na 31 grudnia danego roku. Do obliczeń przyjęto tylko środki planowane na uposażenia ujęte w paragrafie klasyfikacji budżetowej 405[114] i 406[115]. W tak prezentowanym ujęciu, w latach 2020-2021 różnice średniego poziomu uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 2019 (w 2020 r. do 5,3%, 2021 r. do 2,8% i w 2022 r. do 2,2%).

(akta kontroli: tom II 298-301)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela zdania składającego wyjaśnienia, że bardziej miarodajne do badania zróżnicowania poziomu średniego uposażenia funkcjonariuszy byłoby odniesienie się do wartości wynikających z planów finansowych jednostek organizacyjnych KAS (etat planistyczny) oraz wyłączenie z obliczeń wydatków na nagrody roczne dla funkcjonariuszy[116]. Monitorowanie poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy w oparciu o etaty kalkulacyjne można, zdaniem NIK, uznać za właściwe na potrzeby prac planistycznych. Do oceny, czy nastąpiło realne zniwelowanie nierówności płacowej uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy kraju, za reprezentatywny miernik należy uznać miernik liczony w oparciu o wykonanie, czyli uposażenia rzeczywiste (faktycznie wypłacone). W ocenie NIK, nie ulega wątpliwości, że na obu etapach zarówno planistycznym, jak i wykonania, dane te powinny podlegać stałemu monitoringowi w celu zniesienia różnic regionalnych.

Fakt, że w poszczególnych jednostkach organizacyjnych występuje inny poziom fluktuacji kadr oraz niejednakowa liczba wakatów, co w konsekwencji generuje różny poziom oszczędności w funduszu płac z możliwością wykorzystania ich na zwiększenie funduszu nagród uznaniowych, świadczy o tym, że nie wyeliminowano w systemie uposażeń wszystkich czynników wpływających na nieuzasadnione nierówności płacowe.

Ponadto należy wskazać, że w uchwale modernizacyjnej KAS 2020-2022 główny wskaźnik monitorowania realizacji celów Programu w zakresie Priorytetu I *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS* zdefiniowano (po zmianie) jako wzrost przeciętnego uposażenia brutto funkcjonariuszy (liczonego we wszystkich składnikach, tj. uposażeniu zasadniczym, dodatkach do uposażenia, odpisach na fundusze: nagród uznaniowych, nagrody rocznej, jednorazowych wypłat obligatoryjnych, np. nagród jubileuszowych i odpraw

---

[114] Paragraf klasyfikacji budżetowej *405 Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy*. Paragraf ten obejmuje uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami dla żołnierzy zawodowych, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa, funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej oraz uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami, nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

[115] Paragraf klasyfikacji budżetowej *406 Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń*. Paragraf ten obejmuje inne należności przysługujące żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom, zaliczane do wynagrodzeń zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1533, ze. zm.), niezaliczone do paragrafu 405 i 407.

[116] Paragraf klasyfikacji budżetowej 407 Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy. Wydatki w tym paragrafie są uwzględniane w Rb-70.

emerytalnych należnych pracownikom). Konstrukcja wskaźnika odnosiła się do wzrostu przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy na jeden etat w ujęciu planistycznym przed zmianą uchwały. Natomiast po zmianie uchwały wskaźnik opierał się o wszystkie ww. składniki uposażenia.

Uznając za właściwą zmianę uchwały, za uzasadnione należy uznać również przyjęcie zdefiniowanego w niej wskaźnika w celu monitorowania m.in. zniwelowania nierówności regionalnych. Tym bardziej, że podwyżki przewidziane w Programie miały umożliwić skierowanie środków m.in. do obszaru poprawy systemów uposażeń w celu eliminacji czynników nieuzasadnionej nierówności płacowej, które negatywnie wpływają na zaangażowanie w realizację zadań zawodowych.

Jednostka kontrolowana nie przedstawiła dokumentów potwierdzających prowadzenie bieżącego monitoringu/analiz dotyczących poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy.

Porównania wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę na zachodniej i wschodniej granicy kraju dokonano nie tylko na poziomie oddziałów celnych, ale także na szczeblu izb administracji skarbowej. W trzech wybranych Izbach Administracji Skarbowej usytuowanych we wschodniej części Polski[117] średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wyniosło 6191 zł i w każdym kolejnym roku jego wartość rosła odpowiednio do 6516 zł, 6798 zł i 7349 zł.

W izbach w zachodniej części kraju[118] średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 6452 zł, w 2020 r. średnia uposażenia zwiększyła się do kwoty 7141 zł. W roku 2021 obniżyła wartość do kwoty 6859 zł, a w 2022 r. średnie uposażenie funkcjonariuszy kształtowało się na poziomie 7729 zł.

W 2019 r. dysproporcje pomiędzy wysokością średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej na zachodniej i wschodniej granicy kraju kształtowały się na poziomie 261 zł, co stanowiło 4,2% w stosunku do niższej wartości średniego uposażenia, w roku 2020 wyniosły 625 zł (9,6%), w 2021 roku 61 zł (0,9%), a w roku 2022 ponownie wzrosły do wartości 380 zł (5,2%).

Podobnie jak w oddziałach celnych, wahania różnic w dysproporcji wartości średniego miesięcznego uposażenia w kontrolowanym okresie nie doprowadziły do zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy w badanych izbach administracji skarbowej.

Wykorzystując dane z bazy, pogłębiono badanie w tym zakresie i ustalono, że dysproporcja w wysokości uposażenia funkcjonariuszy występuje już na poziomie mnożnika kwoty bazowej, który służy do wyznaczenia wysokości uposażenia zasadniczego. W latach 2020-2022, według danych na ostatni dzień danego roku, średnia wysokość mnożnika kwoty bazowej w izbach we wschodniej[119] części kraju była w każdym roku niższa (różnica o 0,14 część mnożnika w roku 2020 i 2021 oraz o 0,16 część mnożnika w roku 2022) od wartości wykazanych w izbach na zachodniej[120] ścianie kraju. Co, po przeliczeniu przez wartość ustanowionej w ustawie budżetowej na rok 2022[121] kwoty bazowej dla funkcjonariuszy Służby

---

[117] IAS w Białymstoku, Lublinie, Rzeszowie.

[118] IAS w Szczecinie, we Wrocławiu, w Zielonej Górze.

[119] W roku 2020 – 2,169, 2021 – 2,148, 2022 – 2,137 oraz w 2023 (I kwartał) – 2,436.

[120] W roku 2020 – 2, 307, 2021 – 2,288, 2022 – 2,297 oraz w 2023 (I kwartał) – 2,600.

[121] Art. 9 ust.2 pkt e ustawy budżetowej na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r (Dz. U. z 2022 r. poz. 270) ustala się kwoty bazowe dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w wysokości 1803,16 zł.

Celno-Skarbowej, daje różnice na poziomie 288 zł miesięcznie, a 3456 zł w skali roku.

Reasumując, przeprowadzone badania wykazały brak zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia pomiędzy funkcjonariuszami pełniącymi służbę w jednostkach usytuowanych przy zachodniej i wschodniej granicy państwa zarówno na poziomie oddziałów celnych, jak i w skali izb, czy w oparciu o mnożnik kwoty bazowej, czy o wartość faktycznie wypłaconych poborów. W roku 2022, w każdym ww. badaniu (przekroju) na poziomie kategorii stanowisk służbowych najwyższe różnice dotyczyły stanowisk eksperckich.

(akta kontroli: tom I str. 230-232, 267-272, 293 plik 572-577)

Za działanie umożliwiające stopniowe niwelowanie różnic średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w Krajowej Administracji Skarbowej, w tym na zachodniej i wschodniej granicy, należy uznać wypracowanie i uzgodnienie przy współpracy z dyrektorami jednostek organizacyjnych KAS, a także przedstawicielami strony społecznej, zasad polityki awansowania w Krajowej Administracji Skarbowej. W ramach określenia polityki awansowania opracowano *Instrukcję awansowania, Siatkę wynagrodzeń i stanowisk oraz Procedurę mianowania na wyższy stopień służbowy*. Pismem z 9 stycznia 2023 r.[122] zaakceptowana przez Szefa KAS polityka awansowania w KAS została przekazana do dyrektorów jednostek organizacyjnych KAS celem jej wdrożenia w podległych jednostkach, przy założeniu, że jest to oczekiwany stan docelowy, a nie obowiązujący w dniu przekazania do implementacji.

Niemniej jednak, zdaniem NIK, niezależnie od wprowadzenia powyższej regulacji, niezbędnym jest prowadzenie bieżącego i udokumentowanego monitoringu/analiz w zakresie poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę na zachodniej i wschodniej granicy pod kątem jej skuteczności. Zasadnym, w ocenie NIK, jest przy wyrównywaniu dysproporcji płacowych uwzględnienie rodzaju zadań oraz poziomu obciążenia nimi poszczególnych jednostkach.

