



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Ewa Polkowska

Tekst ujednoczony

KBF.410.005.01.2018
P/18/009

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/009 - Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/55/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.
2. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/54/2018 z dnia 8 czerwca 2018 r.
3. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/56/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.
4. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/73/2018 z dnia 7 września 2018 r.
5. Anna Patyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/65/2018 z dnia 2 lipca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4, 3315)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Finansów (dalej: MF), Świętokrzyska 12, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów oraz od 16 listopada 2015 do 28 września 2016 r. Paweł Szalamacha, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Nie kwestionując celowości przeprowadzenia reformy administracji celno-skarbowej Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że proces przekształcenia struktur najistotniejszych dla poboru dochodów państwa nie został właściwie przygotowany i przeprowadzony. Wpłynęło to na funkcjonowanie Krajowej Administracji Skarbowej w pierwszym okresie jej działania i spowodowało potrzebę licznych zmian dostosowujących. Ponadto w ocenie NIK rozważenie koncepcji alternatywnej być może przyczyniłoby się do zminimalizowania ryzyka ujemnych skutków społecznych wdrażanej reformy. W celu wyeliminowania powstałych ryzyk w kolejnych latach konieczne będą dalsze zmiany usprawniające przyjęty model Krajowej Administracji Skarbowej.

Oceniając efekty przeprowadzonej reformy administracji celnej i skarbowej Najwyższa Izba Kontroli przeanalizowała zarówno założenia przyjętego modelu powołanej Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), jak również sposób zaplanowania i przeprowadzenia reorganizacji w Ministerstwie Finansów oraz

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

w ośmiu izbach administracji skarbowej (dalej: IAS) i ośmiu urzędach skarbowych (dalej: US).

Proces kształtowania i realizacji polityki kadrowej w KAS nie został należycie przygotowany i przeprowadzony. W wyniku reformy zatrudnienie ogółem w jednostkach KAS nie uległo istotnej zmianie, a sam proces kształtowania kadr wzbudził liczne kontrowersje. W związku z utworzeniem KAS, z pracy bądź służby odeszło co najmniej 3.139 osób, nie mniej jednak w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudniono 2.689 osób, a np. w samej Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, według stanu na koniec czerwca 2018, r. pozostawało 360 wakatów. W pierwszym etapie wprowadzania reformy pracownicy i funkcjonariusze KAS zachowali swój dotychczasowy status i warunki zatrudnienia, w przypadku wielu osób zmianie uległo natomiast miejsce wykonywania obowiązków służbowych. Do dnia 31 maja 2017 r. kierownicy jednostek organizacyjnych KAS, w tym dyrektorzy IAS musieli podjąć decyzję o przedłożeniu bądź nie, propozycji dalszej pracy albo służby w KAS. W wyniku ich decyzji, propozycji pracy lub służby nie otrzymało 2.611 osób. Kryteria brane pod uwagę przy składaniu pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w KAS były sformułowane w sposób ogólny – miały charakter niemierzalny i ocenny. Efektem tego było poczucie niesprawiedliwości wielu osób, którym nie przedłożono propozycji pracy lub służby albo zmieniono warunki na mniej korzystne lub przekształcono stosunek służbowy w stosunek pracy – tzw. „ucywilnianie”. Skutkowało to licznymi postępowaniami, które toczyły się i toczą przed sądami administracyjnymi i sądami powszechnymi.

NIK zauważa, że zastosowana przy reformowaniu administracji celno-skarbowej praktyka wygaszania zatrudnienia jest od lat krytykowana, konfliktogenna i budzi poważne wątpliwości prawne, w tym natury prawa konstytucyjnego i międzynarodowego². Tryb wygaszenia stosunku pracy/służby oraz przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy nie wymagał pisemnego uzasadnienia decyzji, a w przypadku braku propozycji – co do zasady – także pisemnego informowania zainteresowanych. Poważne zastrzeżenia NIK budzi również brak ustawowego określenia możliwości zaskarżenia tych decyzji/czynności³.

Mając na uwadze zakres i złożoność wprowadzanych zmian uwagę zwraca również czas w jakim przeprowadzono reformę, tj. trzy miesięczne *vacatio legis* oraz czas jaki mieli kierownicy nowo powstałych jednostek, w szczególności Dyrektorzy IAS, na analizę posiadanych zasobów kadrowych w kontekście powierzonych im zadań (trzy miesiące). W ocenie NIK czas w jakim przeprowadzono reformę nie pozwalał na rzetelne rozpoznanie potrzeb, co z kolei rodziło ryzyko uchybień i nieprawidłowości przy podejmowanych w tym zakresie działaniach i decyzjach⁴.

Potwierdzeniem powyższego są także stwierdzone w kontrolowanych jednostkach opóźnienia w dopełnieniu formalności kadrowych (m.in. w zakresie aktualizacji opisu/metryk stanowisk pracy itp.), nieprawidłowości w zakresie

² Ekspertyza prawna „Ocena przeprowadzonej reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w świetle zasad tworzenia prawa i ochrony praw pracowniczych”, opracowana na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez dr. Mariusza Piotrowskiego (str. 13-14).

³ Zastrzeżenia co do zasad obsadzania stanowisk urzędniczych w KAS zgłosił również Sąd Najwyższy w opinii o poselskich projektach ustawy o KAS oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, a także dr Michał Szwał w opracowanej na zlecenie NIK ekspertyzie prawnej na temat „Ocena przeprowadzonej reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w świetle zasad tworzenia prawa i ochrony praw pracowniczych”.

⁴ Analogiczne stanowisko przedstawił również dr Mariusz Piotrowski w ekspertyzie prawnej opracowanej na zlecenie NIK w przedmiocie „Ocena przeprowadzonej reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w świetle zasad tworzenia prawa i ochrony praw pracowniczych” (str. 158), akta kontroli str. 4544.

przedkładania/nieprzedkładania propozycji pracy/służby oraz liczne skargi i roszczenia pracowników/funkcjonariuszy KAS, a także uchwalenie w okresie niespełna dwóch lat 20 ustaw zmieniających przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁵.

Zarówno na etapie prac w Ministerstwie Finansów, jak i w Sejmie nie przedstawiono żadnego alternatywnego rozwiązania zidentyfikowanych problemów ani szczegółowego, precyzyjnego wymiaru społeczno-finansowego wprowadzanych zmian.

W ramach przygotowań do wdrożenia reformy Szef KAS opracował i przekazał jednostkom podległym wytyczne i wskazówki, a także powołał koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w poszczególnych województwach. Określone i przekazane zostały również modele struktur organizacyjnych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych, a także wskazówki i wytyczne w zakresie obsady etatowej niektórych komórek organizacyjnych oraz limity etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w strukturach poszczególnych izb administracji skarbowej. Nie zapobiegło to jednakże wystąpieniu braków i niejasności w regulacjach dotyczących zadań w obszarze podatku akcyzowego i podatku od gier. Zmiany w przepisach w tym zakresie planuje się wprowadzić dopiero z dniem 1 stycznia 2019 r.

NIK zwraca uwagę, że na dzień 1 marca 2017 r. struktura organizacyjna jednostek KAS, w tym MF nie została w pełni ukształtowana. Nie przeprowadzono pełnej analizy potrzeb kadrowych w poszczególnych jednostkach KAS, między innymi w zakresie funkcjonariuszy służby Celno-Skarbowej, dla których limity etatów zwiększane były zarówno przed wdrożeniem KAS (w lutym 2017 r.), jak również zaraz po wdrożeniu (w marcu 2017 r.). Jak wynika z ustaleń kontroli określenie liczby etatów na poszczególne IAS oraz komórkach KAS w MF nastąpiło po określeniu przekazanych przez Szefa KAS modeli struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek, przy czym obsada etatowa poszczególnych IAS w większości przypadków wynikała z sumowania etatów poszczególnych jednostek funkcjonujących przed 1 marca 2017 r.

W ocenie NIK przyjęty przez Ministerstwo Finansów moment przeprowadzenia analizy potrzeb kadrowych po 1 września 2017r. nie dawał możliwości wykorzystania jej wyników jako bazy dla dyrektorów jednostek organizacyjnych KAS do podejmowania decyzji o kształcie obsady kadrowej kierowanych przez nich struktur, które to decyzje musiały zostać podjęte co do zasady do 31 maja 2017 r.

NIK zwraca uwagę, że zakres podmiotowy *Porozumienia w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników i funkcjonariuszy(...)*⁶ został ograniczony do pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych/pelniących służbę w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych, urzędach celno-skarbowych i Krajowej Informacji Skarbowej. Porozumienie nie obejmowało natomiast pracowników i funkcjonariuszy komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów wchodzących w struktury Krajowej Administracji Skarbowej. Ponadto *Zespół do spraw monitorowania Porozumienia* odstąpił od procedowania wniosków dotyczących pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali propozycji dalszej pracy bądź pełnienia służby. Nie została zapewniona możliwość złożenia skargi w przedmiocie nieotrzymania propozycji pracy/służby, tak jak miało to miejsce w przypadku pracowników i funkcjonariuszy, którzy takie propozycje pracy bądź służby otrzymali.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.

⁶ Porozumienie z dnia 1 marca 2017 r. zawarte pomiędzy Szefem KAS a NSZZ Solidarność w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrożeniem Krajowej Administracji Skarbowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że Szef KAS nie monitorował bezpośrednio składania propozycji pracy lub pełnienia służby⁷ nie zbierał również informacji, a tym samym nie posiadał wiedzy w zakresie ilości skarg złożonych do dyrektorów IAS na działania podejmowane w zakresie przedkładania bądź nieprzedkładania propozycji pracy/służby, jak i informacji o efektach prowadzonych rokowań i mediacji w ramach sporów zbiorowych. Również w samym Ministerstwie Finansów proces reorganizacji nie przebiegał w pełni sprawnie. W ocenie NIK świadczy to o niedostatecznym nadzorze nad przebiegiem procesu reorganizacji.

Działania Szefa KAS w zakresie monitorowania procesu przygotowania, realizacji i efektów powołania KAS ograniczały się, co do zasady, do działań doradczo-prewencyjnych, tj. powoływania zespołów, kierowania korespondencji do dyrektorów IAS, w której przypominano o obowiązkach i wskazywano na pełną ich odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Ograniczony był również zakres danych zbieranych przez Szefa KAS dotyczący funkcjonowania podległych jednostek, w szczególności w obszarze organizacji i zatrudnienia. Tym samym skuteczność nadzoru nad jednostkami podległymi i możliwość reagowania na stwierdzone przez NIK w tych jednostkach nieprawidłowości, zostały istotnie ograniczone, a działania nadzorczo-kontrolne Szefa KAS były niewystarczające.

W Ministerstwie Finansów zaplanowano i monitorowano prace nad projektami aktów wykonawczych do ustawy o KAS. W okresie przed konsolidacją administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej prowadzone były także prace w celu utrzymania ciągłości działania użytkowanych systemów informatycznych oraz ich rozwoju. Nie podjęto jednak skutecznych działań w celu sprawnego wdrożenia części systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS. Dotyczyło to centralnego systemu finansowo-księgowego do obsługi gospodarki własnej w ramach KAS oraz zapewnienia integracji systemów informatycznych mających znaczenie dla sprawnego poboru należności przez jednostki KAS. Szef KAS prowadził działania w zakresie kształtowania polityki szkoleniowej w ramach KAS, obejmujące opracowanie, aktualizację i realizację planu szkoleń pracowników i funkcjonariuszy.

Szef KAS nadzorował i monitorował realizację *Kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020* określonych w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r.⁸ W tym celu określał kwartalne i roczne cele do osiągnięcia przez poszczególne IAS. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że *Raport ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS podjętych w roku 2017* został zatwierdzony przez Szefa KAS po terminie określonym w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020.

W całym 2017 r. odnotowano wzrost kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych oraz poprawę wskaźnika efektywności egzekucji należności podatkowych, w tym głównie z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych. Odmienne tendencje wystąpiły w egzekucji należności scentralizowanych, w tym głównie podatku akcyzowego. Odnotowano istotny spadek kwot wyegzekwowanych w postępowaniu egzekucyjnym oraz kwot objętych tytułami wykonawczymi dotyczących tych należności. Negatywny wpływ a ten stan rzeczy miało niepodjęcie przez Szefa KAS właściwych działań w celu zapewnienia warunków umożliwiających prawidłowe funkcjonowanie Centrum Organu

⁷ Pismo Szefa KAS skierowane do pracowników i funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej (akta kontroli str. 4618).

⁸ Dz. Urz. MRiF poz. 144.

Wierzyciela w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie. Działania naprawcze zostały podjęte dopiero w trakcie trwania kontroli, we wrześniu 2018 r.⁹

Dochody podatkowe¹⁰ zrealizowane w pierwszej połowie 2018 r. wyniosły 197.121,7 mln zł i były o 27,5 % wyższe od dochodów podatkowych uzyskanych w pierwszej połowie 2016 r. Istotny wzrost dochodów odnotowano w podatku od towarów i usług. Dochody z tego podatku w pierwszej połowie 2018 r. wyniosły 83.650,2 mln zł i były o 34% wyższe od dochodów zrealizowanych w pierwszej połowie 2016 r.

Wyniki dotychczasowych kontroli NIK wskazują, że ciężko jest jednoznacznie stwierdzić w jakim stopniu odnotowany w 2017 r. wzrost dochodów podatkowych, który był jednym z oczekiwanych efektów konsolidacji, wynikał ze zmian systemowych, a w jakim wpłynęły na to czynniki ekonomiczne. Biorąc natomiast pod uwagę czas jaki upłynął od utworzenia KAS oraz stwierdzone przez NIK nieprawidłowości i zgłoszone uwagi w zakresie przygotowania i realizacji procesu konsolidacji oraz realizacji przez jednostki KAS wybranych zadań, w tym również w zakresie egzekucji, na tym etapie NIK nie znajduje podstaw do stwierdzenia, że utworzenie KAS przyniosło wymierne efekty w postaci wzrostu dochodów.

Na tym etapie nie można również mówić o powstałych z tego tytułu oszczędnościach, czy też lepszym wykorzystaniu składników majątkowych. Zwłaszcza, że nie odnotowano znaczącej różnicy w ogólnej liczbie jednostek organizacyjnych, a nowo utworzone jednostki KAS funkcjonują w oparciu o mienie jednostek zniesionych lub przyłączonych do innych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i realizacja procesu konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej

1.1. Model struktury skonsolidowanych jednostek, w tym etatyzacja i sprawy kadrowe

Prace nad projektem reformy były prowadzone już w latach 2006-2007 i zostały na nowo podjęte w grudniu 2015 r.¹¹. Minister Finansów 4 stycznia 2016 r. wskazał Szefowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, zakładający konsolidację administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej w jedną organizację celno-skarbową jako planowany do przedłożenia Radzie Ministrów. Ministerstwo Finansów pozyskiwało informacje na temat modeli aparatu celno-skarbowego funkcjonujących w innych krajach UE. W ramach prac nad ustawą o KAS analizowano materiały z publikacji i stron internetowych Komisji Europejskiej, Wewnętrznej Europejskiej Organizacji Administracji Podatkowych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Banku Światowego. Z zebranych przez MF informacji wynika, że rozwiązania podobne do proponowanego modelu KAS w zakresie połączonego poboru danin podatkowych i celnych funkcjonują w kilkunastu państwach UE oraz OECD. Ponadto Departament ds. Podatkowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego w raporcie pn.

⁹ Pismo Szefa KAS nr DLK1.0811.1.2018 z 10 października 2018 r.

¹⁰ Dochody wykonane wg sprawozdania Załącznik B1 Informacja o dochodach wykonanych oraz pozostałych do zapłaty należnościach budżetu państwa. Dochody w sprawozdaniu wykazywane są w pełnych wielkościach, tj. bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Organizacji i Wdrożeń

Administracja Podatkowa – Wyzwania Modernizacyjne i Priorytety Strategiczne ze stycznia 2015 r. wskazywał na konieczność głębszej reformy instytucjonalnej administracji podatkowej w Polsce, obejmującej m.in. sformułowanie kompleksowej strategii administracji podatkowej, której kluczowym celem powinno być ustanowienie jednolitej Krajowej Administracji Podatkowej jako jednego podmiotu (centrala i poziomy operacyjne), podległego MF i odpowiedzialnego za wszystkie sprawy związane z administracją podatkową w Polsce. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Organizacji i Wdrożeń (dalej: DOW) wynika, że Ministerstwo Finansów nie zlecało innym instytucjom, ekspertom zewnętrznym lub podmiotom opracowania ekspertyz i analiz w związku z planowaną zmianą struktury organizacyjnej administracji celno-skarbowej, oraz że w związku z wcześniej prowadzonymi pracami nad projektem reformy tej administracji, nie rozważano innego rozwiązania w kwestii konsolidacji.

(dowód: akta kontroli str. 746-750, 758-856, 1860-1878, 2091-2093)

Departament Administracji Podatkowej w dniu 31 grudnia 2015 r. przesłał do Biura Ministra tabelę z harmonogramem prac nad projektem ustawy o KAS, w której wskazano, że w styczniu 2016 r. planowane jest zgłoszenie projektu ustawy do *Wykazu prac legislacyjnych Rządu*. Jak wskazano w ww. dokumencie, projekt tej ustawy będzie stanowił jeden z elementów zamierzeń Rządu jakimi są optymalizacja poboru danin publicznych oraz pełna realizacja założonych celów fiskalnych. Wprowadzenie projektowanej zmiany modelu służb podległych Ministrowi Finansów zredukuje koszty funkcjonowania podległych Ministrowi Finansów służb oraz spowoduje większą efektywność w kontrybucji danin publicznych.

Minister Finansów, zarządzeniem z 4 stycznia 2016 r. powołał zespół do opracowania projektu regulacji prawnych dotyczących KAS oraz wdrożenia projektu KAS. Zespół ten opracował projekt ustawy. Z wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że w MF nie powoływano innych zespołów do opracowania założeń reformy.

W dniu 18 stycznia 2016 r. Szef Służby Celnej podpisał Test regulacyjny oraz Zgłoszenia do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów dotyczące projektów ustaw o KAS oraz Przepisy wprowadzające ustawę o KAS. Następnie powyższe dokumenty zostały przekazane do Przewodniczącego Zespołu do Spraw Programowych Prac Rządu przy piśmie z dnia 26 stycznia 2016 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 5 lutego 2016 r. poinformowała Ministerstwo Finansów, że do ww. Wykazu zostały włączone m.in. projekty przedłożonych ustaw. Od marca 2016 r. prace związane z reformą KAS prowadzone były dalej przez nowo utworzony Departament Reformy Administracji Skarbowej, do zadań którego należało m.in. opracowanie projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i projektu regulacji prawnych służących wdrożeniu tej ustawy. W okresie od 23 lutego do 3 czerwca 2016 r. w Departamencie tym trwały prace nad doprecyzowaniem rozwiązań zawartych we wstępnym projekcie tej ustawy oraz opracowaniem projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS.

Z powodu wniesienia w czerwcu 2016 r. przez grupę posłów projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, prace w Ministerstwie Finansów nad opracowaniem projektów rządowych nie były kontynuowane. Ponadto Dyktor Departamentu Reformy Administracji Skarbowej w wyjaśnieniach podała m.in. „Mając na względzie fakt wniesienia przez posłów projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej prace w Ministerstwie Finansów nad opracowaniem projektów rządowych nie były kontynuowane. Projekty poselskie zawierały bowiem regulacje, które uwzględniały rozwiązania wypracowane

w ramach prac prowadzonych w Ministerstwie Finansów. W świetle powyższego bezprzedmiotowym stało się przekazywanie projektów do uzgodnień wewnątrzresortowych w rozumieniu Zarządzenia Nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów.”.

W odróżnieniu od projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, projekty poselskie nie musiały zostać poddane kompleksowym uzgodnieniom zarówno w ramach rządu, jak i ze strony interesariuszy. Co więcej, nie musiały być zaopatrzone w szczegółową Ocenę Skutków Regulacji (OSR) oraz projekty rozporządzeń wykonawczych.

Ustawa o KAS została uchwalona 16 listopada 2016 r., ogłoszona 2 grudnia 2016 r., a jej przepisy weszły w życie – co do zasady – z dniem 1 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 746-750, 759-773, 857-987, 1968, 1971-1972, 2017-2020, 2061-2072, 2093)

Z informacji Dyrektora DOW w zakresie harmonogramu prac dotyczącego konsolidacji Służby Celnej, administracji podatkowej i kontroli skarbowej wynika, że w Ministerstwie Finansów w II półroczu 2016 r. zostały opracowane i przekazane jednostkom podległym tzw. *procedury przejścia*, określające szczegółowe listy działań niezbędnych do powstania KAS z trzech integrowanych formacji. Poszczególne procedury dotyczyły obszarów: kadr, księgowości, majątku, komunikacji wewnętrznej, BHP, informacji niejawnych oraz obronności. Określono terminy i podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań. W dalszej kolejności przekazano jednostkom podległym procedury przejścia w zakresie danych osobowych oraz komunikacji zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 857-987, 1968, 1971-1972, 2093)

W myśl art. 162 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 260 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej¹²(dalej: PwuKAS) Szef KAS (jako organ KAS) został ustanowiony dnia 2 grudnia 2016 r. Dnia 9 grudnia 2016 r. Prezes Rady Ministrów powołała Mariana Banasia na stanowisko sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów oraz Szefa KAS.

W styczniu 2017 r. Szef KAS powołał koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w poszczególnych województwach. Funkcję koordynatorów powierzono osobom pełniącym obowiązki dyrektorów poszczególnych izb skarbowych.

Z przekazanych do MF przez koordynatorów wojewódzkich raportów końcowych, podsumowujących wykonane prace związane z wdrożeniem KAS wynika, że zadania określone w *procedurach przejścia* zostały w większości zrealizowane. Problemy i opóźnienia w odniesieniu do realizacji niektórych zadań zgłaszali koordynatorzy z dziewięciu izb administracji skarbowej. Z wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że w ramach monitorowania wdrożenia organizowano m.in. telekonferencje z dyrektorami izb, podczas których omawiano zagadnienia bieżące wynikające z konsolidacji i wdrażania KAS, a także formułowano zalecenia zmierzające do rozwiązania zaistniałych problemów w poszczególnych jednostkach.

(dowód: akta kontroli str. 857-1023, 1967-1968, 1970-1971, 1974-2016, 2050-2061, 2093, 2100)

Zgodnie z rekomendacjami Międzynarodowego Funduszu Walutowego¹³, KAS działa na poziomie centralnym (minister właściwy do spraw finansów publicznych,

¹² Dz.U. poz.1948, ze zm.

¹³ Raport pn. Administracja Podatkowa - Wyzwania Modernizacyjne i Priorytety Strategiczne, otrzymany przez MF w styczniu 2015 r.

Szef KAS) oraz operacyjnym (dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych). W strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów wyodrębnione zostały komórki organizacyjne KAS. Uszczegółowienie ich ról nastąpiło w regulaminach wewnętrznych. Zadania centralne, oprócz określonych komórek organizacyjnych MF, realizowane są przez Szkołę Skarbowości i Krajową Informację Skarbową. Część zadań centralnych zostało ponadto przekazanych do bieżącego wykonywania w jednostkach terenowych. W MF utworzono Departament Nadzoru nad Kontrolami, realizujący zadania związane z prowadzeniem przez organy KAS kontroli celno-skarbowych i podatkowych, z wyjątkiem zadań realizowanych przez Departament Kluczowych Podmiotów. Ministerstwo Finansów prowadziło również prace związane z modyfikacją funkcjonującego modelu zarządzania ryzykiem, m.in. polegające na wprowadzaniu mechanizmów centralizacji i automatyzacji tych procesów, a także związane z konsolidacją obsługi kluczowych klientów.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w MF, w strukturach KAS nie utworzono urzędu skarbowego do spraw kluczowych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 1879-1880, 1920-1952, 2091-2092, 3173-3175)

Zarządzeniem z dnia 11 stycznia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów powołał *Komitet Sterujący do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów*¹⁴. W jego skład weszli członkowie kierownictwa Ministerstwa Finansów: Dyrektor Generalny jako Przewodniczący, dwóch Sekretarzy Stanu w tym Szef KAS, oraz dwóch Podsekretarzy Stanu. Do zadań Komitetu należało w szczególności uzgadnianie i podejmowanie kluczowych decyzji w zakresie proponowanych rozwiązań przedstawianych przez Zespół do spraw przeprowadzenia procesu zmian w Ministerstwie Finansów powołany zarządzeniem Dyrektora Generalnego MF, rozstrzyganie kwestii spornych, w szczególności dotyczących podziału zadań pomiędzy komórki organizacyjne MF. W efekcie prac dotyczących zmian organizacyjnych w Ministerstwie Finansów wydano zarządzenie Nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów¹⁵ oraz zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów¹⁶. Z wyjaśnień Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG) wynika, że komitet nie dokumentował swoich spotkań, a kluczowe decyzje w zakresie KAS podejmowane były przez Kierownictwo Ministerstwa Finansów, w skład którego wchodził m.in. wszyscy członkowie Komitetu Sterującego. W trakcie wdrażania zmian organizacyjnych w MF w związku z utworzeniem KAS nie pojawiały się kwestie sporne, które wymagałyby podejmowania decyzji przez Komitet Sterujący.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1025)

Od 1 września do 31 października 2016 r. w związku z planowanym utworzeniem KAS, na podstawie dokumentu opracowanego w Departamencie Reformy Administracji Skarbowej pn. „Założenie do pilotażu wdrożenia krajowej administracji skarbowej w województwie wielkopolskim” przeprowadzony został pilotaż na poziomie wojewódzkim, który miał być próbą generalną, potwierdzającą w praktyce

¹⁴ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. MRiF poz. 18)., Zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 maja 2017 r. uchylono zarządzenie w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów)

¹⁵ M.P. poz. 213, ze zm.

¹⁶ Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 21, ze zm.

możliwość realizacji przyjętych założeń oraz, jeśli zaszłaby potrzeba, dokonanie drobnych korekt w samym procesie wdrożenia.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr KAS (dalej: DLK) wynika, że wnioski z pilotażu zostały wykorzystane przy opracowywaniu tzw. *procedur przejścia*, zgodnie z którymi przed dniem wejścia w życie ustawy o KAS dyrektorzy IS, IC i UKS mieli m.in. przeprowadzić wstępną analizę potrzeb kadrowych w komórkach organizacyjnych realizujących procesy pomocnicze i podstawowe w IAS oraz sporządzić wykazy osób zatrudnionych w komórkach łączonych lub znoszonych, które będą realizowały te procesy po wprowadzeniu KAS.

Jak wyjaśniła natomiast Dyrektor DLK określenie liczby etatów na IAS oraz komórki KAS w MF nastąpiło po określeniu struktur organizacyjnych tych jednostek, a obsada etatowa IAS w większości przypadków wynikała z sumowania etatów poszczególnych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1211, 1302, 1307, 2025-2036, 2091-2101)

Zgodnie z art. 160 ust. 2, w związku z art. 260 pkt 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, od dnia 2 grudnia 2016 r. izba skarbową kontynuowała swoją działalność jako izba administracji skarbowej. Z dniem 1 marca 2017 r. nastąpiło połączenie izby administracji skarbowej z mającymi siedzibę w tym samym województwie, izbą celną i urzędem kontroli skarbowej. Zgodnie z art. 165 ust. 3 ww. ustawy, pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej oraz funkcjonariusze pełniący służbę w izbach celnych stali się z dniem wejścia w życie ustawy o KAS odpowiednio pracownikami albo funkcjonariuszami zatrudnionymi lub pełniącymi służbę w danej izbie administracji skarbowej. Pracownicy izb administracji skarbowej zatrudnieni przed dniem wejścia w życie ustawy w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie realizujący zadania w biurach Krajowej Informacji Podatkowej oraz funkcjonariusze celni pełniący służbę w Izbie Celnej w Katowicach, realizujący zadania informacji celnej, stali się z dniem wejścia w życie ustawy, odpowiednio pracownikami albo funkcjonariuszami Krajowej Informacji Skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1211, 1302-1368, 2096-2097)

Modele struktur organizacyjnych izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych zostały określone i przekazane jednostkom terenowym w piśmie Szefa KAS z 5 stycznia 2017 r. Na schematach struktur organizacyjnych zostały wskazane rodzaje planowanych komórek organizacyjnych z podziałem na pionowy. Wskazano, że w procesie tworzenia KAS dyrektor izby skarbowej ma zagwarantować realizację wszystkich zadań KAS oraz dostosować strukturę terenową do potrzeb i uwarunkowań regionalnych oraz zadań wykonywanych przez funkcjonujące w tym czasie organy. Powyższe struktury, z modyfikacjami wynikającymi głównie z doprecyzowania nazw lub zakresu zadań niektórych pionów i komórek organizacyjnych, zostały uwzględnione w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1080)

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pismem z dnia 27 stycznia 2017 r. przekazał dyrektorom izb skarbowych – koordynatorom do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwach, pełnomocnikowi do spraw organizacji Krajowej Informacji Skarbowej oraz Dyrektorowi Centrum Edukacji Zawodowej

¹⁷ Dz. Urz. MRiF poz. 41, ze zm.

Resortu Finansów wskazówki dotyczące modelowania struktury organizacyjnej KAS w każdym województwie, w tym zasilenia etatowego komórek rejestracji oraz komórek do spraw czynności analitycznych i sprawdzających.¹⁸ Powyższym pismem Szef KAS poinformował także o limitach etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w poszczególnych IAS w łącznej liczbie 9.265 etatów (łącznie dla urzędów celno-skarbowych oraz izb administracji skarbowej). Limit etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej został następnie rozszerzony w lutym i marcu 2017 r. do 10.342 etatów.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1211, 1302-1368, 2025-2038, 2079-2090, 2097-2100, 2894-2898)

Na dzień 1 marca 2017 r. struktura organizacyjna jednostek KAS, w tym MF nie została w pełni ukształtowana. Nie przeprowadzono również analizy potrzeb kadrowych w poszczególnych jednostkach KAS.