2. Nie wdrożono rozwiązań systemowych na poziomie całej organizacji zapewniających stały pomiar i analizy obciążenia pracą w grupie funkcjonariuszy w celu adekwatnego do potrzeb prognozowania etatów w KAS, pomimo że prace w tym zakresie podjęto niedługo po utworzeniu KAS.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że usprawnienie planowania zatrudnienia poprzez wypracowanie procedury prognozowania etatów w KAS było jednym z kluczowych celów projektu pn. *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania i obsługi klienta w Krajowej Administracji Skarbowej* (POWER_ZZL). Istotność zagadnienia podkreślał także fakt przypisania tego działania do realizacji celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS* w *Kierunkach działania i rozwoju KAS 2017-2020* (Kierunek 5, Cel 5.1, wskaźnik Wdrożony system pomiaru efektywności pracy, którego podstawą miała być procedura prognozowania etatów). Niektóre IAS prowadziły własne analizy obciążenia pracą, oparte na różnych założeniach i parametrach, w szczególności w sytuacji konieczności podjęcia działań zaradczych celem zachowania ciągłości realizacji zadań, w reakcji na zmiany geopolityczne (brexit, konflikt zbrojny w Ukrainie) oraz w określonych obszarach zadań, jak np. kontrole SENT. Nie były to jednak działania skoordynowane i ujednolicone z poziomu Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli: tom V str.7-22, 168-185)

---

[122] Pismo z 9 stycznia 2023 r. nr DBM4.0723.75.2022 Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

Realizując zadanie kształtowania polityki kadrowej w KAS, o którym mowa w art. 14 ust.1 pkt 2 ustawy o KAS, w tym zasad efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych, Szef KAS nie wprowadził również jednolitych narzędzi do monitoringu wykorzystania potencjału zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy w zakresie, w jakim jest on kierowany do realizacji zadań, do wykonywania których uprawnienia posiadają wyłącznie funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał na autonomię dyrektorów IAS w podejmowaniu określonych decyzji kadrowych czy też sposobu badania obciążenia pracą oraz poinformował, że ustalanie potrzeb etatowych w poszczególnych jednostkach/ komórkach organizacyjnych opiera się na systematycznej weryfikacji aktualnego stanu zatrudnienia, adekwatnie do nałożonych zadań, a także przewidywanej fluktuacji kadr, a decyzje w zakresie zasilania kadrowego poprzedzane są analizami potrzeb nie tylko bieżącymi, ale również perspektywicznymi.

(akta kontroli: tom I str. 134; tom IV str. 148)

Szef KAS w wyjaśnieniach potwierdził, że stały monitoring (prowadzony w cyklu miesięcznym) dotyczy liczby funkcjonariuszy SCS, liczby odejść ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych oraz zmian statusu w trybie art. 150 ustawy o KAS. Wyjaśnił również, że decyzje co do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszy podejmują kierownicy jednostek organizacyjnych KAS, mając na uwadze specyfikę nadzorowanej jednostki, ale również w oparciu o potrzeby całej organizacji.

(akta kontroli: tom IV str. 466-472)

NIK nie kwestionuje faktu prowadzenia i dokumentowania w KAS monitoringu stanu zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy ani też uprawnień decyzyjnych dyrektorów IAS w zakresie realizacji polityki kadrowej. NIK wskazuje natomiast na brak wprowadzenia narzędzi zarządczych, dających Szefowi KAS możliwość oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Szef KAS podejmował działania mające na celu zmniejszenie poziomu wakatów oraz fluktuacji kadr w grupie funkcjonariuszy, jednak działania te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w postaci ograniczenia liczby wakatów czy obniżenia poziomu fluktuacji.

Działania Szefa KAS mające na celu ujednolicenie siatki płac funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej należy ocenić jako skuteczne w zakresie zmniejszenia różnic w wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy ogółem w poszczególnych izbach administracji skarbowej, jak również w każdej z kategorii stanowisk służbowych. Niemniej analiza zróżnicowania poziomu średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy wykazała nadal istniejące dysproporcje. W ocenie NIK, za sytuację prawidłową nie można uznać braku prowadzenia na poziomie Ministerstwa Finansów bieżącego monitoringu wskaźników dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS. Zdaniem NIK, zadanie monitoringu czy analiz w obszarze kadrowym wpisuje się w kompetencje Szefa KAS wynikające z art. 14 ust.1 pkt 2 ustawy o KAS jako nieodzowny element kształtowania polityki kadrowej poprzez ewaluacje skuteczności prowadzonych działań w tym obszarze oraz narzędzie do identyfikacji zagadnień koniecznych do objęcia polityką kadrową.

W latach 2020-2022, w porównaniu do roku 2019, nastąpiło odwrócenie tendencji w wartościach średniej liczby awansów w stopniu średnio na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów i w izbach administracji skarbowej.

Nie przyniosły założonego efektu działania Szefa KAS zmierzające do wypracowania i wdrożenia jednolitego systemu pomiaru efektywności pracy w celu adekwatnego do potrzeb prognozowania etatów funkcjonariuszy w KAS, pomimo że prace w tym zakresie podjęto niedługo po utworzeniu KAS. Niezależnie od prac prowadzonych w Ministerstwie Finansów, niektóre IAS prowadziły własne analizy obciążenia pracą, oparte na różnych założeniach i parametrach. Nie były to jednak działania skoordynowane i ujednolicone.

NIK ocenia, że brak stałego monitoringu realizacji pozostającego w mocy polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. w zakresie kierowania funkcjonariuszy w pierwszej kolejności do zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy oraz brak wdrożenia narzędzi weryfikujących i potwierdzających realizację powyższego polecenia, może stwarzać ryzyko niezapewnienia optymalnego wykorzystania potencjału zasobów kadrowych do realizacji zadań Służby Celno-Skarbowej.

Ewaluacja wdrożenia pionu personalnego w IAS na dzień zakończenia czynności kontrolnych pozostawała w trakcie realizacji. Opracowano system pomiaru efektywności pionów personalnych opierający się na monitoringu wybranych działań pionu. Cykliczne raportowanie wskaźników zmiany i korzyści rozpoczęto od II kwartału 2021 r., stopniowo zwiększając liczbę monitorowanych obszarów.

W latach 2020-2023 (I kwartał) polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów ani w jednostkach organizacyjnych KAS.

OBSZAR

3. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej w Ministerstwie Finansów

Opis stanu faktycznego

1. W roku 2019 (rok bazowy) liczba wakatów w grupie funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów wyniosła 51 i stanowiła 15,4% liczby etatów w planie etatów, natomiast wskaźnik fluktuacji dla tego roku wyniósł 8,5%.

W kolejnych latach liczba wakatów oraz wskaźnik fluktuacji w tej grupie funkcjonariuszy nie podlegały istotnym odchyleniom: w 2020 r. były to 43 wakaty (13% liczby etatów w planie etatów dla tego roku), w 2021 r. – 50 wakatów (14,3%), a w 2022 r. – 48 wakatów (13,2%).

W latach 2020-2022 przyjęto do służby w MF 25 funkcjonariuszy, przy czym 23 osoby w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy, a w jednym przypadku osobę przechodzącą z innych służb mundurowych. W latach 2020-2021 przyjęto odpowiednio siedem i sześć osób, a w 2022 r. liczba przyjęć funkcjonariuszy wrosła do 12 osób. W każdym z tych lat były to wartości niższe w porównaniu do roku 2019, kiedy liczba przyjęć do służby wynosiła 20 osób.

W tym okresie odeszło ze służby 47 funkcjonariuszy, w tym 36 osób (76,6%) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych. Jeden funkcjonariusz odszedł do innych służb mundurowych. Od roku 2020 wzrastała liczba odejść w ujęciu procentowym w stosunku do liczby funkcjonariuszy zatrudnionych – średnia odejść dla tych trzech lat wyniosła 5,2%. W roku bazowym wskaźnik ten miał wartość 1,4% (ogółem odeszło ze służby w MF czterech funkcjonariuszy).

Plan etatów w grupie funkcjonariuszy w MF w okresie 2019-2023 (I kwartał) na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (rok lub kwartał) wyniósł odpowiednio 332, 332, 349, 363 i 370. Liczba planowanych etatów na rok 2023 wzrosła o 11,4% (38 etatów) w stosunku do tej danej z roku 2019.

(akta kontroli: tom I str. 7-41)

Na 31 marca 2023 r. 161 funkcjonariuszy było zatrudnionych w Biurze Inspekcji Wewnętrznej, 114 funkcjonariuszy w Departamencie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej, 24 funkcjonariuszy w Departamencie Ceł, 13 funkcjonariuszy w DBM, z czego pięciu funkcjonariuszy w komórce organizacyjnej realizującej zadania związane z kynologią służbową, jeden funkcjonariusz w Wydziale Majątku, jeden funkcjonariusz w Wydziale Budżetu, pięciu funkcjonariuszy w Wydziale Kadr Funkcjonariuszy oraz jeden funkcjonariusz w ramach Jednoosobowego Stanowiska Pracy do Spraw Duszpasterstwa KAS. W porównaniu do roku 2020 (sześciu funkcjonariuszy) liczba funkcjonariuszy w tym departamencie podwoiła się.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że zwiększenie liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w tym departamencie zostało podyktowane przejęciem nowych zadań związanych z szeroko rozumianą kynologią służbową i Ceremoniałem Krajowej Administracji Skarbowej oraz wyspecyfikował zadania realizowane w poszczególnych wydziałach przez zatrudnionych w nich funkcjonariuszy.

W wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów[123], który określa organizację oraz szczegółowy zakres działania departamentu, w tym szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, we właściwości przywołanych wyżej wydziałów nie wskazano zadań zastrzeżonych wyłącznie dla funkcjonariuszy, tj. określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS. Zadania, do których uprawnieni są wyłącznie funkcjonariusze, nie znalazły się również w specyfikacji przedstawionej przez kontrolowanego.

Ponadto Zastępca Dyrektora DBM poinformował, *że o ile przepisy ustawy o KAS wskazują na zadania, do których zostali wyłącznie upoważnieni funkcjonariuszy, to nie zawierają zastrzeżeń ustawowych, które uniemożliwiają pełnienie służby funkcjonariusza w danej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra, stanowiącej jednostkę organizacyjną Krajowej Administracji Skarbowej.*

(akta kontroli: tom II str. 56-14)

NIK zauważa, że stosownie do wytycznych Szefa KAS[124], limity etatów w grupie funkcjonariuszy powinny być wykorzystywane dla osób, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Efektywne wykorzystanie potencjału zasobów kadrowych w grupie funkcjonariuszy wskazywałoby na przestrzeganie zasady powierzania funkcjonariuszom do realizacji zadań zastrzeżonych w ustawie o KAS wyłącznie dla tej formacji. Długotrwały proces pozyskania kandydatów oraz złożony tryb ich przygotowania do pełnienia służby dodatkowo uzasadnia kierowanie funkcjonariuszy do pracy na stanowiskach i w komórkach organizacyjnych, w których specyfika wykonywanych obowiązków wymaga realizowania ich przez pracowników o statusie funkcjonariusza.

Prace Zespołu ds. analizy podziału etatów w jednostkach organizacyjnych KAS, opisanych w obszarze 2, nie obejmowały komórek organizacyjnych w Ministerstwie Finansów, w których również pełnią służbę funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Nie ustanowiono regulacji wewnętrznych w zakresie trybu określania potrzeb etatowych, planowania etatów, wnioskowania o zmiany poziomu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych KAS w grupie funkcjonariuszy pełniących służbę w MF. Dyrektor DBM nie przedstawił dokumentacji na potwierdzenie prowadzenia analiz

---

[123] Zatwierdzony przez Szefa KAS 25 października 2022 roku (zwany dalej Regulaminem organizacyjnym DBM) i aktualny na ostatni dzień czynności kontrolnych.

[124] Pismo z 24 lutego 2017 r. nr SC6.0723.2.2017 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do Koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach.

dotyczących modelu etatyzacji, szablonów etatyzacyjnych czy badania obciążenia pracą w komórkach organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów, wskazała natomiast, że decyzje o liczbie etatów funkcjonariuszy były podejmowane na podstawie analizy zapotrzebowania na zadania realizowane przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a wnioski o zmianę liczby etatów podlegały indywidualnej analizie.

(akta kontroli: tom II str. 313-314)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym DBM do zadań realizowanych w departamencie należy w szczególności przygotowywanie materiałów do projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy, w tym w zakresie planowania i podziału środków na uposażenia i inne należności funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów[125]. Planowaniem etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, realizujących służbę w Ministerstwie Finansów zajmował się DBM w ramach prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na kolejne lata budżetowe.

(akta kontroli: tom IV str. 453)

2. W roku 2019 łączna liczba awansów w stopniu wyniosła 187, z czego w kategorii stanowisk służbowych kierowniczych – 33, eksperckich – 93 i specjalistycznych – 61. W latach 2020-2021 liczba awansów w stopniu ogółem była istotnie niższa, tj. odpowiednio 74 awanse (26,7% średniorocznej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów) i 73 awanse (26,2%). W 2020 r. 15 awansów przypadło na stanowiska w kategorii stanowisk kierowniczych, 44 eksperckich oraz 15 awansów w grupie stanowisk specjalistycznych. W roku 2021, pomimo podobnej ogólnej liczby awansów, różnice wystąpiły w ich strukturze – spadła liczba awansów w kategorii stanowisk eksperckich (do 32), wzrost odnotowano w grupie stanowisk specjalistycznych (do 26), a liczba awansów w kategorii stanowisk kierowniczych nie uległa zmianie. Wzrost liczby awansów w stopniu ogółem nastąpił w 2022 r. – przyznano 123 awanse (41,8% średniorocznej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów), z czego 61 awansów w grupie stanowisk eksperckich (wzrost o 90,6% w stosunku do roku poprzedniego), 40 awansów w grupie stanowisk specjalistycznych (wzrost o 53,8%) i 22 awanse w grupie stanowisk kierowniczych (wzrost o 46,7%).

(akta kontroli: tom I str. 48-53)

W latach 2020-2023 (I kwartał) brak awansu w stopniu służbowym dotyczył średnio w roku 237 funkcjonariuszy, co stanowiło 72,7% liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów w danym roku, przy czym w roku 2020 i 2021 wartość tego wskaźnika kształtowała się na podobnym poziomie, obniżyła się natomiast w roku 2022.

Jeden awans w roku otrzymało w 2020 r. 72 funkcjonariuszy, w 2021 r. – 71 funkcjonariuszy, a w 2022 r. – 120 funkcjonariuszy. Dwa awanse w jednym roku wystąpiły w latach 2020-2021, po jednym przypadku w każdym roku. W 2022 r. odnotowano jeden przypadek otrzymania trzech awansów przez tego samego funkcjonariusza. Nie wystąpiły przypadki awansowania tego samego funkcjonariusza w jednym roku więcej niż cztery razy. W całym okresie kontrolowanym 139 funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów otrzymało jeden awans, 63 funkcjonariuszy było awansowanych dwukrotnie, 13 funkcjonariuszy trzykrotnie, a dwóch funkcjonariuszy otrzymało cztery lub więcej awansów.

(akta kontroli: tom I str. 48-53)

---

[125] Par.14, pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego DBM.

W grupie funkcjonariuszy, którzy w latach 2020-2022 otrzymali awans w stopniu służbowym, awans stanowiskowy przyznano odpowiednio w 19, 10 i 46 przypadkach. Osiem przypadków awansu zarówno w stopniu, jak i na wyższe stanowisko służbowe, wystąpiło w pierwszym kwartale roku 2023.

W latach 2020-2022 odnotowano odpowiednio 29, 16 i 31 awansów w stopniach oficerskich. W pierwszym kwartale 2023 r. takich awansów było dziewięć. Spośród funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów blisko 30% stanowią funkcjonariusze posiadający stopnie oficerskie.

(akta kontroli: tom I str. 48-53)

3. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że osoby, które zajmowały stanowisko Szefa KAS w okresie objętym kontrolą, tj. od 2020 r. do 31 marca 2023 r., bezpośrednio przed objęciem tego stanowiska, jak i w trakcie jego zajmowania, awansowały w przyspieszonym trybie na kolejne stopnie służbowe w Służbie Celno-Skarbowej.

Pierwsza z osób, mianowana do służby 1 czerwca 2000 r., a powołana na stanowisko Szefa KAS od 3 marca 2020 r. do 25 kwietnia 2022 r., pełniąc funkcję Szefa KAS, awansowała na stopnie służbowe dwukrotnie:

- 1 października 2020 r. – ze stopnia młodszego inspektora na stopień inspektora, o jeden stopień[126];
- 5 kwietnia 2022 r. – ze stopnia inspektora na stopień nadinspektora, o jeden stopień[127].

W przypadku awansu z 2020 r. nie przekazano NIK wniosku o zmianę stopnia służbowego. W czasie uzyskania przedmiotowego awansu funkcjonariusz pełnił służbę na stanowisku Szefa KAS, w związku z tym, zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza SCS na stopień służbowy, nie sporządzono wniosku o mianowanie. Z kolei we wniosku dla awansu uzyskanego 5 kwietnia 2022 r., podpisanego przez Ministra Finansów, przedstawiono przebieg zatrudnienia i osiągnięcia zawodowe funkcjonariusza, w tym wskazano zajmowane stanowiska kierownicze i zdobyte odznaczenia, a także podkreślono cechy osobowościowe i nienaganną postawę etyczną oraz dbałość o wizerunek i prestiż organizacji.

(akta kontroli: tom III str. 263-267)

Druga z osób, powołana na stanowisko Szefa KAS 12 maja 2022 r., pełniła tę funkcję do zakończenia kontroli NIK[128], od czasu mianowania do SCS 19 lipca 2021 r. uzyskała pięć awansów na stopnie służbowe w SCS, z dniem:

- 21 września 2021 r. – ze stopnia starszego rachmistrza na stopień aspiranta, o dwa stopnie[129];
- 1 grudnia 2021 r. – ze stopnia aspiranta na stopień starszego aspiranta, o jeden stopień[130];

---

126 W akcie mianowania podpisanym przez Ministra Finansów wskazano art. 192 ust. 1 pkt 5 lit. c i ust. 2 w związku z art. 197 ust. 4 ustawy o KAS.