Przyporządkowania zasobów kadrowych do poszczególnych komórek w IAS dokonywali ich dyrektorzy, którzy po wejściu w życie ustawy o KAS, tj. po dniu 1 marca 2017 r., w ramach posiadanych zasobów kadrowych oraz etatowych przedkładali pracownikom oraz funkcjonariuszom propozycje pracy lub służby, wskazując miejsce pracy lub służby. Dyrektorzy IAS występowali do Szefa KAS z wnioskami w sprawie zmiany limitu etatów funkcjonariuszy ustalonych dla danej izby. Przed 1 września 2017 r. Dyrektorzy siedmiu IAS skierowali do Szefa KAS, w tym za pośrednictwem DLK, 10 wniosków o przyznanie łącznie 871 dodatkowych etatów. Po 1 września 2017 r. Dyrektorzy pięciu IAS skierowali do Szefa KAS sześć wniosków o przyznanie łącznie 658 dodatkowych etatów. Wnioski uzasadniane były głównie zwiększonym zakresem zadań m.in. wynikającym z realizacji zadań centralnych oraz potrzebą wzmocnienia granicznych oddziałów celnych, w tym w związku z obowiązkiem zintensyfikowania działań w oddziałach celnych obsługujących przejścia graniczne. Wnioski co do zasady rozpatrzone zostały negatywnie, co uzasadniano najczęściej niedysponowaniem w danym czasie rezerwą etatową umożliwiającą zwiększenie planu etatów. Analiz potrzeb etatowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej nie dokonano ani przed wejściem w życie ustawy o KAS, ani przed dniem 15 września 2017 r. Zespół w sprawie określenia limitu etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej podjął pracę dopiero 15 września 2017 r. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DLK wynika, że uznano za celowe, aby analizę potrzeb etatowych rozpocząć po 1 września 2017 r., tj. po dniu, kiedy zostały wygaszone wszystkie stosunki służbowe z funkcjonariuszami, którzy nie przyjęli propozycji służby lub jej nie otrzymali. W październiku 2017 r. Zespół ten skierował do Szefa KAS wnioski końcowe m.in. o rozważenie możliwości powołania na stałe stanowiska do spraw etatyacji, powołanie Zespołu do opracowania kryteriów/mierników etatyacji, ujednoczenie struktury organizacyjnej pionów celno-granicznych na poziomie izb administracji skarbowej oraz urzędów celno-skarbowych. Z materiałów i wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że wnioski Zespołu są w trakcie realizacji m.in. w ramach projektu *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej*.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1212, 1297-1368, 1953-1955, 1972-1973, 2025-2038, 2097-2099)

Z pisma Zastępcy Dyrektora BDG do Dyrektora DOW wynika, że w związku ze zmianami w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów w 2017 r. wynikającymi z utworzenia KAS, nowo utworzone komórki organizacyjne przejęły zadania dotychczas realizowane przez likwidowane komórki organizacyjne tzw.

¹⁸ Pismo RS4.0101.1.2017 z 27 stycznia 2017 r. .

skarbowe i celne oraz część zadań z komórek podatkowych. Z wyjaśnień wynika również, że w dniu utworzenia KAS nie było formalnie ustalonych limitów etatów w poszczególnych komórkach organizacyjnych MF, ponieważ z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, zatrudnieni w nich pracownicy i funkcjonariusze zachowali ciągłość pracy i służby. Ustalenie limitów etatowych dla wszystkich komórek organizacyjnych nastąpiło na początku 2018 r. po zakończeniu procesu zmian organizacyjnych w MF.

(dowód: akta kontroli str. 1320-1334)

W piśmie Szefa KAS z 24 lutego 2017 r. kierowanym do Koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w województwach wskazano, że dopuszczalne jest złożenie propozycji służby funkcjonariuszom, którzy nie będą bezpośrednio wykonywać zadań zarezerwowanych wyłącznie dla formacji mundurowej pod warunkiem, że będą stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych. Ich liczba nie mogła przekroczyć 4% przyznanego dla danej Izby limitu funkcjonariuszy. Z wyjaśnień Dyrektor DLK wynika, że potrzeba utworzenia rezerwy wynikała z konieczności zagwarantowania właściwej ochrony i stabilności interesów Skarbu Państwa oraz obszaru celnego Unii Europejskiej w okresie budowania nowej struktury organizacyjnej jednostek KAS. Dokładna liczba funkcjonariuszy tworzących rezerwę, z zastrzeżeniem 4% limitu została pozostawiona do decyzji dyrektorom izb administracji skarbowej¹⁹, którzy we własnym zakresie mieli ocenić zagrożenia w realizacji ciągłości zadań nałożonych na funkcjonariuszy. W Ministerstwie Finansów rezerwę stanowili funkcjonariusze pełniący wcześniej służbę w tej jednostce.

(dowód: akta kontroli str. 1369-1370, 2048-2049, 2098)

We wrześniu 2017 r. Członkowie Zespołu do spraw wdrożenia KAS²⁰, przeprowadzili analizę funkcjonowania jednostek KAS w strukturach wdrożonych z dniem 1 marca 2017 r. W dokumencie pt. *Analiza zarządzenia organizacyjnego i statutów jednostek organizacyjnych KAS* wskazano na zakres dokonania niezbędnych zmian w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów. Na podstawie informacji zebranych w jednostkach organizacyjnych KAS z terenu 14 województw, rekomendowano uwzględnienie w części lub w całości 457 z 690 przeanalizowanych uwag²¹, z których prawie 50% stanowiły uwagi dotyczące statutu urzędu skarbowego. Z wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że rezultaty prac zespołu roboczego są wykorzystywane w prowadzonych obecnie pracach nad przygotowaniem nowelizacji tego zarządzenia²².

(dowód: akta kontroli str. 1072-1204, 2095)

Ponadto, w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania²³ żadnej jednostce organizacyjnej KAS nie przypisano zadań realizowanych dotychczas przez Dział Analizy Przedwierzycielskiej Dochodów Scentralizowanych (dalej: SAP) Urzędu Skarbowego w Dąbrowie Górniczej. Zgodnie z §17 regulaminu organizacyjnego ww. urzędu skarbowego, nadanego zarządzeniem nr 18/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach z 9 marca 2017 r., SAP realizuje w szczególności zadania w zakresie prowadzenia

¹⁹ SC6.0723.2.2017 z 24.02.2017 r.

²⁰ Powołanego zarządzeniem nr 34 Szefa KAS z 9 marca 2017 r.

²¹ Uwagi zostały podzielone na pięć obszarów, tj. urzędy skarbowe, izby administracji skarbowej bez pionu celno-granicznego, urzędy celno-skarbowe wraz z pionem celno-granicznym w IAS, KSS, KIS.

²² Pismo z 4 lipca 2018 r.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1096, ze zm.

analizy zaległości podatników/kontrahentów oraz kierowania niezapłaconych należności do postępowania wierzycielskiego w zakresie dochodów scentralizowanych²⁴, a także przygotowywania odpowiedzi i udzielania wsparcia podatnikom/kontrahentom, organom celnym i klientom instytucjonalnym w zakresie zaległości dotyczących dochodów scentralizowanych.

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Dyrektor Departamentu Poboru Podatków (dalej: DPP) wskazała, że wynikało to z faktu, iż propozycja ujęcia w tym projekcie zadań realizowanych przez Urząd Skarbowy w Dąbrowie Górniczej w zakresie analizy przedwierzycielskiej nie została zgłoszona w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ww. rozporządzenia. Natomiast Dyrektor DOW w złożonych wyjaśnieniach podał, „że (...) zadania z zakresu analizy przedwierzycielskiej realizowane po wdrożeniu reformy KAS przez US w Dąbrowie Górniczej, mają charakter zadań wspomagających realizację zadań Centrum rozliczeń działającego w strukturach US w Nowym Targu określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania. Zadania z tego zakresu były wykonywane do dnia 28 lutego 2017 r. przez Izbę Celną w Katowicach na podstawie zarządzenia Nr 24 Ministra Finansów z dnia 31 marca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym²⁵. Biorąc pod uwagę, że w przepisach zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów zrezygnowano z wyszczególnienia zadań o charakterze centralnym realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne KAS, dla ich realizacji wystarczającą podstawą są zapisy regulaminu organizacyjnego US w Dąbrowie Górniczej wprowadzone na podstawie § 22 zarządzenia w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów²⁶.”

W wyniku prowadzonych przez Ministerstwo Finansów prac nad nowelizacją aktów prawnych, w uzasadnieniu do zaakceptowanego przez Szefa KAS 3 lipca 2018 r. projektu nowego zarządzenia w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów wskazano na konieczność wprowadzenia do zarządzenia wykazu jednostek, w skład których wchodzić komórki realizujące zadania scentralizowane. Z projektu zarządzenia wynika, że wykaz ten będzie obejmował również zadania scentralizowane realizowane przez US w Dąbrowie Górniczej. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że obecna nowelizacja zarządzenia ma na celu przede wszystkim skatalogowanie w jednym miejscu wszystkich jednostek organizacyjnych KAS, które wykonują zadania scentralizowane, co znacznie ułatwi identyfikowanie jednostek organizacyjnych, w skład których wchodzić komórki realizujące zadania scentralizowane.

(dowód: akta kontroli str.1026-1071, 1179-1204, 1860-1878, 2093-2094, 2908-2930)

W związku z rozpoczęciem funkcjonowania z dniem 1 marca 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej i przekazaniem części zadań w zakresie podatku akcyzowego ze Służby Celnej do wyznaczonych urzędów skarbowych,

²⁴ Należności pieniężnych wskazanych w § 3 ust. 1 i 2 i ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r.

²⁵ Dz. Urz. MF poz. 30.

²⁶ Zgodnie z którym w urzędach skarbowych, których naczelnicy zostali wyznaczeni do wykonywania niektórych zadań KAS albo które zostały wyznaczone do wykonywania niektórych zadań KAS na rzecz innych organów i jednostek KAS, mogą być tworzone komórki organizacyjne realizujące zadania scentralizowane.

przeprowadzony został audyt wewnętrzny koordynowany w izbach administracji skarbowej pt. *Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej*, którego celem było dostarczenie informacji, czy organizacja realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier gwarantuje ciągłość działalności po 1 marca 2017 r. Jeden z obszarów objętych badaniem dotyczył kompetencji poszczególnych jednostek organizacyjnych KAS w danym województwie w zakresie akcyzy i gier, z uwagi na występujące ryzyko nieodpowiedniego podziału zadań lub braku przypisanych zadań z zakresu akcyzy i gier, do właściwych organów i komórek organizacyjnych. Stwierdzono, że w niektórych jednostkach KAS zadania z obszaru akcyzy i gier zostały tylko częściowo przypisane w regulaminach organizacyjnych do właściwych komórek organizacyjnych. W związku z powyższym Ministerstwo Finansów skierowało do poszczególnych dyrektorów izb administracji skarbowej pisma z dnia 27 października 2017 r., którymi zwróciło się o objęcie komórek, w których stwierdzono częściową realizację zadań w zakresie akcyzy i gier, szczególnym nadzorem.

(dowód: akta kontroli str. 685-706, 1205-1208, 2096, 4256-4270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo rekomendacji²⁷ Zespołu do spraw wdrożenia KAS z września 2017 r. zawartej w dokumencie *Analiza Zarządzenia Organizacyjnego i Statutów jednostek organizacyjnych KAS*, do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie Finansów, w Zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie *organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów*, nie wprowadzono zmian, które porządkowałyby kwestie niewłaściwej organizacji, ujawnionej w ramach działań własnych przez podległych Szefowi KAS pracowników/funkcjonariuszy. Tym samym nie ukształtowano we właściwy sposób struktury organizacyjnej KAS, w tym w szczególności nie przypisano w prawidłowy sposób zadań do właściwych komórek organizacyjnych, a także zadań scentralizowanych do jednostek organizacyjnych wyznaczonych do realizacji tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1206)

2. W raporcie zbiorczym z audytu koordynowanego pt. *Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej* z października 2017 r. wskazano m.in., że zadania statutowe w obszarze akcyzy i gier dublują się, wymagają uszczegółowienia, są niepełne. Z raportu wynika, że może to powodować spory kompetencyjne lub wręcz skutkować załatwieniem sprawy przez niewłaściwy organ. We wnioskach i propozycjach wskazywano w tym zakresie m.in. na konieczność wprowadzenia zmian w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie *organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów* i w statutach izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych oraz urzędów celno-skarbowych. Z wyjaśnień Dyrektora DOW w sprawie wykorzystania i wprowadzenia w życie wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie zbiorczym z audytu koordynowanego wynika, że wskazane wyżej, proponowane w raporcie usprawnienia zostaną dopiero przeanalizowane w ramach prac legislacyjnych nad projektem ww. zarządzenia, który został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych przy piśmie Sekretarza Stanu, Szefa KAS z dnia 3 lipca 2018 r. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że aktualnie projektowane zarządzenie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Mając na uwadze konsekwencje jakie może wywołać nieprawidłowe określenie zadań

²⁷ Zespół rekomendował uwzględnienie w części lub w całości 457 z 690 przeanalizowanych uwag.

w obszarze akcyzy i gier, w ocenie NIK, niezbędne było wcześniejsze podjęcie zdecydowanych działań w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 685-706, 2908-2930, 4256-4270)

3. Na dzień 1 marca 2017 r. struktura organizacyjna jednostek KAS, w tym MF nie została w pełni ukształtowana, nie przeprowadzono rzetelnej analizy potrzeb kadrowych w poszczególnych jednostkach KAS. Obsada etatowa w IAS w większości przypadków wynikała z sumowania etatów łączonych jednostek.