127 W postanowieniu Prezydenta RP o mianowaniu wskazano przepisy art. 192 ust. 4 w związku z art. 197 ust. 4 ustawy o KAS.

128 Wcześniej, w okresie kontrolowanym przez NIK, od 1 listopada 2019 r. osoba ta pełniła stanowisko Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami w Ministerstwie Finansów, a w okresie od 12 maja 2020 r. do 11 maja 2021 r. – zajmowała stanowisko Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie.

129 W akcie mianowania podpisanym przez Szefa KAS wskazano następujące podstawy prawne: art. 192 ust. 1 pkt 3 lit. b i ust. 3 w związku z art. 197 ust. 4a ustawy o KAS.

130 W akcie mianowania podpisanym przez Szefa KAS wskazano następujące przepisy prawa: art. 192 ust. 1 pkt 3 lit. c i ust. 3 w związku z art. 197 ust. 4a ustawy o KAS.

- 4 lipca 2022 r. – ze stopnia starszego aspiranta na stopień podkomisarza, o jeden stopień[131];
- 21 września 2022 r. – ze stopnia podkomisarza na stopień nadkomisarza, o dwa stopnie[132];
- 11 listopada 2022 r. – ze stopnia nadkomisarza na stopień młodszego inspektora, o dwa stopnie[133].

Reasumując, osoba ta w okresie 16 miesięcy awansowała ze stopnia starszego rachmistrza na stopień młodszego inspektora, czyli o osiem stopni służbowych. Z analizy art. 197 ust. 1 ustawy o KAS wynika, że dojście ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora powinno zająć 16 lat, a zatem czas ten skrócono 12-krotnie.

Pierwsze dwa awanse (z 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r.) uzyskane były w okresie pozostawania funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS, przebywającego na urlopie bezpłatnym w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

Tylko w przypadku trzeciego z wyżej wymienionych awansów (z 4 lipca 2022 r.) NIK przedstawiono wniosek o zmianę stopnia służbowego. We wniosku o mianowanie na stopień podkomisarza, podpisanym 26 maja 2022 r. przez Ministra Finansów, wskazano *na dwudziestoletni staż pracy/służby w resorcie finansów*, pełnione funkcje służbowe, wymieniono zagadnienia, którymi zajmował się awansowany w trakcie pracy, a także osiągnięcia zawodowe. Podkreślono *szczególne kompetencje, w tym również związane z budowaniem właściwych relacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji, które przyczyniają się do kreowania pozytywnego wizerunku Krajowej Administracji Skarbowej*. W przypadku pozostałych czterech awansów wniosków nie sporządzono, w tym ostatnich dwóch awansów, uzyskanych w okresie niespełna dwóch miesięcy: 21 września i 11 listopada 2022 r., wskazując na § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza SCS na stopień służbowy.

(akta kontroli: tom III str. 268-274; tom V str. 272)

Ww. funkcjonariusze, w badanym okresie, awansowali na stopnie służbowe kilkukrotnie, jednak wnioski o awans sporządzono tylko w przypadkach, gdy mianowania na stopień służbowy dokonywał Prezydent RP.

Brak sporządzania wniosków na okoliczność uzasadnienia mianowania najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS na część stopni służbowych w SCS lub sporządzenie wniosków w sposób ogólnikowy, tj. taki, który uniemożliwia ustalenie, jakie konkretne nowe przesłanki zaistniały pomiędzy awansami na kolejne, wyższe stopnie służbowe w SCS, oraz niesporządzenie wniosków w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS przebywającego na urlopie bezpłatnym w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z wyżej przedstawionych stanów faktycznych wynika, że wszystkie ww awanse, w badanym przez NIK czasie, miały miejsce z pominięciem okresów, o których mowa w art. 197 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej[134], czyli odbyły się w bardzo szybkim tempie.

---

131 W postanowieniu Prezydenta RP wskazano art. 192 ust. 4 w związku z art. 197 ust. 4 pkt 1-3 ustawy o KAS.

132 W akcie mianowania podpisanym przez Ministra Finansów wskazano art. 192 ust. 1 pkt 4 lit. c i art. 192 ust. 2 ustawy o KAS.

133 Minister Finansów w akcie mianowania wskazał art. 192 ust. 1 pkt 5 lit. b i art. 192 ust. 2 ustawy o KAS.

134 Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

W dwóch udostępnionych NIK wnioskach o awans uznano, że te same argumenty, które przemawiają za awansem na wyższy stopień służbowy, stanowiły także uzasadnienie do skrócenia służby w danym stopniu służbowym.

(akta kontroli: tom III str.264-266, 269-271)

W art. 197 ust.1 ustawy o KAS określono minimalne okresy odbycia służby w danym stopniu. Okresy te mogą jednak ulec skróceniu, jeśli funkcjonariusz ma szczególne kwalifikacje zawodowe lub szczególne umiejętności do pełnienia służby albo zasługuje na wyróżnienie (art. 197 ust. 4 ustawy o KAS).

Natomiast na podstawie art. 197 ust. 4a ustawy o KAS: *w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu zapewnienia właściwej organizacji i właściwego funkcjonowania jednostki organizacyjnej KAS, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej albo dyrektora komórki organizacyjnej urzędu obsługującego ministra, może mianować funkcjonariusza na wyższy stopień służbowy z pominięciem wymaganego okresu pełnienia służby w danym stopniu, o którym mowa w ust. 1, nie więcej jednak niż o dwa stopnie służbowe.*

Sporządzenie wniosków o awans Szefów KAS bez szczegółowego uzasadnienia przesłanek konkretnymi okolicznościami sprawy (awansem na określony stopień służbowy) stanowi nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

Ponadto NIK zwraca uwagę, że z literalnego brzmienia przepisu art. 197 ust. 4a ustawy o KAS nie wynika, że może on mieć zastosowanie do wymienionych w nim osób pełniących wysokie stanowiska kierownicze w KAS. Wskazuje bowiem na uprawnienia, jakie przysługują tym osobom wobec innych funkcjonariuszy, a nie ich samych. Zdaniem NIK, regulacje prawne w tym zakresie powinny być sformułowane w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości.

Pismem z 29 czerwca 2021 r. obecny Szef KAS, będąc powołanym na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, wystąpił zgodnie z właściwością do kierownika jednostki, w której był zatrudniony, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze o przekształcenie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę w stosunek służbowy na zasadach określonych w art. 150 ustawy o KAS. Przepis art. 150 ust. 2 ustawy o KAS uprawnia członka korpusu służby cywilnej do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy w SCS.

(akta kontroli: tom IV str. 434-435)

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, pismem z 6 lipca 2021 r., złożył wnioskodawcy propozycję pełnienia służby w SCS, wskazując m.in. datę przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy – 19 lipca 2021 r., jednostkę organizacyjną KAS – Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, komórkę organizacyjną – Referat Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Nadzoru nad Czynnościami Sprawdzającymi oraz stopień służbowy – starszy rachmistrz i stanowisko – starszy ekspert SCS. Jednocześnie z tym samym dniem udzielił funkcjonariuszowi zgodę na urlop bezpłatny.

Również z tym samym dniem, tj. 19 lipca 2021 r. obecny Szef KAS został przeniesiony do pełnienia służby w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, gdzie na stanowisku starszego eksperta SCS – do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS przebywał na urlopie bezpłatnym.

(akta kontroli: tom V str. 27-271)

Na podstawie dokumentacji przedstawionej NIK w toku kontroli, także ze względu na brzmienie art. 150, tj. brak obowiązku podania powodów przekształcenia stosunku

pracy w piśmie z 6 lipca 2021 r., NIK nie miała możliwości ustalenia, jakie okoliczności legły u podstaw przekształcenia tego stosunku.

4. Zgodnie z m.in. art. 153 ust. 4 ustawy o KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby lub kwalifikacjami kandydata do służby w Służbie Celno-Skarbowej może zwolnić kandydata z etapów postępowania kwalifikacyjnego. W latach 2020-2022 Szef KAS skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do 2711 kandydatów. Z poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego zwolnionych zostało: w 2020 r. – 195 kandydatów (wszyscy w IAS we Wrocławiu), w 2021 r. – 2201 kandydatów (najwięcej w IAS w Rzeszowie – 645, IAS w Lublinie – 313 oraz IAS w Zielonej Górze – 301 kandydatów), a w 2022 r. – 315 kandydatów.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że zwolnienia kandydatów z etapów postępowania kwalifikacyjnego wynikały m.in. z obostrzeń związanych z przedłużającym się stanem epidemiologicznym w kraju (COVID-19) – dyrektorzy jednostek organizacyjnych występowali do Szefa KAS o zwolnienia z postępowań kwalifikacyjnych kandydatów do służby, wskazując na utrudnienia związane z zachowaniem reżimu sanitarnego, spowodowane ograniczoną ilością komputerów oraz sal wykładowych i sportowych.