Przed wejściem w życie ustawy o KAS i przed dniem 15 września 2017 r. nie dokonywano także analiz potrzeb etatowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a jeszcze przed wdrożeniem KAS, tj. w lutym i zaraz po wdrożeniu, tj. w marcu 2017 r., limity etatów dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej były zwiększane.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DLK wynika, że uznano za celowe, aby analizę potrzeb etatowych rozpocząć po 1 września 2017 r.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, aby rzetelnie przeprowadzić proces kształtowania kadr KAS kierownicy jednostek organizacyjnych powinni już przed 31 maja 2017 r., tj. do czasu, kiedy musieli zakończyć proces przedkładania lub nie propozycji pracy/służby pracownikom/funkcjonariuszom, posiadać pełną wiedzę o zakładanym docelowym kształcie kadrowym kierowanych przez nich jednostek i realizowanych zadaniach. Zdaniem NIK wątpliwości budzi czas jaki przewidziano na jej przeprowadzenie (ustawa o KAS z dnia 16 listopada 2016 r. weszła w życie z dniem 1 marca 2017 r., tj. po niespełna czterech miesiącach od uchwalenia), a nie jak wskazano w wyjaśnieniach brak celowości jej przeprowadzenia przed 1 września 2017 r. Zważywszy, że w samych wyjaśnieniach składanych w ramach niniejszej kontroli w odniesieniu do wskazania przyczyn zatrudniania po 1 września 2017 r. byłych pracowników/funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali wcześniej propozycji pracy/służby, wskazywano na brak pełnego rozpoznania potrzeb kadrowych w powiązaniu z nałożonymi zadaniami. Efektem braku takiego rozpoznania jest np. stwierdzony w Ministerstwie Finansów przypadek ponownego zatrudnienia osoby, której nie przedłożono propozycji pracy opisany w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1338, 1953-1955)

1.2. Proces kształtowania kadr w KAS

Opis stanu
faktycznego

Na dzień wdrożenia reformy, tj. 1 marca 2017 r. w Krajowej Administracji Skarbowej zatrudnionych było 64.281 osób²⁸, z tego 1.140 w Ministerstwie Finansów, 62.074 w 16 izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, 151 w Krajowej Szkole Skarbowości oraz 916 w Krajowej Informacji Skarbowej. Ponadto, na umowę zastępstwa za osoby przebywające m.in. na długotrwałych zwolnieniach i urlopach macierzyńskich zatrudnionych było 1.972 osób.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163)

Z odpowiedzi Dyrektora Departamentu DLK na pytanie dotyczące przeprowadzonych analiz stanu zatrudnienia wynika, że KAS miała opierać się na aktualnych, na dzień wdrożenia reformy, zasobach kadrowych. Na dzień wdrożenia reformy jednostki organizacyjne KAS przejęły pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w dotychczasowych jednostkach administracji podatkowej, Służby Celnej

²⁸ Liczba ta uwzględnia osoby przebywające na urlopach związanych z macierzyństwem (1.578), urlopach bezpłatnych (96), oddelegowane do wykonywania zadań poza Służbą Celno-Skarbową w kraju i zagranicą (10). Nie zostały natomiast uwzględnione osoby zatrudnione na umowę zastępstwa (1.972).

i kontroli skarbowej. Po wejściu w życie ustawy, tj. po dniu 1 marca 2017 r., dyrektorzy izb administracji skarbowej, dyrektor KIS oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości, w ramach posiadanych zasobów kadrowych oraz etatowych, przedkładali pracownikom oraz funkcjonariuszom propozycje pracy lub służby, wskazując w tym również miejsce pracy lub służby. Dyrektorzy jednostek organizacyjnych KAS byli zobowiązani do zagwarantowania realizacji zadań oraz celów KAS poprzez dobór właściwej obsady kadrowej zarówno pod względem liczby funkcjonariuszy/pracowników, jak i pod kątem ich kwalifikacji i przebiegu dotychczasowej pracy lub służby. Należy jednak podkreślić, że doboru właściwej kadry nie potwierdzają ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w jednostkach podległych Szefowi KAS. Przykładowo w IAS Warszawa 43 osoby, którym przedstawiono propozycję służby nie spełniały wymogów określonych przez Szefa KAS. Ponadto propozycje pracy przedłożono osobie, która zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy o KAS nie powinna być zatrudniona bądź pełnić służby w jednostkach organizacyjnych KAS.

(dowód: akta kontroli str. 2108, 2115-2116, 2196-2199, 4311-4318)

Z przedstawionych przez Departament DLK danych²⁹ wynika, że propozycji pracy bądź służby nie otrzymało 2.611 osób, co – w myśl art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy wprowadzającej – skutkowało wygaśnięciem stosunku pracy/służbowego z dniem 31 sierpnia 2017 r. Z powodu przesłanek określonych w art. 144 ust. 1 ustawy o KAS propozycji pracy lub służby nie przedłożono 174 osobom, zaś z powodu przesłanek określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁰ – 16 osobom. Oznacza to, że ponad 2,4 tysiąca osób nie otrzymało propozycji pracy bądź służby z powodów innych niż ustawowe.

W związku z reformą administracji skarbowej z pracy bądź służby w KAS odeszło co najmniej 3.139 osób. W części przypadków rozwiązanie stosunku pracy/służbowego nastąpiło przed 31 sierpnia 2017 r. z inicjatywy pracowników i funkcjonariuszy, którzy, nie otrzymawszy propozycji pracy bądź służby w KAS, decydowali o przejściu na emeryturę lub zmianie miejsca zatrudnienia. Przedłożonych propozycji pracy bądź służby nie przyjęło 528 osób, co – w myśl art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy wprowadzającej – skutkowało wygaśnięciem stosunku pracy/służbowego po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. Ponadto, w okresie od 1 czerwca do 31 sierpnia 2017 r. z KAS odeszło 1.209 osób, których motywacje nie są znane. Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora Departamentu DLK, w skali całego kraju 88 osób nie przyjęło propozycji pracy bądź służby ze względu na zaproponowane niższe wynagrodzenie/uposażenie od wcześniej otrzymywanego, w tym 52 pracowników korpusu służby cywilnej oraz 36 funkcjonariuszy dawnej służby celnej.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163, 2261-2268, 3354, 3422)

Nabory do KAS nowych pracowników prowadzone były w niektórych jednostkach już od 1 marca 2017 r., tj. wówczas, gdy nie zakończono jeszcze procesu przedkładania/nieprzedkładania propozycji pracy/służby, a tym samym nie dysponowano jeszcze informacją³¹ o ilości przyjętych bądź nieprzyjętych propozycji pracy/służby przez pracowników/funkcjonariuszy. W okresie od 1 marca 2017 r. do

²⁹ Zestawienie 2 zatrudnienie w Krajowej Administracji Skarbowej korekta z dnia 20 września 2018 r.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1393.

³¹ Informacja mogła być pozyskana dopiero w II połowie czerwca 2017 r. (proces przedkładania propozycji pracy/służby miał zakończyć się do 31 maja 2017 r. – przy 14 dniowym terminie na przyjęcie propozycji).

30 czerwca 2018 r. w Krajowej Administracji Skarbowej zatrudniono łącznie 2.689 osób, z tego w wyniku ogłoszonych naborów 1.328 nowych osób, a w innym trybie 1.361 osób, w tym najczęściej w wyniku przekształcenia umów na zastępstwo w umowy na czas określony.

Z wyjaśnień Dyrektor DLK wynika, że na powyższą sytuację złożyły się decyzje dyrektorów izb administracji skarbowej, którzy są zobowiązani do kształtowania obsady kadrowej podległych jednostek w taki sposób, aby zapewnić niezakłóconą realizację zadań KAS na najwyższym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163, 2261-2265)

Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów koszt wykwalfikowania 830 funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy odeszli ze służby w związku z nieotrzymaniem bądź nieprzyjęciem nowych warunków zatrudnienia/pelnienia służby wyniósł co najmniej 6,6 mln zł³². Podana kwota obejmuje jedynie szacunkowe koszty podstawowych kursów i szkoleń funkcjonariuszy Służby Celnej w 2016 r. takie jak zasadniczy kurs zawodowy, oraz w zależności od stopnia i rodzaju wykonywanych zadań – szkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów, szkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych, szkolenia w zakresie środków przymusu bezpośredniego, kursy strzeleckie, szkolenia dla funkcjonariuszy wykonujących zadania z zakresu analizy kryminalnej i obserwacji.

(dowód: akta kontroli str. 2130-2135, 2138-2148, 2150-2152)

Nowo zatrudniani pracownicy w służbie cywilnej co do zasady w okresie służby przygotowawczej odbywają stosowne szkolenia teoretyczne. Spośród 2,5 tys. osób zatrudnionych w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. takie szkolenia odbyło 828 osób. Koszt tych szkoleń wyniósł 603,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2130-2135, 2150-2156)

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o KAS za realizację polityki kadrowej w IAS odpowiada dyrektor izby administracji skarbowej. Szef KAS, w ramach sprawowanego nadzoru, polecił kierownikom jednostek objąć przedkładanie propozycji pracy bądź służby osobistym nadzorem oraz powołać w tym zakresie zespoły składające się z osób bezstronnych, cieszących się szacunkiem wśród współpracowników, w tym przedstawiciela związków zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 2108, 2116, 2164-2165, 2168-2170)

W wyjaśnieniach³³ dotyczących stanu zatrudnienia w KAS Dyrektor Departamentu DLK kilkakrotnie podkreśliła, że realizacja polityki kadrowej w izbie administracji skarbowej należy do zadań dyrektora izby administracji skarbowej i to dyrektorzy izb administracji skarbowej podejmowali działania wobec funkcjonariuszy i pracowników w zakresie przedstawiania nowych propozycji pracy lub służby.

(dowód: akta kontroli str. 2264-2268)

Ustalono, że dyrektorzy izb administracji skarbowej zwracali się do Szefa KAS z zapytaniami mającymi związek z reorganizacją administracji skarbowej. Wątpliwości dotyczyły m.in. kwestii ochrony przedemerytalnej dla pracowników i urzędników służby cywilnej, trybu i warunków przyznawania oraz zasad wypłaty dodatków kontrolerskich, sposobu obliczania, dla potrzeb ustalenia przysługujących

³² W piśmie z dnia 26 lipca 2018r. Zastępca Dyrektora KSS poinformowała, że Krajowa Szkoła Skarbowości nie posiada informacji ile wynosi koszt wykwalfikowania funkcjonariuszy należących do korpusu szeregowych, podoficerów, aspirantów, oficerów i generałów .

³³ Pismo nr DLK2.0811.9.2018 z dnia 30 sierpnia 2018 r.

uprawnień i świadczeń, okresów służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy w przeszłości byli pracownikami służby cywilnej, a następnie, na podstawie art. 99 uchylonej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej³⁴, stali się funkcjonariuszami tej służby.

(dowód: akta kontroli str. 2108, 2165, 2171-2260)

Ze sporządzonej przez Szefa Służby Celnej notatki nr SC/0723/15/2016 z dnia 17 lutego 2016 r. dla ówczesnego Ministra Finansów wynika, że w związku z wprowadzeniem w roku 2017 Krajowej Administracji Skarbowej przewidziano zmniejszenie zatrudnienia w administracji podatkowej, urzędach kontroli skarbowej i Służbie Celnej o około 10%. Taki sam stopień redukcji zatrudnienia (o 10%) wpisano w uzasadnieniu do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS oraz projektu ustawy o KAS.

(dowód: akta kontroli str. 3364-3380)

Z danych Ministerstwa Finansów zebranych w trakcie kontroli wynika, że liczba osób zatrudnionych w Krajowej Administracji Skarbowej zmniejszyła się z 64.281 osób (według stanu na dzień 1 marca 2017 r.) do 60.676 osób (według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.), tj. o 5,6%. Zatrudnienie liczone w etatach w tym okresie zmniejszyło się z 64.039 do 60.554, tj. o 5,4%.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163)

Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że optymalizacja zatrudnienia była projektowana w fazie planowania wdrożenia KAS, a niektóre wyliczenia opierały się na danych szacunkowych. Brano pod uwagę przejścia na emeryturę osób posiadających takie uprawnienia oraz redukcję wakatów. Szef KAS podkreślił, że przy przedstawianiu propozycji pracy/służby jako cel nadrzędny uwzględniano konieczność zagwarantowania realizacji ustawowych zadań i celów KAS na najwyższym poziomie poprzez dobór właściwej obsady kadrowej zarówno pod względem liczby funkcjonariuszy/ pracowników, jak i pod kątem realizacji zadań zgodnie z kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby.

(dowód: akta kontroli str. 2914, 2928-2929)

Kryteria zatrudniania w KAS zostały ustalone w przepisach ustawowych. W art. 144 ust. 1 i art. 151 ustawy o KAS określono, jakie wymogi musi spełniać osoba zatrudniona lub pełniąca służbę w KAS, zaś przepisy art. 165 ust. 7, art. 167 ust. 2, 3 i 4 ustawy wprowadzającej wskazywały, jakie kryteria kierownicy jednostek organizacyjnych powinni brać pod uwagę, przedkładając propozycje pracy lub służby w KAS. W wytycznych dla koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w województwach Szef KAS zwrócił uwagę, że dyrektorzy izb administracji skarbowej, składając propozycję pracy bądź służby, powinni kierować się kryteriami wskazanymi w art. 165 ust. 7 PwuKAS, tj. posiadanymi przez pracownika/funkcjonariusza kwalifikacjami, przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby oraz dotychczasowym miejscem zamieszkania.

Dnia 1 marca 2017 r. pomiędzy Szefem KAS a NSZZ Solidarność zostało zawarte *Porozumienie w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników i funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrożeniem Krajowej Administracji Skarbowej*. W porozumieniu wskazano, że zostało ono zawarte między innymi w trosce o należyte zabezpieczenie praw i interesów pracowników jak i funkcjonariuszy konsolidowanej administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej oraz w celu zapewnienia

³⁴ Dz. U. z 2016 r. pozycja 1799, ze zm.

racyjnego, funkcjonalnego i możliwie bezkonfliktowego wprowadzenia w życie reformy.

Zgodnie z § 1 ust. 1 Porozumienia strony przyjmują, że wynagrodzenie zasadnicze członków korpusu służby cywilnej i uposażenie funkcjonariuszy w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych, urzędach celno-skarbowych i Krajowej Informacji Skarbowej, zwanych dalej „jednostkami organizacyjnymi KAS”, w roku 2017 nie będzie niższe niż 3.000 złotych brutto. Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 Porozumienia Szef KAS powoła Zespół do monitorowania realizacji niniejszego Porozumienia. Zadaniem Zespołu jest, w szczególności rozpatrywanie wniosków dotyczących przypadków, gdy pracodawcy zatrudniający pracowników lub funkcjonariuszy objętych niniejszym Porozumieniem nie wywiązują się z zobowiązań określonych w niniejszym Porozumieniu. Zgodnie z § 4 ust. 3 i 4 Porozumienia przedstawienie sprawy Zespołowi następuje za pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej KAS, którego pracownika lub funkcjonariusza dotyczy wnioski. Pozytywna opinia Zespołu jest rekomendacją dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub służby określonych w propozycji złożonej pracownikowi lub funkcjonariuszowi.

W porozumieniu Szefa KAS z NSZZ „Solidarność”³⁵ uzgodniono, że Szef KAS dołoży starań, aby pracownikom i funkcjonariuszom mu podległym, w wyniku wejścia w życie ustawy o KAS oraz ustawy wprowadzającej, zostało zaproponowane dalsze zatrudnienie lub dalsze pełnienie służby, chyba że spełnione zostaną przesłanki określone w art. 144 ust. 1³⁶ ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, art. 2 pkt 2b³⁷ ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne albo osoby te pobierają świadczenia emerytalne lub nabyły uprawnienia do tych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 3398-3401)

Wyżej wymienione porozumienie było jedynym porozumieniem zawartym ze związkami zawodowymi w tym obszarze.

Zarządzeniem nr 35 z dnia 13 marca 2017 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej powołał Zespół do monitorowania realizacji Porozumienia z dnia 1 marca 2017 r., w którym zobowiązał przewodniczącego Zespołu do raportowania o pracach Zespołu. Raport końcowy z prac Zespołu, zawierający podsumowanie całego okresu działalności Zespołu sporządzono w lutym 2018 r.

Z raportu końcowego wynika, że do rozpoznania zaewidencjonowano 2.313 spraw przesłanych za pośrednictwem poszczególnych dyrektorów izb administracji skarbowej. Odstępiono od procedowania przez Zespół 431 wniosków złożonych przez pracowników lub funkcjonariuszy w związku z brakiem propozycji zatrudnienia lub dalszego pełnienia służby. Do merytorycznego rozpatrzenia przyjęto 1.203 sprawy, po rozpatrzeniu których wydano 218 opinii stanowiących rekomendacje dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub pełnienia służby, określonych w propozycji złożonej pracownikowi lub funkcjonariuszowi.

Spośród 218 rekomendacji Zespołu przekazanych do dyrektorów IAS na dzień 21 sierpnia 2018 r. pozostało niezrealizowanych siedem rekomendacji, z tego po

³⁵ Porozumienie w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej zawarte w Gdańsku dnia 1 marca 2017 r. pomiędzy Szefem KAS a NSZZ „Solidarność”.

³⁶ Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy o KAS w jednostkach organizacyjnych KAS może być zatrudniona albo pełnić służbę osoba, która nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, ani nie była ich współpracownikiem.

³⁷ Ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej.

dwie w IAS: w Bydgoszczy, Krakowie oraz we Wrocławiu i jedna w Opolu. Główną przyczyną – wskazaną przez dyrektorów IAS – niezrealizowania rekomendacji, było skierowanie przez pracowników/funkcjonariuszy KAS przedmiotowych spraw dotyczących zmiany warunków zatrudnienia lub pełnienia służby do sądów powszechnych/administracyjnych (dyrektorzy uzależniają realizację rekomendacji od wyroku sądu).

(dowód: akta kontroli str. 2108, 2116, 2164-2165, 3340-3355, 3398-3413, 3430-3432, 3597-3604)

Do Ministerstwa Finansów wpłynęły 22 skargi pracowników i funkcjonariuszy z 11 województw na sposób przeprowadzenia reorganizacji w obszarze zatrudnienia. Większość z nich dotyczyła uwag do otrzymanej propozycji pracy bądź braku propozycji pracy/służby w KAS. Ministerstwo Finansów nie posiadało informacji o liczbie skarg na sposób przeprowadzenia reorganizacji w obszarze zatrudnienia wpływających do jednostek podległych. Sprawozdawczość jednostek z zakresu skarg i wniosków prowadzona była w innym układzie; nie była wyodrębniona problematyka dotycząca sposobu przeprowadzenia reorganizacji w obszarze zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2109, 2117-2120)

Według stanu na 3 lipca 2018 r. pracownicy/funkcjonariusze KAS wytoczyli przeciwko jednostkom organizacyjnym KAS³⁸ 517 powództw przed sądami powszechnymi:

- w 339 przypadkach w związku z nieotrzymaniem propozycji pracy/służby w terminie do 31 maja 2017 r.,
- w 164 przypadkach w związku z kwestionowaniem otrzymanych do 31 maja 2017 r. pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w jednostkach organizacyjnych KAS,
- w 14 przypadkach brak jest możliwości jednoznacznego zakwalifikowania do powyższych kryteriów.

Ogólna kwota roszczeń dochodzonych w ramach cywilnych postępowań sądowych wynosi szacunkowo 10 mln zł. Dyrektor DLK wyjaśniła, że w trakcie toczących się postępowań sądowych może dojść do przekształcenia roszczeń zgłaszanych przez stronę powodową (np. sprecyzowanie/zmiana powództwa), co skutkuje modyfikacją wartości przedmiotu sporu. Departament, dokonując zbiorczego zebrania danych z jednostek organizacyjnych KAS o postępowaniach sądowych, bazował na przekazanych przez nie informacjach, nie mając wglądu w akta poszczególnych spraw pozwalających na weryfikację tych danych.

Według informacji zebranych przez Departament DLK, z 517 powództw w sprawach z zakresu prawa pracy wytoczonych przed sądami powszechnymi przeciwko jednostkom organizacyjnym KAS, na dzień 3 lipca 2018 r. 49 (w tym 2 częściowo) zostało uwzględnionych w I instancji, a 74 sprawy zakończyły się odrzuceniem lub oddaleniem (w tym w trzech przypadkach częściowym oddaleniem) pozwu bądź umorzeniem postępowania w I Instancji. Pozostałe sprawy nie zostały jeszcze rozstrzygnięte.

Według stanu na 3 lipca 2018 r. funkcjonariusze KAS wnieśli przeciwko organom KAS 1.505 skarg do sądów administracyjnych:

- w 215 przypadkach w związku z nieotrzymaniem w terminie do 31 maja 2017 r. pisemnych propozycji pracy/służby,

³⁸ Procesów nie wytoczyli pracownicy/funkcjonariusze Krajowej Informacji Skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości.

- w 1.280 przypadkach w związku z kwestionowaniem otrzymanych do 31 maja 2017 r. pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w jednostkach KAS,
- w 10 przypadkach brak jest możliwości jednoznacznego zakwalifikowania do powyższych kryteriów.

Ministerstwo Finansów nie zbierało i tym samym nie posiadało informacji odnośnie wartości przedmiotu zaskarżenia określonych w skargach wszczynających postępowania sędowoadministracyjne w zakresie ww. spraw, z uwagi na ich specyfikę i odrębność w porównaniu do spraw przed sądami powszechnymi, gdzie w większości roszczenia mają charakter pieniężny.

Z 1.505 skarg wniesionych do wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA): 667 dotyczyło bezczynności organu KAS, 111 dotyczyło określenia warunków służby, 641 dotyczyło m.in. kwestionowania złożonej propozycji pracy zamiast służby, wydania decyzji o zwolnieniu ze służby. W przypadku 86 skarg skierowanych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Finansów do WSA nie określono przedmiotu tych skarg.

Na pytanie dlaczego jedynie w przypadku 86 skarg wniesionych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Finansów do WSA nie podano przyczyn ich skierowania wyjaśnienia złożyła Dyrektor DLK. Według tych wyjaśnień dane o skargach złożonych w sądach administracyjnych były zbierane z jednostek terenowych KAS na potrzeby udzielenia odpowiedzi na interpelację poselską. Dane o skargach wniesionych przez funkcjonariuszy Ministerstwa Finansów podano jedynie w zakresie ilości tych spraw.

Z 1.505 skarg wniesionych do sądów administracyjnych na działania/bezczynność głównie dyrektorów izb administracji skarbowej w przedmiocie propozycji pracy/służby w KAS, 321 zostało uwzględnionych w sądach I Instancji, a 882 sprawy zakończyły się w I Instancji oddaleniem/odrzuconiem skargi bądź umorzeniem postępowania.

Ministerstwo Finansów nie posiadało wiedzy w ilu ww. sprawach zapadły prawomocne orzeczenia. W Ministerstwie Finansów nie uzyskano także informacji o konsekwencjach prawomocnych wyroków dla jednostek organizacyjnych KAS (tj. o faktycznych efektach „przeigranych” przez jednostki/organy KAS spraw sądowych, np. ilu pracowników ponownie zatrudniono/w ilu przypadkach zmieniono warunki zatrudnienia/pełnienia służby) oraz jakie koszty zostały poniesione przez jednostki organizacyjne KAS w związku z tymi postępowaniami. Dyrektor DLK poinformowała, że zbieranie informacji o ilości i wartości przedmiotu sporów przed sądami powszechnymi i administracyjnymi nie miało charakteru ciągłego. Dane zbierane były na potrzeby konkretnych odbiorców, czyli udzielenia odpowiedzi na interpelację poselską i pytania NIK.

(dowód: akta kontroli str. 2931-2946)

Szef KAS w piśmie z dnia 24 lutego 2017 r. skierowanym do wszystkich koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS w województwach wskazał, że propozycje pracy bądź służby muszą być transparentne i sprawiedliwe dla wszystkich pracowników i funkcjonariuszy KAS. Powołał się na kryteria ustawowe, którymi należało się kierować składając propozycje pracy bądź służby, tj. posiadane przez pracowników/funkcjonariuszy kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby oraz dotychczasowe miejsce zamieszkania. Wskazał również, że niedopuszczalnym jest, aby przy określeniu propozycji pracy bądź służby poza dobrem KAS uwzględnione zostały inne kryteria pozaustawowe. Ponadto Szef KAS zobowiązał koordynatorów do objęcia osobistym nadzorem procesu przedkładania

propozycji pracy bądź służby jak również do powołania w tym zakresie zespołów składających się z osób bezstronnych, cieszących się szacunkiem wśród współpracowników. W skład zespołów miał również wchodzić przedstawiciel związków zawodowych. Zespoły te brały udział w przygotowaniu dla dyrektorów izb administracji skarbowej projektów propozycji pracy bądź służby pracownikom/funkcjonariuszom.

Dyrektor DLK poinformowała, że celem prac zespołów było zapewnienie bezstronności i obiektywizmu przy przygotowaniu propozycji pracy oraz służby pracownikom/funkcjonariuszom. Powyższe działania miały także na celu zapewnienie prawidłowości i transparentności procesu przedkładania propozycji pracy bądź służby w KAS, a także społecznej kontroli tego procesu. W skład poszczególnych zespołów zostali powołani przedstawiciele organizacji związkowych działających w administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służbie Celnej, m.in.: Komisji Zakładowych NSZZ „Solidarność”, Związku Zawodowego Pracowników Skarbowych, Związku Zawodowego Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy, Związku Zawodowego Funkcjonariuszy i Pracowników Służby Celnej, Związku Zawodowego Celnicy PL, Zrzeszenia ZZ Służby Celnej, Międzyzakładowego Związku Zawodowego Pracowników Egzekucji Administracyjnej. Dokumentacja dotycząca prac zespołów powołanych w poszczególnych IAS znajduje się w jednostkach. Wskazała również, że w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w procesie składania propozycji, istniała możliwość zbadania sprawy przez Zespół powołany przez Szefa KAS zarządzeniem z dnia 13 marca 2017 r. w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy w związku z wdrożeniem KAS.

Podkreśliła, iż proces wdrażania reformy Krajowej Administracji Skarbowej, ze szczególnym uwzględnieniem spraw pracowniczych był przedmiotem obrad Rady Służby Publicznej. W wyniku obrad, prowadzonych z udziałem przedstawiciela NSZZ „Solidarność”, w dniu 4 lipca 2017 r. Rada Służby Publicznej, w trybie uchwały nr 24, jednogłośnie, bez uwag „przyjęła informacje Ministra Finansów o stanie wdrażania reformy Krajowej Administracji Skarbowej, ze szczególnym uwzględnieniem spraw pracowniczych”³⁹.

Dyrektor DLK w odpowiedzi na pytanie o sprawowaną kontrolę nad pracami zespołów powołanych w izbach administracji skarbowej w celu zapewnienia prawidłowości i transparentności przedkładania propozycji pracy bądź służby w KAS wskazała, że były Departament Reformy Administracji Skarbowej nie przeprowadzał w tym zakresie żadnej kontroli. Zgodnie z przepisami ustawy o KAS do zadań dyrektora izb administracji skarbowej należy realizacja polityki kadrowej w izbie administracji skarbowej. Dodatkowo art. 145 ust. 1 ustawy o KAS stanowi, że zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Ponadto ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o KAS w art. 165 ust. 7 wskazuje, że dyrektor izby administracji skarbowej składa odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Mając powyższe na uwadze, to dyrektorzy izb administracji skarbowej podejmowali działania wobec funkcjonariuszy i pracowników podległej jednostki w zakresie przedstawiania propozycji pracy lub służby. Dyrektorzy izb administracji skarbowej odpowiadają bowiem za politykę kadrową i finansową

³⁹ Zgodnie z informacją przekazaną przez Departament DLK, w dniu 4 lipca 2017 r. Pan Minister Piotr Walczak na posiedzeniu Rady Służby Publicznej przedstawił ustnie informacje związane z wdrożeniem reformy Krajowej Administracji Skarbowej.

w podległych jednostkach organizacyjnych, mając jednocześnie na uwadze konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji zadań KAS. Sprawowali oni również nadzór nad powołanymi w podległych jednostkach zespołami.

(dowód: akta kontroli str. 2168-2170, 3594- 3605, 3614-3723)

Zatrudnienie w KAS na poziomie centralnym

Ustawa o KAS weszła w życie – co do zasady – z dniem 1 marca 2017 r.⁴⁰ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów dostosowujący strukturę organizacyjną do potrzeb związanych z wprowadzeniem KAS został ustalony zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r.

W dniu 10 marca 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów wydał zarządzenie w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów⁴¹, dostosowujące ten podział do nowej struktury organizacyjnej jednostki.

Dyrektor BDG wyjaśniła⁴², że procedura wydania nowego zarządzenia w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie MF została wszczęta w lutym 2017 r. i – z uwagi na proces uzgadniania ostatecznej wersji dokumentu – zostało ono podpisane przez Ministra Rozwoju i Finansów 10 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 2689, 2691)

Z dniem wejścia w życie zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów jednostkami organizacyjnymi KAS było 11 komórek organizacyjnych MF⁴³. Do dnia 30 czerwca 2018 r. w regulaminie tym wprowadzono liczne zmiany polegające na znoszeniu, powoływaniu i dzieleniu komórek organizacyjnych⁴⁴, w wyniku których według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. liczba komórek organizacyjnych MF wchodzących w struktury KAS nie uległa zmianie.

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. 18 osób zajmowało stanowiska dyrektorów biur i departamentów wchodzących w struktury KAS. W trzynastu przypadkach osoby te były powoływane na stanowiska dyrektorów na podstawie art. 53a ust. 2 oraz ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴⁵ w związku z art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁶ przez Dyrektora Generalnego MF. Pięć osób zajmujących stanowiska dyrektorów departamentów i biur zostało oddelegowanych do wykonywania zadań służbowych w Ministerstwie Finansów spoza struktur KAS.

(dowód: akta kontroli: 2694, 2700-2705)

⁴⁰ Stanowi o tym art. 1 ustawy wprowadzającej.

⁴¹ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MRiF poz. 50), które zostało uchylone 22 marca 2017 r.

⁴² Pismo z dnia 18.07.2018 r. nr BDG4.0811.3.2018.

⁴³ Departament Audytu Środków publicznych (DAS), Departament Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej (DLK), Departament Cel (DC), Departament Informacji Finansowej (IF), Departament Kontroli i Analiz Ekonomicznych (DKA), Departament Obsługi Klientów oraz Kluczowych Podmiotów (DOK), Departament Poboru Podatków (DPP), Departament Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń (DZS), Departament Zwalczania Przemocności Ekonomicznej (DZP), Biuro Inspekcji Wewnętrznej (BIW), Biuro Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (BSK).