W lutym 2020 r. Szef KAS polecił wszystkim IAS wstrzymanie ogłoszeń w sprawie postępowań kwalifikacyjnych w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do Służby Celno-Skarbowej. Spowodowało to zmniejszenie liczby ogłaszanych postępowań kwalifikacyjnych w danym roku, a tym samym brak wniosków z izb o zwolnienie kandydatów z postępowań kwalifikacyjnych. Zwiększona liczba wniosków o zwolnienie kandydatów z postępowań kwalifikacyjnych w 2021 r. spowodowana była anulowaniem przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej polecenia wstrzymania ogłoszeń w sprawie postępowań kwalifikacyjnych w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do Służby Celno-Skarbowej oraz obostrzeniami związanymi z panującą pandemią. Z uwagi na specyfikę i czasochłonność procesu postępowania kwalifikacyjnego większość postępowań rozpoczętych w 2020 r. odbyła się już w 2021 r.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że zalecenia i rekomendacje w sprawie bezpieczeństwa podczas stanu epidemicznego wprowadzali dyrektorzy jednostek organizacyjnych KAS. Kandydaci bardzo sporadycznie byli zwalniani z całego procesu postępowania kwalifikacyjnego. Zwolnienia z poszczególnych etapów postępowania były następstwem ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemicznego (trudność sprawiało ograniczenie liczby osób przebywających równocześnie w jednym miejscu czy dezynfekcja urządzeń, m.in. w przypadku testów sprawnościowych).

W opinii Zastępcy Dyrektora DBM zwolnienie znacznej liczby kandydatów z etapów postępowania kwalifikacyjnego nie stanowiło potencjalnego ryzyka pozyskania do służby funkcjonariuszy niespełniających wymogów służby, ponieważ zakres wiedzy kandydatów z obszaru organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym KAS, członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz aktualnych zagadnień społeczno-gospodarczych weryfikowany miał być podczas rozmowy kwalifikacyjnej. Natomiast zdolność fizyczną i psychiczną kandydata do służby ustalały komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Wnioski o zwolnienie z postępowania kwalifikacyjnego konkretnych kandydatów dyrektorzy uzasadniali m.in. dużym doświadczeniem zawodowym, wykształceniem, ukończonymi specjalistycznymi szkoleniami, znajomością systemów i narzędzi komputerowych czy też posiadanymi uprawnieniami. W przypadku zbiorczego

wniosku o zwolnienie z postępowania kwalifikacyjnego dyrektorzy wskazywali na wysoką skalę zwolnień ze służby funkcjonariuszy spowodowanych przejściem na emeryturę, wydłużające się postępowania kwalifikacyjne z uwagi na przerwę wymuszoną epidemią, zwiększone ryzyko wzajemnego narażenia się na zachorowania, kosztami finansowymi związanymi z wynajęciem sal zewnętrznych i obiektów sportowych oraz dodatkowymi kosztami zakupu środków ochrony sanitarnej (dezynfekcją sal).

(akta kontroli: tom III str. 285; tom IV str. 65-66, 68-70, 75-86)

Zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o KAS Szef KAS w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby lub kwalifikacjami funkcjonariusza może zwolnić funkcjonariusza z obowiązkowej służby przygotowawczej, skrócić okres służby przygotowawczej lub zwolnić go z obowiązków, o których mowa w art. 155 ust. 1.

W okresie objętym kontrolą Szef KAS zwolnił z obowiązku odbycia służby przygotowawczej 11 funkcjonariuszy (po czterech w 2020 i 2021 r. oraz dwóch w 2022 r.) oraz skrócił okres służby przygotowawczej w odniesieniu do 551 funkcjonariuszy (w 2020 r. – 23 funkcjonariuszy, w 2021 r. – 125 funkcjonariuszy, 2022 r. – 370 funkcjonariuszy i w I kwartale 2023 r. – 33 funkcjonariuszy). Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że we wszystkich przypadkach skrócenia służby przygotowawczej funkcjonariusze uzyskali pozytywne opinie służbowe oraz wypełnili obowiązki wynikające z art. 155 ust. 1 ustawy o KAS, tj. odbyli szkolenie praktyczne, złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin kończący zasadniczy kurs zawodowy albo egzamin zawodowy oraz złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin ze znajomości języka obcego lub przedłożyli dokument potwierdzający znajomość języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych.

Zwolnienie z poszczególnych obowiązków określonych w art. 155 ust. 1 ustawy o KAS w latach 2020-2022 dotyczyło 39 funkcjonariuszy (odpowiednio sześciu, 15 i 18 funkcjonariuszy).

W latach 2020-2022 przyjęto do służby 3409 funkcjonariuszy. W tym okresie Szef KAS, na podstawie art. 155 ust. 3 ustawy o KAS, wyraził zgodę na przedłużenie służby przygotowawczej 214 funkcjonariuszom.

(akta kontroli: tom III str. 286-288)

Zgodnie z art. 176 ustawy o KAS do SCS może być przeniesiony funkcjonariusz innych służb, jeżeli ma on kwalifikacje szczególnie przydatne do jej pełnienia. W 2020 r. pozytywnie rozpatrzono wnioski czterech funkcjonariuszy Policji w sprawie przeniesienia do Służby Celno-Skarbowej (dwie decyzje przenoszące wydano w 2020 r., kolejne dwie w I kwartale 2021 r.). W 2021 r. pozytywnie rozpatrzono wnioski ośmiu funkcjonariuszy o przeniesienie do Służby Celno-Skarbowej (siedem decyzji przenoszących wydano w 2021 r., jedną w 2022 r.). Do Służby Celno-Skarbowej przeniesiono pięciu funkcjonariuszy Policji, a także funkcjonariusza Służby Kontrwywiadu Wojskowego, funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego i funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W 2022 r. pozytywnie rozpatrzono trzy wnioski funkcjonariuszy Policji o przeniesienie do Służby Celno-Skarbowej (dwie decyzje wydano w 2022 r., jedną w 2023 r.). W I kwartale 2023 r. nie wpłynęły wnioski funkcjonariuszy z innych służb mundurowych o przeniesienie do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej, które zostały pozytywnie rozpatrzone.

(akta kontroli: tom IV str. 453)

5. W okresie objętym kontrolą 24 funkcjonariuszy (w tym dwóch pełniących służbę w Ministerstwie Finansów) uczestniczyło w misjach zagranicznych[135]: Misja UE ds. Pomocy Granicznej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) – ośmiu funkcjonariuszy, Misja UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah (EUBAM) – trzech funkcjonariuszy, Specjalna Misja Obserwacyjna OBWE na Ukrainie – dwóch funkcjonariuszy, Misja Obserwacyjna EUMM w Gruzji – dziewięciu funkcjonariuszy, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) – jeden funkcjonariusz i Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) – jeden funkcjonariusz.

W okresie objętym kontrolą podstawą oddelegowania na misje zagraniczne stanowiły przyjęte 4 listopada 2020 r. przez Komitet do Spraw Europejskich (KSE) *Procedury delegowania ekspertów narodowych do pracy w instytucjach i strukturach Unii Europejskiej*[136]. Zgodnie z ww. procedurami, zgłoszenie kandydatów na ekspertów narodowych wymagało akceptacji przez Komitet do Spraw Europejskich. Dokumenty do rozpatrzenia przez KSE wnoszone były, zgodnie z regulaminem Komitetu, przez właściwego dla danego resortu Członka KSE.

Szef KAS 12 czerwca 2023 r. zaakceptował opracowane w Departamencie Współpracy Międzynarodowej KAS *Wytyczne Szefa KAS, dotyczące udziału przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej w misjach międzynarodowych.* Wytyczne określiły tryb rekrutacji, obowiązki i uprawnienia zarówno pracodawcy, jak i osoby oddelegowanej, kwestie proceduralne związane z pobytem i przedłużaniem pobytu na misji, sposób raportowania przez osoby oddelegowane, jak również kwestie związane z bezpieczeństwem pobytu pracownika/funkcjonariusza KAS na misji. Wymóg opracowania ww. wytycznych został wpisany w plan działań, do których zobowiązała się Polska w ramach koordynowanego przez MSZ *Cywilnego Kompaktu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO, Narodowy Plan Implementacyjny – Polska.*

(akta kontroli: tom IV str. 268-291)

Na próbie dotyczącej 14 funkcjonariuszy uczestniczących w kontrolowanych okresie w trzech misjach, tj. Misji UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah (EUBAM), Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie oraz Misji Obserwacyjnej EUMM w Gruzji, ustalono, że 12 funkcjonariuszy pełniło służbę w urzędach celno-skarbowych bądź w IAS, a dwóch w Ministerstwie Finansów. W misjach uczestniczyli funkcjonariusze z długim stażem w organizacji (od 12 do 30 lat). Żaden z delegowanych na misję funkcjonariuszy nie zajmował kierowniczego stanowiska. Udział w misji nie wiązał się z automatycznym awansem – w trakcie lub po zakończeniu misji awans w stopniu i/lub stanowisku otrzymało pięciu[137] spośród 14 funkcjonariuszy. Funkcjonariusze oddelegowani na misje wykonywali zadania w ramach obowiązków służbowych i otrzymywali uposażenie ze środków budżetowych według ogólnych zasad. Stanowiska czasowo uwolnione w związku z udziałem funkcjonariuszy w misjach nie zostały zagospodarowane na czas ich nieobecności.

(akta kontroli: tom IV str. 136-142, 268-270)

---

[135] Ponadto w okresie 2020-2023 (I kwartał) ośmiu funkcjonariuszy (w tym jeden z Ministerstwa Finansów) uczestniczyło w pracach zespołów roboczych projektu *CELBET*, realizowanego od 2016 r. i będącego częścią unijnego programu *Customs 2020*.

[136] https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksperci-narodowi-w-ue [dostęp 29 sierpnia 2023 r.].

[137] Trzech funkcjonariuszy otrzymało awans w stopniu (IAS), jeden funkcjonariusz otrzymał dwa awanse stanowiskowe, docelowo na stanowisko naczelnika wydziału (MF), oraz jeden funkcjonariusz otrzymał awans w stopniu i stanowisku (IAS).

6. W KAS awanse na stopnie służbowe poszczególnych funkcjonariuszy SCS, niezależnie od pełnionej funkcji, nie są komunikowane pozostałym funkcjonariuszom. Wyjątkiem od tej zasady była publikacja postanowień Prezydenta RP dotycząca awansów na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych oraz w korpusie generałów SCS, a także relacje na stronach internetowych KAS z uroczystości z okazji Dnia Krajowej Administracji Skarbowej (21 września) lub innych świąt państwowych.

(akta kontroli: tom IV str. 424-431, 440-448)

Dyrektor DBM poinformował, że w KAS nie ma określonych zasad dotyczących komunikowania o mianowaniach na wyższy stopień służbowy funkcjonariuszy SCS. Wręczenie mianowania funkcjonariuszowi na wyższy stopień służbowy odbywa się, co do zasady, podczas uroczystości z okazji Święta KAS lub innych świąt państwowych. Relacja z uroczystości lub informacja zamieszczana jest na stronach intranetowych KAS. Jednocześnie w przypadku niektórych funkcjonariuszy realizujących określone zadania ustawy o KAS nie jest możliwe publikowanie ich personaliów, jak również wizerunku, bowiem powyższe miałoby bezpośredni negatywny wpływ dla wykonywanych przez nich zadań, jak również stanowiły zagrożenie ich bezpieczeństwa.

Zdaniem NIK, funkcjonariusze i pracownicy KAS powinni być informowani o awansach na stopnie służbowe najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS, m.in. dyrektorów jednostek organizacyjnych i Szefów KAS, np. na stronie intranetowej. Z istoty rzeczy awans stanowi nie tylko wyróżnienie, ale także zmianę pozycji w hierarchii służbowej. W zhierarchizowanej, mundurowej strukturze organizacyjnej informowanie o awansie ma szczególne znaczenie z uwagi na podległość służbową i wykonywanie codziennych obowiązków służbowych.

Za informowaniem o awansach przemawiają zasady jawności i przejrzystość funkcjonowania organizacji. Zgodnie z *Procedurą w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej* z 2022 r., zatwierdzoną przez Szefa KAS: *Zasady awansowania pracowników/ funkcjonariuszy oparte są na transparentności, jawności, równości szans, racjonalności i efektywności* (§ 2 pkt 2). Zdaniem NIK, niezależnie od sposobu prezentacji w wewnętrznych procedurach, zasady te mają charakter uniwersalny i powinny być powszechnie stosowanie do wszystkich pracowników KAS, w tym Szefa KAS i Ministra Finansów.

(akta kontroli: tom I str. 53-72)

Odstępstwa w tym zakresie, np. dotyczące niektórych funkcjonariuszy, na co zwraca uwagę Dyrektor DBM w wyjaśnieniu, powinny być ograniczane do niezbędnego, uzasadnionego minimum.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Brak sporządzania wniosków na okoliczność mianowania z dniem 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r. na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS;

Z ustaleń NIK wynika, że obecny Szef KAS w okresie od 12 maja 2020 r. do 11 maja 2022 r. był powołany na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, a zatem był to stosunek pracy. Natomiast od dnia przekształcenia podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS, do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS jako funkcjonariusz na stanowisku starszego eksperta SCS przebywał na urlopie bezpłatnym. Przekształcenie podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy nie dotyczyło powierzonej mu funkcji i stanowiska DIAS. Zmiana statusu zatrudnienia,

z uwagi że nastąpiła na stanowisku podstawowym, nie pociągnęła za sobą zmiany aktu powołania.
NIK w kwestii udzielenia wyjaśnień w zakresie awansów Szefa KAS zwróciła się do Ministra Finansów, nie uzyskując odpowiedzi, natomiast Dyrektor DBM, odpowiadając na to pytanie, nie udzielił precyzyjnej odpowiedzi, dlaczego nie sporządzono wniosków w powyższych przypadkach. Dyrektor stwierdził, że funkcjonariusz, przebywając na urlopie bezpłatnym, zachowuje status funkcjonariusza SCS oraz powołał się na wcześniejsze wyjaśnienia wskazujące na brak konieczności złożenia wniosków o mianowania na wyższy stopień służbowy na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, w przypadku gdy dotyczy to dyrektora izby administracji skarbowej.

(akta kontroli: tom V str. 273-277; tom IV str. 440-448)

NIK stwierdza, że powyższa argumentacja nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego. Od dnia przekształcenia podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS, do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS – obecnemu Szefowi KAS zostało powierzone stanowisko starszego eksperta SCS. Natomiast cały okres pełnienia funkcji DIAS był realizowany nieprzerwanie na podstawie stosunku pracy w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej z 12 maja 2020 r., a przekształcenie podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy w żaden sposób nie naruszało mocy tego powołania.

Awanse z 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r. uzyskane były przez obecnego Szefa KAS w okresie pełnienia służby na stanowisku starszego eksperta SCS, a nie na stanowisku dyrektora izby administracji skarbowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, mianowanie na stopień następuje na wniosek. W ocenie NIK, przepis §2 ust. 2 ww. rozporządzenia – wyłączający ten obowiązek – nie znajduje zastosowania w opisanym stanie faktycznym.

2. Brak sporządzania wniosków na okoliczność uzasadnienia mianowania najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS na część stopni służbowych w SCS lub sporządzenie wniosków w sposób ogólnikowy, tj. taki, który nie wskazuje, jakie konkretne okoliczności warunkowały awanse na kolejne, wyższe stopnie służbowe w SCS;

Z ustaleń NIK wynika, że w okresie objętym kontrolą w pięciu na siedem przypadków awansów Szefów KAS nie sporządzono wniosku o mianowanie na wyższy stopień służbowy w SCS . W dwóch przypadkach, gdy te wnioski sporządzono (awans z 5 kwietnia 2022 r. i awans z 4 lipca 2022 r.) wnioski były redagowane wg podobnej konwencji, tj. wskazywano na długoletnie zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych administracji podatkowej i/lub celnej, wykonywane zadania i pełnione role (np. koordynatorów różnych projektów poprawiających efektywność poboru należności publicznoprawnych), zajmowanie wysokich stanowisk w strukturach tych administracji (np. dyrektorów lub zastępców dyrektorów departamentu w Ministerstwie Finansów) czy wyróżniające cechy (np. rzetelność, profesjonalizm) – co wymaga podkreślenia – nie w odniesieniu do konkretnego awansu, ale na przestrzeni kilku lub kilkunastu lat kariery zawodowej.

(akta kontroli: tom III str. 268-274)

Zgodnie z art. 192 ust. 2 ustawy o KAS Szefa KAS oraz Zastępcę Szefa KAS mianuje na stopnie służbowe minister właściwy do spraw finansów publicznych. Natomiast na podstawie § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza

SCS na stopień służbowy – mianowanie na wyższy stopień służbowy Szefa KAS i dyrektora izby administracji skarbowej nie wymaga sporządzania wniosku o mianowanie na wyższy stopień służbowy, z wyłączeniem wniosków o mianowanie na stopień podkomisarza i stopnie służbowe w korpusie generałów SCS.