⁴⁴ W miejsce Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych (DKA) utworzono Departament Analiz (DPA) i Departament Nadzoru nad Kontrolami (DNK), w miejsce Departamentu Obsługi Klientów oraz Kluczowych Podmiotów (DOK) utworzono Departament Kluczowych Podmiotów (DKP), w miejsce Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń (DZS) i Biura Szefa KAS (BSK) utworzono Departament Organizacji i Wdrożeń (DOW) oraz Departament Zarządzania Strategicznego (DZT, poza strukturą KAS).

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

W Ministerstwie Finansów przestrzegano obowiązków wynikających z art. 229 Kodeksu pracy w zakresie kierowania pracownikami powoływanymi na stanowiska kierownicze na wstępne i okresowe badania lekarskie.

(dowód: akta kontroli str. 2694-2695, 2698)

W Ministerstwie Finansów, poza trzema przypadkami opisanymi w części *Ustalone nieprawidłowości*, przestrzegano obowiązku wynikającego z art. 237³ Kodeksu pracy i przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 237⁵ Kodeksu pracy, dotyczącego przeszkolenia kadry kierowniczej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP).

(dowód: akta kontroli str. 2695-2697)

Na próbie 30 osób zatrudnionych w komórkach organizacyjnych wchodzących w strukturę KAS⁴⁷ zbadano terminy przedkładania pracownikom i funkcjonariuszom informacji o miejscu pełnienia służby/wykonywania obowiązków, propozycji określających nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby i opisów stanowisk. Próba obejmowała 13 pracowników korpusu służby cywilnej i 17 funkcjonariuszy Służby Celnej (według stanu na dzień poprzedzający wdrożenie reformy).

W związku z wejściem w życie w dniu 24 lutego 2017 r. nowego statutu⁴⁸ Ministerstwa Finansów, wprowadzającego istotne zmiany w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, wszyscy pracownicy i funkcjonariusze objęci badaniem niezwłocznie otrzymali informację o komórce organizacyjnej, w której mają wykonywać obowiązki lub pełnić służbę.

We wrześniu 2017 r. wprowadzone zostały kolejne zmiany organizacyjne⁴⁹, które objęły znaczną część pracowników. Spośród 30 osób objętych próbą 7 osób zostało przesuniętych do nowych komórek organizacyjnych niezwłocznie, 12 osób otrzymało informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych po upływie 1,5 miesiąca od zmiany statutu, a pozostałych osób te zmiany organizacyjne nie dotyczyły.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 2778-2779, 2788-2791, 2795, 2798, 2801, 2806, 2815, 2821, 2826, 2829, 2830, 2835, 2838, 2842, 2851, 2862, 2865, 2877-2879)

Dyrektor BDG wyjaśniła, że w związku z likwidacją Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń oraz Biura Szefa KAS, dwunastu wskazanym osobom z dniem 15 listopada 2017 r. zostały powierzone stanowiska w DOW. W trakcie procesu reorganizacji trwały ustalenia co do ostatecznego umiejscowienia pracowników w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów. Pracownicy przenoszeni byli do nowych komórek organizacyjnych w ślad za zadaniami. Wyjaśnienia podobnej treści złożył były Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń, który poinformował, że proces uzgodnień dotyczący podziału zadań między departamentami DOW, DZT, DLK i BMI trwał od 27 września do 29 listopada 2017 r., kiedy nastąpiło ostateczne zatwierdzenie regulaminu organizacyjnego DOW.

(dowód: akta kontroli str. 2862, 2865, 2877-2879)

⁴⁷ Biuro Szefa KAS, Departament Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń oraz Departament Organizacji i Wdrożeń.

⁴⁸ W dniu 24 lutego 2017 r. weszło w życie zarządzenie nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 2013).

⁴⁹ W dniu 27 września 2017 r. weszło w życie zarządzenie nr 105 Prezesa Rady Ministrów zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 887). Zmiany obejmowały likwidację komórek organizacyjnych, w których była zatrudniona większość pracowników objętych próbą (Biuro Szefa KAS i Departament Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń) i powołanie nowych komórek organizacyjnych (m.in. Departamentu Organizacji i Wdrożeń, Departamentu Zarządzania Strategicznego).

⁵⁰ Osoby te wcześniej odeszły z pracy (6 osób) lub zostały przesunięte do innych komórek organizacyjnych MF (5 osób).

Spośród 30 pracowników i funkcjonariuszy objętych badaniem 26 osób otrzymało i przyjęło propozycje pracy, a cztery osoby (jeden pracownik korpusu służby cywilnej i trzech funkcjonariuszy) propozycji pracy ani służby nie otrzymały. Propozycje pracy albo informacje o nieprzedłożeniu propozycji pracy bądź służby były wręczane pracownikom i funkcjonariuszom w okresie od 17 do 31 maja 2017 r., tj. przed upływem terminu określonego w art. 167 ust. 2, art. 170 ust. 7 PwuKAS (31 maja 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2779, 2781, 2805, 2814, 2820, 2832, 2845, 2848)

W Ministerstwie Finansów nie przestrzegano zasady niezwłocznego sporządzania i aktualizowania opisów/metryk stanowisk pracy po wprowadzeniu zmian organizacyjnych polegających na likwidacji komórek i przenoszeniu pracowników do nowych komórek organizacyjnych. Obowiązek sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy wynika z art. 84 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej oraz zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej.⁵¹ Zagadnienie to szerzej opisano w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 2779-2780, 2786-2787, 2792-2794)

Szczegółowym badaniem poddano akta osobowe 20 osób z 72 zatrudnionych w Ministerstwie Finansów, którzy nie otrzymali propozycji dalszej pracy bądź służby w ramach tworzonych struktur KAS. W wyniku badania stwierdzono, że :

- a) siedem osób, które do dnia 31 maja nie otrzymały propozycji dalszej pracy bądź służby posiadało uprawnienia emerytalne,
- b) trzy osoby nie otrzymały propozycji pracy/służby w związku z niezłożeniem oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 144 ust. 2 ustawy o KAS bądź złożeniem pozytywnego oświadczenia,
- c) sześć osób złożyło wnioski do Szefa KAS o ponowne przeanalizowanie i rozważenie kandydatury do dalszej pracy, z czego:
 - trzy osoby otrzymały propozycję pracy poza strukturami KAS jednak jedna z nich jej nie przyjęła ,
 - jedna osoba ostatecznie dnia 31 maja 2017 r. otrzymała propozycję pełnienia służby w Biurze Inspekcji Wewnętrznej,
 - jedna złożyła wniosek o wcześniejsze rozwiązanie umowy za porozumieniem stron i z dniem 30 czerwca 2017 r. odeszła z pracy,
 - jedna osoba nie otrzymała propozycji pracy ani służby z jednoczesną informacją, że przepisy nie przewidują trybu odwoławczego ani też obowiązku uzasadniania przedstawionej pracownikom informacji o braku zamiaru złożenia propozycji dalszego zatrudnienia.
- d) cztery osoby otrzymały informacje, że nie zostanie im przedłożona propozycja pracy bądź służby , z tego:
 - jedna z nich dnia 1 września 2017 r. złożyła pozew do sądu z wnioskiem o przywrócenie do pracy (na dzień zakończenia czynności kontrolnych sprawa była w toku), a
 - jedna z dniem 10 listopada 2017 r. została ponownie zatrudniona w Biurze Inspekcji Wewnętrznej (w ramach struktur KAS) na czas określony do dnia 9 listopada 2018 r. (opisano w punkcie *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(dowód: akta kontroli str. 3971, 3996-3997, 4012-4124)

⁵¹ M.P. Nr 5 poz. 61, ze zm.

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

1. W ocenie NIK nadzór Szefa KAS nad przebiegiem procesu przedkładania propozycji określających nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w KAS był niewystarczający.

Szef KAS bezpośrednio nie monitorował procesu przedkładania propozycji pracy/służby w jednostkach podległych (głównie IAS) pomimo złożonej w dniu 24 marca 2017 r. deklaracji o bezpośrednim monitorowaniu składnia propozycji pracy lub pełnienia służby.⁵²

Zdaniem NIK w ramach sprawowanego, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KAS,⁵³ nadzoru Szef KAS powinien na bieżąco pozyskiwać i analizować informacje dotyczące przebiegu kształtowania obsady kadrowej, co pozwoliłoby na bieżące reagowanie na występujące nieprawidłowości. Szef KAS nie posiadał informacji o roszczeniach (w tym o przedmiocie, wysokości roszczeń) dochodzonych w związku z przeprowadzoną reorganizacją oraz kwotach zasądzonych od jednostek organizacyjnych KAS w sprawach z zakresu prawa pracy rozpatrywanych przez sądy powszechne oraz o przedmiocie i efekcie skarg funkcjonariuszy na działania/bezczynność organów KAS w sprawach z zakresu stosunków służbowych wniesionych do sądów administracyjnych. Biorąc pod uwagę zakres przeprowadzonej reorganizacji oraz jej skutki społeczne, tego rodzaju dane powinny być zbierane nie tylko na potrzeby udzielania informacji przez Ministerstwo Finansów, a powinny być przedmiotem ciągłego monitoringu. Zdaniem NIK Szef KAS powinien na bieżąco monitorować także stan tych spraw, w tym posiadać informacje na temat prawomocności wydanych orzeczeń. Wiedza o konsekwencjach „przegrania” spraw sądowych jest konieczna ze względu na planowany stan zatrudnienia oraz przyszłe/ewentualne wydatki jednostek organizacyjnych KAS.

Powyższą ocenę uzasadniają również stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości, w tym dotyczące:

- przypadków niewłaściwego doboru obsady kadrowej zarówno pod względem liczby funkcjonariuszy/pracowników, ich kwalifikacji oraz niespełniania warunków ustawowych (IAS w Warszawie),
- ustaleń opisanych poniżej w *Uwagach dotyczących badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli str. 2108, 2116, 2164-2165, 2168-2170, 2931-2946)

2. W Ministerstwie Finansów nie przestrzegano zasady niezwłocznego sporządzania i aktualizowania opisów stanowisk pracy oraz zapoznawania z nimi pracowników po wprowadzeniu zmian organizacyjnych polegających na likwidacji komórek i przenoszeniu pracowników do nowych komórek organizacyjnych.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi i wartościowaniu. W zarządzeniu Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej określono m.in., że opis stanowiska pracy sporządza się dla każdego stanowiska pracy w służbie cywilnej (§ 1 ust. 1); opis każdego nowo utworzonego stanowiska pracy sporządza się niezwłocznie po jego utworzeniu (§ 2 ust. 1); w razie zaistnienia zmian w zakresie stanowiska dokonuje się niezwłocznej aktualizacji opisu stanowiska pracy (§ 2 ust. 2); w przypadku gdy w opisie stanowiska pracy są zmieniane informacje

⁵² Pismo Szefa KAS z 24 marca 2017 r. do Pracowników i Funkcjonariuszy KAS.

⁵³ Zgodnie z którym Szef KAS sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów/naczelników wszystkich jednostek organizacyjnych KAS oraz kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w tych jednostkach.

zawarte w części I opisu stanowiska pracy (metryce stanowiska pracy), nie ma konieczności dokonywania aktualizacji tego opisu (§ 2 ust. 3); w takim przypadku do zatwierdzonego wcześniej opisu stanowiska pracy dołącza się zaktualizowaną metrykę stanowiska pracy (§ 2 ust. 4).

Sposób i tryb postępowania w zakresie sporządzania i aktualizacji opisu stanowiska pracy określono w *Zarządzeniu Nr 25/BDG/2016 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie sporządzania i aktualizacji opisu stanowiska pracy w służbie cywilnej oraz wyniku i aktualizacji wyniku wartościowania stanowiska pracy w służbie cywilnej*. W § 3 ust. 1 zarządzenia określono, że projekt opisu stanowiska pracy przedkłada do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu Ministerstwa Finansów, za pośrednictwem BDG, dyrektor komórki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 2899-2902)

Spośród objętych badaniem 26 osób, które w maju 2017 r. otrzymały i przyjęły propozycje pracy⁵⁴ cztery osoby zostały zapoznane z opisem stanowiska pracy z opóźnieniem (po trzech i pół⁵⁵ albo czterech⁵⁶ miesiącach od przyjęcia propozycji pracy), dwie osoby zostały zapoznane z opisem stanowiska dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 13 września 2018 r. (tj. po roku i trzech miesiącach od przyjęcia propozycji pracy⁵⁷), a w przypadku pozostałych 20 osób w aktach osobowych pracowników brak było dokumentów potwierdzających zapoznanie się pracownika z opisem stanowiska w okresie wykonywania obowiązków w nowej komórce organizacyjnej bądź zaktualizowanej metryki do zatwierdzonego w przeszłości opisu stanowiska pracy.

Po zmianach organizacyjnych wprowadzonych w związku z wejściem w życie w dniu 27 września 2017 r. zarządzenia nr 105 o zmianie statutu Ministerstwa Finansów, 15 osób zostało przesuniętych do nowo utworzonego Departamentu Organizacji i Wdrożeń (DOW), a cztery osoby do nowej komórki pozostającej poza strukturą KAS – Departamentu Zarządzania Strategicznego (DZT). Spośród 15 osób przeniesionych do DOW, wszystkie osoby zostały zapoznane z opisem stanowiska z opóźnieniem, tj. po upływie od blisko dwóch do dziesięciu miesięcy od przeniesienia do nowej komórki organizacyjnej, w tym w przypadku trzech osób nastąpiło to dopiero w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 2778-2857)

Dyrektor BDG wyjaśniła, że do uruchomienia procesu opisywania stanowisk pracy w służbie cywilnej w Ministerstwie Finansów zobligowani są kierujący komórkami organizacyjnymi, którzy przygotowują i przedkładają projekty opisów stanowisk pracy do BDG celem ich uzgodnienia. Uruchomienie tego procesu jest możliwe dopiero po zatwierdzeniu regulaminów wewnętrznych, które określają strukturę departamentów/biur i zadania wewnętrznych komórek.

(dowód: akta kontroli str. 2861-2876.)

Dyrektor DLK, która w okresie od 24 lutego 2017 r. do 22 października 2017 r. zajmowała stanowisko Dyrektora Biura Szefa KAS wyjaśniła, że niesporządzenie bądź opóźnienia w sporządzeniu opisów stanowisk pracy i zapoznaniu z nimi pracowników BSK wynikały z jej zaangażowania w inne liczne zadania o charakterze organizacyjnym związane z tworzeniem nowej struktury administracji

⁵⁴ 11 w Biurze Szefa KAS (BSK), 11 w Departamencie Zarządzania Strategicznego (DZS), dwie w Departamencie Budżetu, Logistyki i Kadr KAS (DLK) i po jednej w Biurze Inspekcji Wewnętrznej (BIW) i Departamencie Ceł (DC).

⁵⁵ Jedna osoba z Departamentu Ceł (DC).

⁵⁶ Trzy osoby z Biura Szefa KAS (BSK).