Dyrektor DBM poinformował, że powyższa procedura obowiązuje od początku funkcjonowania KAS. Podał m.in., że funkcjonariusz SCS powołany na wyższe stanowisko w korpusie służbie cywilnej przebywa w tym okresie na urlopie bezpłatnym, mimo faktycznego wykonywania obowiązków służbowych związanych z nadzorem zadań, do których uprawniona jest szeroko rozumiana SCS. Jednocześnie realizacja zadań na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, przede wszystkim w izbach administracji skarbowej (dyrektor) i poszczególnych departamentach/biurach w Ministerstwie Finansów (dyrektor, zastępca dyrektora), wiąże się również z nadzorem nad funkcjonariuszami SCS, w tym zadań przez nich realizowanych. Konsekwencją wprowadzenia takiej konstrukcji obowiązujących przepisów jest brak możliwości sporządzenia dla tej grupy funkcjonariuszy oceny okresowej. Dyrektor DBM zauważył, że powyższa sytuacja dotyczy niewielkiej liczby funkcjonariuszy posiadających wszechstronne kompetencje i umiejętności do pełnienia służby, którzy w ramach powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nieprzerwanie realizują i nadzorują wykonanie ustawowych zadań SCS. Funkcjonariusz SCS (dyrektor, zastępca dyrektora) przebywający na urlopie bezpłatnym posiada niezmiennie status funkcjonariusza SCS, a zatem zachowuje określone prawa. Dyrektor podał też, że w przypadku sporządzonych wniosków kierowanych do Prezydenta RP wskazano najistotniejsze elementy przemawiające za mianowaniem na stopień służbowy i że w przedmiotowych sprawach Kancelaria Prezydenta RP nie wystąpiła o uzupełnienie wniosków.

(akta kontroli: tom III str. 492-504, tom IV str. 424-431, 440-448)

NIK kontrolę przeprowadziła, uwzględniając zarówno kryterium legalności, jak i rzetelności[138], tj. badano zarówno zgodność postępowania z obowiązującym prawem, standardami i zasadami, ale także, czy w sposób rzetelny zaprogramowano i przeprowadzono proces awansowania. Zdaniem NIK, analiza całokształtu materii prowadzi do konkluzji, że nie ma racjonalnego uzasadnienia do odstąpienia od sporządzania wniosku w przypadku mianowania na stopień służbowy wybranej grupy pracowników, w tym w przypadku osób z najwyższego kierownictwa KAS. Przy czym nie chodzi tylko o fakt wykazania formalnego sporządzenia wniosku, ale także tego, aby był on przygotowany w sposób rzetelny, tj. zawierał kompleksową argumentację na rzecz obiektywnego wykazania okoliczności potwierdzających zaistnienie przesłanek do awansu na dany stopień służbowy. Ma to szczególne znaczenie w przypadku osób awansowanych wielokrotnie, w bardzo krótkich odstępach czasu, wobec których nie sporządzono okresowej oceny. Takim przykładem są awanse obecnego Szefa KAS, który od 4 lipca do 11 listopada 2022 r., czyli w okresie nieco ponad czterech miesięcy, awansował trzykrotnie. W tym czasie funkcjonariusz nie mógł wykonywać zadań i zdobywać doświadczenia na analogicznych zasadach jak inni funkcjonariusze SCS z tym samym stopniem służbowym. Wniosek o mianowanie na wyższy stopień służbowy sporządzono 26 maja 2022 r., tylko przy pierwszym awansie. We wniosku wskazano m.in. na ukończone studia prawnicze, studia podyplomowe z zakresu prawa podatkowego oraz zarządzania służbami podatkowymi, a także uzyskane uprawnienia audytora wewnętrznego. Przywołano stanowiska służbowe i wskazano zagadnienia, którymi się zajmował, tj. z zakresu orzecznictwa podatkowego, audytu wewnętrznego, analizy

[138] Zgodnie z przepisami art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

ryzyka, kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych i zwalczania przestępczości ekonomicznej, a także udział w różnych projektach prowadzących do poprawy funkcjonowania administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej.

(akta kontroli: tom III str. 269-271)

NIK zauważa, że sposób redakcji wniosku (podanie szeregu faktów z różnych obszarów funkcjonowania KAS i z różnych okresów) uniemożliwia wskazanie, które konkretnie fakty (zdobyta wiedza, doświadczenie) miały decydujące znaczenie dla mianowania na konkretny stopień służbowy w SCS. Uwaga ta dotyczy także prezentacji życiorysu zawodowego przedstawionego NIK w piśmie Dyrektora DBM z 18 września 2023 r., a częściowo także w piśmie z 6 października 2023 r., w związku z pytaniami zadanymi przez kontrolerów NIK.

(akta kontroli: tom III str. 492-504; tom IV str. 424-431, 440-448)

NIK stwierdza, że Dyrektor DBM, odpowiadając na pytanie kontrolerów NIK skierowane do Ministra Finansów, nie udzielił precyzyjnej odpowiedzi, jakie konkretne argumenty przemawiały za awansami Szefów KAS na kolejne stopnie, w tym w szczególności za trzykrotnymi awansami o dwa stopnie obecnego Szefa KAS z 21 września 2021 r., 21 września 2022 r. i 11 listopada 2022 r., w bardzo krótkim okresie czasu, i jaki wpływ awanse te miały na zakres wykonywanych zadań.

(akta kontroli: tom IV str. 440-448)

Zdaniem NIK, we wniosku o awans powinny być wykazane fakty przemawiające za zasadnością awansu, które zaistniały w okresie od poprzedniego awansu. Fakt zajmowania wysokich stanowisk kierowniczych i sprawowanie nadzoru nad rozległym zakresem zadań stanowi niewystarczającą przesłankę do zdobycia kolejnego awansu na stopień służbowy, jeśli nie zostaną wykazane uzyskane kwalifikacje zawodowe odpowiadające danemu stopniowi. Awans na kolejne stopnie powinien wiązać się z określoną wartością dodaną dla wykonywania zadań przez funkcjonariusza, a zatem wskazanie we wniosku osiągnięć w okresie całego stażu pracy funkcjonariusza, także poza SCS (życiorysu zawodowego), choć pozostaje ważne i może mieć miejsce, nie powinno stanowić jedynego uzasadnienia wniosku. Każdy kolejny awans na wyższy stopień powinien być umotywowany nowymi faktami, które zaistniały od czasu poprzedniego awansu. Gdyby przyjąć, że zajmowanie stanowiska kierowniczego (nadzór) jest przesłanką wystarczającą dla uzyskania stopnia służbowego w SCS, to byłoby to określone wprost w przepisach, a taka sytuacja nie ma miejsca. Zajmowanie stanowiska kierowniczego może ułatwiać awans na określony stopień, poprzez szybsze zdobycie określonych kwalifikacji, ale jeśli taka sytuacja zaistnieje, powinno to być wykazane we wniosku o awans, w sposób możliwie całościowy i obiektywny. Nie ma podstaw do przyjmowania *a priori* i bez stosownej argumentacji, że stanowisko to umożliwia zdobycie kwalifikacji porównywalnych z kwalifikacjami innych funkcjonariuszy, którzy – co do zasady (wynika to z podziału pracy) – koncentrują się na wykonywaniu innych zadań, w innych okolicznościach.

Należy podkreślić, że niezależnie od tego, że art. 192 ust. 2 ustawy o KAS nie wskazuje wprost, to jednak obowiązek dokumentowania istotnych czynności należy do podstawowych obowiązków urzędniczych oraz wynika z potrzeb dowodowych. Obowiązek rzetelnego wykonywania zadań wynika m.in. zarówno z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[139], jak i art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej[140].

---

[139] Dz. U. z 2023 r. poz. 765.

[140] Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

Na potrzebę dokumentowania wewnętrznych procedur wskazuje standard nr 10 *Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*[141]: *Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej* oraz opis do niego: *Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.*

Sporządzanie wniosków uzasadniających mianowanie na stopnie służbowe Szefa KAS i innych pracowników KAS na wysokich stanowiskach kierowniczych nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 192 ust. 2 ustawy o KAS. Jest istotne z uwagi na realizację zasady jawności i przejrzystości postępowania w organizacji. Zajmowanie wysokich stanowisk kierowniczych powinno wiązać się z przestrzeganiem najwyższych standardów procedowania dojścia do tych stanowisk czy awansowania w trakcie ich zajmowania. Celowi temu powinno służyć zarówno stanowienie prawa, jak i jego wykonanie (interpretacja).

Zasady rzetelności, jawności i przejrzystości przywołano w *Przewodniku etycznym dla pracowników Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z 2019 r.* a w *Procedurze w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej z 2022 r.* zapisano m.in., że *zasady awansowania pracowników/funkcjonariuszy oparte są na transparentności, jawności, równości szans, racjonalności i efektywności (§ 2 pkt 2).* Obydwa dokumenty zaakceptował do wdrożenia Szef KAS.

(akta kontroli: tom I str. 53-72; tom V str. 208-249)

3. Brak rzetelnego uzasadnienia okoliczności wskazujących na zasadność skrócenia okresu awansowania na stopnie służbowe w SCS Szefów KAS.

Jak już wskazano, wszystkie awanse Szefów KAS w badanym przez NIK okresie miały miejsce z pominięciem okresów, o których mowa w art. 197 ust. 1 ustawy o KAS. We wnioskach o awans wskazano przepis, a we wniosku z 26 maja 2022 r. przywołano także wynikające z niego przesłanki do skrócenia okresu, jednak nie zostały one szczegółowo uzasadnione okolicznościami danej sprawy. Uznano, że już wcześniejsza treść wniosku, tj. odnosząca się do uzasadnienia zmiany stopnia służbowego, przemawia również za skróceniem okresu odbycia służby w danym stopniu.

Dyrektor DBM poinformował, że w przypadku awansów Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej, jak i Szefów KAS zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i w okresie wcześniejszym, stosowano art. 197 ust. 4 ustawy o KAS, który przewiduje możliwość skrócenia okresu służby w danym stopniu służbowym. Przepisu art. 197 ust. 1 i 2 ustawy o KAS nie stosowano z uwagi na kryteria, o których mowa w art. 197 ust. 4 dotyczące: szczególnych kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza, szczególnych umiejętności funkcjonariusza do pełnienia służby, wyróżnienia funkcjonariusza. Dyrektor DBM wyjaśnił także, że *stanowiska dyrektorów izb administracji skarbowej, jak i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej są stanowiskami wysoce merytorycznymi i strategicznymi. Tym samym dobór osób sprawujących te funkcje musi uwzględniać kwalifikacje zawodowe, umiejętności do pełnienia służby, a także stanowić wyróżnienie.*

(akta kontroli: tom IV str. 424-431, 440-448)

W przypadku gdy wniosek dotyczy zarówno awansu w zakresie zmiany stopnia służbowego, jak i skrócenia okresu awansu, to argumentacja przedstawiona we

[141] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

wniosku powinna w sposób wyczerpujący odnosić się odrębnie do każdej z dwóch kwestii. Czym innym jest bowiem wnioskowanie o podwyższenie stopnia służbowego, a czym innym dokonanie tego w sposób przyspieszony.

Literalne przywołanie we wniosku, za przepisem art. 197 ust. 4 pkt 1-3 ustawy o KAS, przesłanek warunkujących przyspieszony awans, bez ich szczegółowego uzasadnienia konkretnymi okolicznościami (faktami), jest działaniem nieprawidłowym.

Nie bez znaczenia jest także to, że istotne i częste skracanie okresu pełnienia służby w danym stopniu, wobec tych samych funkcjonariuszy, wywołuje wątpliwości odnośnie prawidłowości procesu podejmowania decyzji w tej materii. Wynika to z tego, że po pierwsze, funkcjonariuszowi powinien być dany realny czas na wykazanie się w pracy i uzyskanie nowych kwalifikacji, a jego przełożonym – na rzetelną ocenę jego pracy, a po drugie, częsta zmiana stopnia służbowego (nawet kilkukrotnie w trakcie roku) może podważać trafność samych decyzji zarządczych, które, co do zasady, powinny cechować się trwałością. Na taki tok rozumowania wskazuje art. 197 ust. 1 ustawy o KAS, określający możliwość awansu na kolejny stopień po upływie określonego czasu. Art. 197 ust. 4 ustawy o KAS stanowi odstępstwo od ogólnej zasady, co oznacza, że przepis powinien być stosowany w wyjątkowych okolicznościach i nie być nadużywany. Okoliczności przemawiające za spełnieniem przesłanek do skrócenia okresu odbycia służby w stopniu powinny być udokumentowane.
NIK nie znajduje uzasadnienia dla procedowania wniosków o skrócenie okresu odbycia służby w danym stopniu przedstawicieli najwyższego kierownictwa KAS w sposób odmienny od pozostałych funkcjonariuszy, z powodów przywołanych w nieprawidłowości nr 2.

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie Finansów wystąpiły przypadki zatrudniania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na stanowiskach pracy, których szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów nie nakładał obowiązków związanych z wykonywaniem zadań zastrzeżonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS dla funkcjonariuszy. W ocenie NIK, takie działanie nie znajduje uzasadnienia. Stanowiska pracy w grupie funkcjonariuszy powinny być wykorzystywane dla osób, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Efektywne wykorzystanie potencjału zasobów kadrowych w grupie funkcjonariuszy wskazywałoby na przestrzeganie zasady powierzania funkcjonariuszom do realizacji zadań zastrzeżonych w ustawie o KAS wyłącznie dla tej formacji. Długotrwały proces pozyskania kandydatów oraz złożony tryb ich przygotowania do pełnienia służby dodatkowo uzasadniają kierowanie funkcjonariuszy do pracy na stanowiskach i w komórkach organizacyjnych, w których specyfika wykonywanych obowiązków wymaga realizowania ich przez pracowników o statusie funkcjonariusza.

W latach 2020-2022, w porównaniu do roku 2019, nastąpiło zbliżenie średniej liczby awansów w stopniu średnio na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów i w izbach administracji skarbowej. W roku 2022 średnia liczba awansów przypadająca na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów wyniosła 0,42, a w IAS – 0,44, wobec 0,74 dla funkcjonariuszy w Ministerstwie oraz 0,27 w IAS w 2019 r.

Dwie osoby, które zajmowały stanowisko Szefa KAS w okresie objętym kontrolą NIK, tj. od 2020 r. do 31 marca 2023 r., awansowały na stopnie służbowe w SCS w przyspieszonym trybie, w relacji do okresów wynikających z art. 197 ustawy o KAS. Ogółem we wskazanym okresie osoby te awansowały siedmiokrotnie, trzykrotnie o dwa stopnie. Jedna z tych osób tylko w okresie od 4 lipca do 11 listopada 2022 r. awansowała na stopień służbowy trzykrotnie, ze stopnia podkomisarza na stopień

młodszego inspektora, czyli o cztery stopnie. Jedynie w przypadku dwóch awansów sporządzono wnioski o awans. W przypadku pozostałych pięciu awansów wniosków takich nie było. Nie przedłożono ich również w przypadku awansów (z 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r.), które były uzyskane w okresie pozostawania obecnego Szefa KAS jako funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS. Brak wniosków kontrolowana jednostka uzasadniła tym, iż wniosek nie jest wymagany w przypadku awansowania Szefa KAS czy dyrektorów izb administracji skarbowej z uwagi na treść § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza SCS na stopień służbowy. Ponadto w przypadku jednej z tych osób, przed objęciem stanowiska Szefa KAS, gdy zajmowała na podstawie stosunku pracy stanowisko Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, dokonano przekształcenia podstawowego stosunku pracy z umowy o pracę w stosunek służbowy funkcjonariusza SCS. NIK nie miała możliwości ustalenia, jakie okoliczności legły u podstawy przekształcenia tego stosunku, z uwagi na fakt, że do wykazania tych przesłanek nie obligował przepis prawa (art. 150 ustawy o KAS). Co istotne, po przekształceniu stosunku pracy funkcjonariusz nie wykonywał czynności w miejscu i na stanowisku wskazanym w dokumencie przekształcającym stosunek pracy. Z dniem 19 lipca 2021 r., czyli tym samym, w którym przekształcono podstawowy stosunek pracy, uzyskał on zgodę na urlop bezpłatny i został przeniesiony do pełnienia służby w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, w której równolegle na postawie stosunku pracy sprawował funkcję dyrektora już od 12 maja 2020 r.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Urealnić wytyczne dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT.
2. Podjąć skuteczne działania w celu zniwelowania/zmniejszenia różnic w wysokości poborów funkcjonariuszy pełniących służbę w tej samej kategorii stanowisk w jednostkach organizacyjnych KAS na zachodniej i wschodniej granicy kraju, w szczególności w oddziałach celnych.
3. Zapewnić stały monitoring oraz udokumentowane analizy rozkładu wysokości poborów funkcjonariuszy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w których pełnią służbę funkcjonariusze.
4. Ustanowić narzędzia zarządcze, jednolite na poziomie KAS, w celu zapewnienia prowadzenia bieżącej oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy.
5. Zapewnić, aby awanse na stopnie służbowe w SCS osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w KAS przebiegały na zasadach analogicznych, jak w przypadku pozostałych funkcjonariuszy, tj. były udokumentowane i rzetelnie uzasadnione okolicznościami przemawiającymi za:
   - mianowaniem na poszczególne stopnie służbowe w SCS;
   - skróceniem okresu awansowania na te stopnie.

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[142] umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

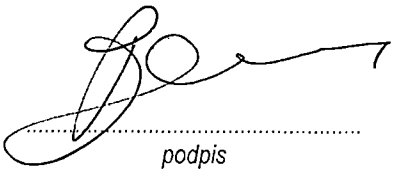
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 6 listopada 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis

[142] Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

:ONTROLI

*arszawa
4, 00-950 Warszawa 1

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

OPŁATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa nr ID 484453/W
z Pocztą Polską S.A.

WARSZAWA 79 07.11.2023 006

RWPD
MINISTERSTWO FINANSÓW
KANCELARIA GŁÓWNA
Wpł. 2023 -11- 09
Dep. ..... zał. .....

R

(00)559007734034501474

(00)559007734034501474

2023

2023

Poczta Polska
Opłata pobrana ____ zł ____ gr

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru

Priorytet list polecony + ZPO

KBF.410.3.1.2023

RKW/9940/2023

Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa
KBF.410.3.1.2023