⁵⁷ Dwie osoby z Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr KAS (DLK).

skarbowej, takie jak organizacja pracy biura, ustalanie szczegółowych zadań wydziałów, zapewnienie obsady kadrowej, wypracowanie odpowiednich zasad współpracy i kanałów komunikacji z innymi komórkami organizacyjnymi KAS i MF. Dyrektor dodała, że pracownicy BSK zostali ustnie poinformowani, przez bezpośrednich przełożonych, o zakresie swoich obowiązków a formalny brak zapoznania pracowników z opisem stanowiska pracy nie stanowił uszczerbku dla wykonywania bieżącej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 2880-2893)

Zastępca Dyrektora DOW, który w okresie od 22 maja 2017 r. do 26 września 2017 r. zajmował stanowisko Dyrektora Departamentu DZS, a następnie, w okresie od 27 września 2017 r. do 12 marca 2018 r. Dyrektora DOW wyjaśnił, że przyczyną nieterminowego zapoznawania pracowników z opisami stanowisk był przedłużający się proces uzgodnień dotyczących podziału zadań pomiędzy departamentami i wydziałami. Skutkowało to również opóźnieniami w ostatecznym zatwierdzeniu regulaminu organizacyjnego DOW oraz opóźnieniami w przesunięciu wielu pracowników między wydziałami DOW.

(dowód: akta kontroli str. 2877-2878)

NIK zwraca uwagę, że w postanowieniach Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵⁸ w części A. Środowisko wewnętrzne wskazano m.in., że każdy pracownik powinien mieć określony aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Niesporządzanie i nieaktualizowanie opisów/metryk stanowisk pracy niezwłocznie po zaistnieniu zmian w zakresie stanowisk jest niezgodne z § 1 i 2 ww. zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r.

3. Spośród 18 osób powołanych na stanowiska dyrektorów departamentów i biur Ministerstwa Finansów w ramach struktur KAS trzy osoby ukończyły pierwsze szkolenia okresowe w dziedzinie BHP z opóźnieniem, tj. po upływie od siedmiu⁵⁹ do 10⁶⁰ miesięcy od powołania na stanowisko, podczas gdy z §15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy⁶¹ wynikał obowiązek przeszkolenia w okresie do sześciu miesięcy od rozpoczęcia pracy na stanowisku kierowniczym.

Przedmiotowe szkolenia w Ministerstwie Finansów realizowane były dwuetapowo, tj. w formie samokształcenia w Systemie Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena2, a następnie pisemnego egzaminu stacjonarnego.

Dyrektor BDG wyjaśniła opóźnienia realizacją przez dyrektorów ważnych obowiązków służbowych oraz brakiem możliwości uczestnictwa w egzaminach w wyznaczonych terminach.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że wymienione trzy osoby były informowane o konieczności odbycia szkolenia od 9 do 23 dni przed upływem sześciomiesięcznego terminu na przeszkolenie, przy czym pismo informujące o szkoleniu kierowane do tych osób nie zawierało informacji, kiedy – zgodnie

⁵⁸ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁵⁹ Osoba powołana na stanowisko 13 marca 2017 r., termin przeszkolenia upłynął 12 września 2017 r., osoba zdała egzamin kończący szkolenie 16 października 2017 r., osoba powołana na stanowisko 1 marca 2017 r., termin przeszkolenia upłynął 31 sierpnia 2017 r., osoba zdała egzamin kończący szkolenie 26 października 2017 r.

⁶⁰ Osoba powołana na stanowisko 14 października 2017 r., termin przeszkolenia upłynął 13 kwietnia 2018 r., osoba zdała egzamin kończący szkolenie w trakcie kontroli NIK w dniu 22 sierpnia 2018 r.

⁶¹ Dz.U. Nr 180, poz. 1680, ze zm.

z przepisami – upływa termin przeszkolenia i wskazywało termin realizacji szkolenia na platformie e-learningowej ATENA2 wykraczający poza termin wynikający z przepisów.

W ocenie NIK szkolenia dla wymienionych trzech osób zostały zorganizowane zbyt późno, biorąc pod uwagę konieczność pogodzenia szkoleń z innymi ważnymi obowiązkami na stanowisku kierowniczym.

(dowód: akta kontroli str. 2694-2697, 2706-2750)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dyrektor DLK, poinformowała, że Departament nie posiada danych dotyczących liczby skarg złożonych do dyrektorów IAS na działania podejmowane w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/służby.

Na pytanie dlaczego składane do dyrektorów IAS skargi w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/służby nie były obiektem zainteresowania, Szef KAS wyjaśnił, że powyższy zakres tematyczny był przedmiotem zainteresowania ze strony Szefa KAS. Do Ministerstwa Finansów wpływały bowiem różnego rodzaju pisma od pracowników izb administracji skarbowej zawierające np.: prośbę o złożenie propozycji zatrudnienia w związku z jej nieotrzymaniem od dyrektora izby administracji skarbowej, wnioski o podwyższenie wynagrodzenia, zmianę stanowiska służbowego. Wszelkie działania Szefa KAS musiały być realizowane w granicach wyznaczonych przepisami prawa, a zwłaszcza uwzględniać ustawowo określone kompetencje dyrektorów izb administracji skarbowej, gwarantujące im samodzielność w zakresie podejmowania decyzji odnośnie złożenia propozycji zatrudnienia pracownikom /funkcjonariuszom lub jej niezłożenia.

Z uwagi na powyższe, działania w tym zakresie ograniczały się do występowania do właściwych dyrektorów izb administracji skarbowej o przekazanie stanowiska w określonej sprawie. Taki tryb postępowania wynikał z faktu, iż ustawa – *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej* nie zawiera regulacji, na mocy których możliwe byłoby wnoszenie odwołań do Ministra Finansów, czy też Szefa KAS w przypadku nieotrzymania od dyrektora izby administracji skarbowej propozycji pracy. Z uwagi na powyższe, ze względów formalnych, Minister Finansów oraz Szef KAS nie miał możliwości ingerencji w proces składania propozycji pracy przez dyrektorów izb administracji skarbowej, które to propozycje należą do sfery indywidualnych stosunków pracy łączących poszczególnych pracowników jednostek organizacyjnych KAS z ich pracodawcami. Przepisy ww. ustawy nie zawierały również upoważnienia dla Ministra Finansów, czy też Szefa KAS do składania lub zmiany pracownikom podległych jednostek organizacyjnych KAS jakichkolwiek indywidualnych propozycji zatrudnienia bądź też płacowych.

NIK przyjmuje do wiadomości, że bezpośrednio do Szefa KAS wpływały skargi pracowników/funkcjonariuszy co do przedkładanych przez dyrektorów izb administracji skarbowej propozycji pracy bądź służby niemniej jednak celowym byłoby, aby Szef KAS, z racji sprawowanego nadzoru, posiadał wiedzę między innymi o ilości skarg składanych do dyrektorów izb administracji skarbowej na potencjalne nieprawidłowości w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/służby.

W ocenie NIK rozpoznanie tego zjawiska jeszcze na etapie przedkładania propozycji pracy i wdrożenie odpowiednich działań przez Szefa KAS mogłoby wpłynąć na zmniejszenie ilości obecnie prowadzonych spraw sądowych chociażby w zakresie pozwów o przywrócenie do pracy.

(dowód: akta kontroli str. 3610-3723, 3594-3605, 4142-4255)

2. Szef KAS nie gromadził również informacji o efektach prowadzonych rokowań i mediacji w ramach sporów zbiorowych pracowników IAS z dyrektorami izb administracji skarbowej. Dyrektor DLK wyjaśniła, że z ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶² wynika, iż stronami sporu zbiorowego są z jednej strony związek zawodowy reprezentujący pracowników, a z drugiej strony pracodawca. Tym samym Szef KAS nie był stroną rokowań i mediacji w ramach sporów zbiorowych prowadzonych przez Związek Zawodowy „Celnicy” z dyrektorami IAS – jako reprezentantami pracodawców.

Bezsprzecznym jest, że Szef KAS nie jest stroną ww. sporów, niemniej jednak zdaniem NIK w celu wzmocnienia nadzoru nad działalnością dyrektorów IAS winien posiadać informacje chociażby na jakim etapie znajdują się mediacje i rokowania w ramach prowadzonych sporów zbiorowych.

(dowód: akta kontroli str. 3610-3621, 3896-3927)

3. Zespół do spraw monitorowania *Porozumienia* odstąpił od procedowania wniosków dotyczących pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie otrzymali propozycji dalszej pracy bądź pełnienia służby. Nie została zapewniona możliwość złożenia skargi w przedmiocie nieotrzymania propozycji pracy/służby, tak jak miało to miejsce w przypadku pracowników i funkcjonariuszy, którzy takie propozycje pracy bądź służby otrzymali.

Szef KAS wyjaśnił, że z brzmienia § 4 ust. 4 *Porozumienia* wynika, że pozytywna opinia Zespołu była rekomendacją dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub służby określonych w propozycji złożonej pracownikowi lub funkcjonariuszowi. Zespół wydawał więc opinię będącą rekomendacją dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub służby określonych w propozycji, w przypadku złożenia propozycji pracownikowi lub funkcjonariuszowi, niezależnie czy została ona przyjęta czy nie, z uwzględnieniem faktu, iż zgodnie z art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w przypadku nieprzyjęcia propozycji z dniem 31 sierpnia 2017 r. stosunek pracy lub służby wygasał. Opinia Zespołu wydana po ww. terminie byłaby bowiem bezprzedmiotowa z uwagi na wygaśnięcie stosunku pracy/służby. W związku z powyższym, zgodnie z zapisami *Porozumienia*, Zespół nie wydawał opinii w przypadku, gdy pracownikowi lub funkcjonariuszowi nie została złożona propozycja pracy albo służby.

Ponadto pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów wchodzących w struktury KAS nie zostali objęci *Porozumieniem z dnia 1 marca 2017 r.* Porozumienie nie dawało możliwości kwestionowania otrzymanej przez nich propozycji pracy/służby, nie wprowadzono również innego alternatywnego rozwiązania dotyczącego pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie.

Szef KAS wyjaśnił, że kwestia dotycząca ograniczenia zakresu podmiotowego *Porozumienia* w zakresie funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów dotycząca § 1 ust. 1 mówi o wyrównaniu ich wynagrodzenia do progu minimalnego określonego na kwotę 3.000 zł brutto. Odnosiło się to do przypadków, kiedy wynagrodzenie pracowników i funkcjonariuszy było poniżej tego progu i było to zobowiązanie do jego podwyższenia, o którym mowa w § 1 ust. 4 niniejszego *Porozumienia*. W Ministerstwie Finansów nie stwierdzono występowania takich przypadków, stąd nie było potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej kwestii wobec funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych MF.

⁶² Dz. U. z 2018 r. poz. 399, ze zm.

Ponadto, podkreślił, że *Porozumienie* odnosiło się do członków korpusu służby cywilnej oraz funkcjonariuszy w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych, urzędach celno-skarbowych, ze względu na to, że liczba pracowników i funkcjonariuszy podlegających procesowi wdrożenia KAS w jednostkach terenowych była znacznie większa niż liczba pracowników i funkcjonariuszy w Ministerstwie Finansów. W związku z powyższym w obszarze zainteresowania organizacji związkowej była przede wszystkim sytuacja ww. grupy pracowników i funkcjonariuszy.

NIK zauważa, że *Porozumienie* nie regulowało tylko i wyłącznie kwestii podniesienia wynagrodzeń/uposażeń do poziomu minimum 3,0 tys. zł brutto, zgodnie z § 1 ust. 1. W § 1 ust. 2 Szef KAS zalecił kierownikom nadzorowanych jednostek organizacyjnych KAS zatrudniających pracowników i funkcjonariuszy, o których mowa w ust.1, aby warunki wynagrodzenia lub uposażenia przewidywały, że ich wynagrodzenia będą miały wysokość nie niższą niż otrzymywana dotychczas. Ponadto, w § 2 zobowiązał się dołożyć wszelkich starań, aby pracownikom i funkcjonariuszom mu podległym, zostało zaproponowane dalsze zatrudnienie lub dalsze pełnienie służby, chyba że spełnione zostaną przesłanki ustawowe wykluczające możliwość przedłożenia propozycji pracy/służby w KAS⁶³ albo osoby te pobierają świadczenia emerytalne lub nabyły uprawnienia do tych świadczeń. Podejmując decyzję o zaproponowaniu pracownikowi lub funkcjonariuszowi zatrudnienia lub dalszego pełnienia służby uwzględnia się, w szczególności zakres powierzonych zadań, przebieg dotychczasowego zatrudnienia lub pełnienia służby, kwalifikacje zawodowe, doświadczenie zawodowe oraz miejsce dotychczasowego zamieszkania. W miarę możliwości kierownik jednostki organizacyjnej KAS uwzględni także osobiste preferencje pracownika lub funkcjonariusza.

W § 3 ust.1 *Porozumienia* wskazano, że Szef KAS powoła Zespół do monitorowania realizacji *Porozumienia*. W § 4 ust 3 wyraźnie wskazano, że przedstawienie sprawy Zespołowi następuje za pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej KAS, którego pracownika lub funkcjonariusza dotyczy wnioski. Pojęcie „jednostek organizacyjnych KAS” wyjaśniono natomiast w § 1 ust. 1, w którym to wskazano „w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych, urzędach celno-skarbowych, i Krajowej Informacji Skarbowej, zwanych dalej jednostkami organizacyjnymi KAS”. Zgodnie z raportem końcowym prac Zespołu, wszystkie wnioski jakie wpłynęły do rozpoznania zostały przekazane przez dyrektorów izb administracji skarbowej. Przykładowo przedmiotem opinii Zespołu było między innymi nieuzasadnione zmniejszenie wynagrodzeń/uposażeń w przedkładanej propozycji, pominięcie przebiegu dotychczasowego zatrudnienia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego pracowników/funkcjonariuszy w zakresie powierzonych zadań, w tym nieliczne przypadki ucywilniania funkcjonariuszy. Biorąc pod uwagę przedmiot rozpatrywanych przez Zespół wniosków, można uznać, że wnioski takie mogły być składane przez pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w ramach struktur KAS Ministerstwa Finansów, jednak wyłączenie zastosowane w § 1 ust. 1 *Porozumienia* im to uniemożliwiło.

(dowód: akta kontroli str. 3340-3355, 3398-3413,4142-4255)

4. NIK zauważa, że zastosowana praktyka wygaszania zatrudnienia jest od lat krytykowana, konfliktogenna i budzi poważne wątpliwości prawne, w tym natury prawa konstytucyjnego i międzynarodowego⁶⁴. Tryb wygaszenia stosunku pracy/służby oraz przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy wyraźnie nie

⁶³ M.in. określone w art. 144 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

⁶⁴ Ekspertyza prawna „Ocena przeprowadzonej reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w świetle zasad tworzenia prawa i ochrony praw pracowniczych” opracowana na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez dr. Mariusza Piotrowskiego (str. 13-14).

wymagał pisemnego uzasadnienia decyzji, a w przypadku braku propozycji także – co do zasady – pisemnego informowania zainteresowanych. Poważne zastrzeżenia budzi również brak ustawowego określenia możliwości zaskarżenia tych decyzji/czynności. Zastrzeżenia co do zasad obsadzania stanowisk urzędniczych w KAS zgłosił również Sąd Najwyższy w opinii o projektach ustawy o KAS oraz PwuKAS, a także dr Michał Szwaś we wspomnianej wcześniej ekspertyzie, w której wskazał na naruszenie określonych w Konstytucji zasad, w tym ochrony pracy, demokratycznego państwa prawnego w aspekcie zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez państwo prawa oraz prawa równego dostępu do służby publicznej i sądu⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163, 2262, 2266, 2268, 4399-4400, 4332-4350)

5. Wątpliwości NIK budzi również celowość rozpoczęcia procesu zatrudniania nowych osób już od 1 marca 2017 r. w sytuacji toczącego się procesu przedkładania propozycji pracy/służby, który miał zakończyć się do 31 maja 2017 r., przy jednoczesnym braku informacji o ilości wakatów w poszczególnych jednostkach organizacyjnych KAS.

(dowód: akta kontroli str. 2162-2163, 2273-2274)

6. W ramach badanej próby 20 osób, które nie otrzymały propozycji pracy/służby wystąpił przypadek funkcjonariusza, któremu do dnia 31 maja 2017 r. nie przedłożono propozycji pracy/służby w nowo tworzonych strukturach KAS. Należy zaznaczyć, że osoba ta po upływie dwóch miesięcy od czasu zakończenia służby (wygaśnięcia stosunku służbowego na podstawie art. 170 ust. 1 pkt 1 PwuKAS) została ponownie zatrudniona w Biurze, z którego odeszła 31 sierpnia 2017 r. Działanie takie doprowadziło do poniesienia kosztów przez Ministerstwo Finansów w postaci wypłaconej odprawy w kwocie 45,4 tys. zł. Jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego uposażenia wypłacona została na podstawie art. 170 ust. 4 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS w związku z art. 163 ust. 4 ustawy o Służbie Celnej.

Dnia 28 kwietnia 2017 r. osoba ta otrzymała informację, że do dnia 31 maja 2017 r. nie zostanie jej złożona propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Następnie 16 maja 2017 r. została poinformowana, że z dniem 1 czerwca 2017 r. do dnia wygaśnięcia stosunku służbowego tj. 31 sierpnia 2017 r. zostaje przeniesiona do pełnienia służby w Biurze Inspekcji Wewnętrznej (dalej: BIW).

W piśmie z dnia 17 października 2017 r. skierowanym do Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MF, Zastępcy Szefa KAS wskazał „*W nawiązaniu do zgody P. Ministra Mariana Banasia Szefa Krajowej Administracji Skarbowej wyrażonej na piśmie do Szefa KAS z dnia 17.07.2017 r. – zwracam się z uprzejmą prośbą o zatrudnienie (...) od dnia 20.10.2017 r.*” Z dniem 10 listopada 2017 r. osoba ta została zatrudniona w Ministerstwie Finansów na czas określony do 9 listopada 2018 r. na stanowisku eksperta w BIW.

Zastępca Dyrektora BDG wyjaśniła, że kluczowym aspektem przy przedstawianiu propozycji była konieczność zagwarantowania realizacji ustawowych zadań nałożonych na KAS na najwyższym poziomie, poprzez dobór właściwej obsady kadrowej, zarówno pod względem liczby funkcjonariuszy/pracowników, jak również pod kątem realizacji zadań zgodnie z kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby. Trwająca analiza nie ujawniła takich zadań w BIW, które można byłoby powierzyć wymienionemu funkcjonariuszowi. Po upływie około 2 miesięcy od

⁶⁵ Str. 14-32 ekspertyzy prawnej „Ocena przeprowadzonej reformy związanej z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej w świetle zasad tworzenia prawa i ochrony praw pracowniczych”.

dnia wygaśnięcia stosunku służby zidentyfikowano potrzebę zatrudnienia pracownika do zadań, które mogą być realizowane przez pracownika z grupy stanowisk pomocniczych. Mając na uwadze doświadczenie i kwalifikacje wymienionej osoby zaproponowano pracę na podstawie umowy o pracę na czas określony.

W ocenie NIK powyższy przypadek potwierdza nieprzeprowadzenie analiz potrzeb kadrowych – między innymi rozeznania zakresu działań nowo tworzonych komórek w korelacji z posiadanymi zasobami kadrowymi – zapewniających przedkładanie propozycji pracy bądź służby osobom rzeczywiście niezbędnym, gwarantującym realizację zadań nałożonych na KAS.

(dowód: akta kontroli str. 4012-4024, 4036-4044, 4107-4124)

1.3. Wynagrodzenia/uposażenia

W notatce Szefa Służby Celnej do Ministra Finansów z dnia 17 lutego 2016 r. podjęto kwestię przewidywanego zmniejszenia zatrudnienia pracowników i funkcjonariuszy celnych, w związku z wprowadzeniem w 2017 r. Krajowej Administracji Skarbowej. Podkreślono w niej, że zmniejszenie zatrudnienia nie przyniesie oszczędności w roku 2017 ze względu na obowiązek wypłaty odpraw emerytalnych oraz odpraw dla niemających uprawnień emerytalnych osób, które nie otrzymają propozycji pracy/służby w KAS. Z notatki wynika, że planowane było, aby odprawy w 2017 r. pokryte były środkami z oszczędności wynagrodzeń/uposażeń osób, które w 2017 r. nie otrzymałyby propozycji pracy/służby. Dopiero w 2018 r. powstałe oszczędności mogłyby posłużyć podwyższeniu wynagrodzeń/uposażeń w ramach struktur KAS.

(dowód: akta kontroli str. 3363-3380)

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia/uposażenia brutto⁶⁶ w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej⁶⁷, w tym w departamentach i biurach Ministerstwa Finansów wchodzących w struktury KAS wyniosły 3.957,5 mln zł i w porównaniu do wynagrodzeń/uposażeń poniesionych w 2016 r. w jednostkach wchodzących w obecne struktury KAS wzrosły o 0,4% (w 2016 r. wyniosły one 3.942,2 mln zł). Przeciętne zatrudnienie⁶⁸ w 2017 r. w jednostkach organizacyjnych KAS wyniosło 60.786 osób i w stosunku do 2016 r. zmniejszyło się o 1.895 osób. W I półroczu 2018 r. przeciętne zatrudnienie wyniosło 58.413 osób, a wydatki na wynagrodzenia/uposażenia we wszystkich jednostkach organizacyjnych KAS wyniosły 1.938,6 mln zł. Ekstrapolacja kosztów półrocznych (za I półrocze 2018 r.) na cały rok 2018 może być obarczona bardzo wysokim błędem, ponieważ wypłaty wielu składników wynagrodzeń/uposażeń nie następują równomiernie – w zbliżonych kwotach z miesiąca na miesiąc. Dyrektor DLK wskazała, że koszty wynagrodzeń/uposażeń w 2018 r. będą wyższe od kosztów poniesionych w 2017 r. na skutek rozliczenia rocznych skutków regulacji płac w 2017 r. o około 160,7 mln zł, ale jednocześnie niższe o skutki zmiany kwoty bazowej uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (obniżenie o 211 zł, czyli o około 11,3%) związane z niepobieraniem od 1 stycznia 2018 r. składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 3397, 3599, 3606-3609, 3946-3949, 3954-3960, 3966-3970)

⁶⁶ Według metodologii stosowanej do sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach po wyeliminowaniu wypłat jednorazowych, np.: odpraw emerytalnych, nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

⁶⁷ W izbach administracji skarbowej, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkole Skarbowości oraz w departamentach i biurach Ministerstwa Finansów wchodzących w struktury KAS.

⁶⁸ Według metodologii stosowanej przy opracowaniu sprawozdania Rb-70.

W 2016 r. przeciętne miesięczne uposażenie brutto na etat dla funkcjonariuszy zatrudnionych w izbach celnych było zróżnicowane terytorialnie i kształtowało się w przedziale od 5.271 zł w Izbie Celnej w Lublinie do 6.391 zł w Izbie Celnej w Zielonej Górze. Przeciętne miesięczne uposażenie brutto na etat dla funkcjonariuszy zatrudnionych w izbach administracji skarbowej w roku 2017 kształtowało się w przedziale od 5.548 zł w IAS w Lublinie do 8.328 zł w IAS we Wrocławiu, a w I półroczu 2018 r. w przedziale od 4.740 zł w IAS w Lublinie do 6.354 zł w IAS w Zielonej Górze.

W roku 2016 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na etat dla pracowników zatrudnionych w urzędach kontroli skarbowej, izbach celnych oraz izbach skarbowych, w tym wykonujących pracę w podległych urzędach było również zróżnicowane terytorialnie i kształtowało się w przedziale od 4.723 zł w urzędach wchodzących w skład obecnej IAS w Lublinie do 5.635 zł w urzędach wchodzących w skład obecnej IAS w Warszawie. W 2017 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na etat dla pracowników zatrudnionych w izbach administracji skarbowej kształtowało się w przedziale od 4.739 zł w IAS w Opolu do 6.146 zł w IAS w Poznaniu, a w I półroczu 2018 r. w przedziale od 4.860 zł w IAS w Opolu do 6.186 zł w IAS w Warszawie.

W 2017 r. w stosunku do roku wcześniejszego odnotowano wzrost przeciętnego wynagrodzenia pracowników i funkcjonariuszy zatrudnionych w izbach administracji skarbowej, w tym wykonujących obowiązki służbowe w jednostkach podległych. Wzrost ten nie był rozłożony równomiernie we wszystkich izbach administracji skarbowej. W wyniku wprowadzonej reformy nie zostały ujednoczone uposażenia funkcjonariuszy jak i wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w poszczególnych izbach administracji skarbowej, pozostawały zróżnicowane terytorialnie tak jak miało to miejsce w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 3966-3970, 3440-3446)

Zastępca Dyrektora DLK wyjaśniła, że Ministerstwo nie posiada danych, które pozwalałyby na ocenę różnic płacowych w odniesieniu do konkretnych jednostek KAS. Mogą one być efektem polityki wynagrodzeniowej osób kierujących tymi jednostkami. Między innymi zmiany organizacyjne powodowały w ciągu dwóch lat (kwiecień 2015 – marzec 2017 r.) duże przemieszczenia pomiędzy planami finansowymi jednostek skarbowych i celnych, dotyczące funduszy wynagrodzeń i uposażeń oraz etatów. Jednakże w żadnym z wymienionych lat nie nastąpiły zwiększenia (jak również istotne zmniejszenia) planów finansowych wymienionych jednostek, które spowodowałyby istotny wzrost środków na wynagrodzenia i uposażenia w jednych jednostkach kosztem drugich. Z tego względu nie następowało wyrównywanie funduszy wynagrodzeń/uposażeń w skali wszystkich jednostek skarbowych i celnych w przeliczeniu na jednego pracownika lub funkcjonariusza. Również środki na zwiększenie funduszy wynagrodzeń/uposażeń pochodzące z budżetu państwa były zazwyczaj rozdysponowywane równomiernie, np. w ustawie budżetowej na 2017 r. – jako 1,3% funduszy wynagrodzeń/uposażeń w każdej jednostce budżetowej. Wyjątkowo w 2017 r. środki na regulacje wynagrodzeń/uposażeń podzielono pomiędzy jednostkami KAS w oparciu o liczbę osób w każdej jednostce zgłoszonych do podwyżki (celem tej regulacji było podwyższenie wynagrodzeń/uposażeń osobom, których wynagrodzenie zasadnicze/uposażenie było nieznacznie wyższe aniżeli około 3 tys. zł). Uzyskanie w krótkim czasie (KAS działa około 1,5 roku) takiego samego, a nawet zbliżonego poziomu przeciętnego wynagrodzenia pracownika lub uposażenia funkcjonariusza SCS we wszystkich jednostkach KAS było niemożliwe. Wymagałoby bowiem zaangażowania znacznych środków budżetowych adresowanych wyłącznie do jednostek, w których przeciętny poziom wynagrodzenia/uposażenia na

1 zatrudnionego jest niższy niż w innych jednostkach. Ponadto oznaczałoby pominięcie zindywidualizowanych czynników kształtujących poziom wynagrodzeń/uposażeń, tj.: lokalnej i regionalnej specyfiki płacowej oraz zjawiska związanego ze zróżnicowaniem płac pomiędzy aglomeracjami a mniejszymi miejscowościami; struktury wiekowej zatrudnienia w jednostkach (są Izby, w których dominują funkcjonariusze SCS młodszy, o krótszym stażu, niższym stopniu oraz takie, w których głównie pełnią służbę funkcjonariusze SCS ze znacząco dłuższym stażem i wyższym stopniem); wymagań dotyczących zatrudnienia specjalistów; polityki kadrowej i wynagrodzeniowej kierowników jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 3433-3439)

Zgodnie z przyjętą – *Porozumieniem* z dnia 1 marca 2017 r. – zasadą wynagrodzenie zasadnicze pracowników korpusu służby cywilnej (dalej: KSC) oraz uposażenie zasadnicze z dodatkiem za stopień funkcyjny nie będzie niższe niż 3.000 zł brutto⁶⁹.

Dyrektor DLK wskazała, że poza przestrzeganiem zasady zapisanej w *Porozumieniu*, dyrektorzy IAS, KIS i KSS posiadają pełną autonomię w zakresie kształtowania polityki wynagrodzeniowej (w tym kształtowania siatki płac) w zarządzanych przez siebie jednostkach KAS.

Zgodnie z zestawieniem, sporządzonym przez Ministerstwo Finansów według stanu na dzień 31 lipca 2018 r., liczba pracowników/ funkcjonariuszy zatrudnionych/ pełniących służbę w jednostkach KAS z wynagrodzeniem/uposażeniem poniżej 3.000 zł/2.677 zł wynosi 192 osoby, w tym liczba pracowników KSC 142 osoby, a funkcjonariuszy celno-skarbowych 50 osób. Dla porównania liczba pracowników KSC zarabiających poniżej 3.000 zł na 30 września 2017 r. wynosiła 241, a liczba funkcjonariuszy 659 osób. Natomiast na dzień 31 grudnia 2017 r. liczba ta wynosiła odpowiednio 177 oraz 464 osoby. Wskazane powyżej liczby pracowników KSC zarabiających poniżej 3.000 zł dotyczą co do zasady pracowników zatrudnionych na czas określony w celu zastępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 3342-3354, 3414-3421, 3425-3429)

Stawki dodatku kontrolerskiego, o którym mowa w art. 148 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KAS oraz warunki i tryb przyznawania, wypłaty, zmiany wysokości oraz utraty dodatku określono w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej⁷⁰. Warunki otrzymywania przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dodatków do uposażenia zasadniczego, o których mowa w art. 226 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o KAS, w tym m.in. dodatku za stopień służbowy określono w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej⁷¹. Dodatkowo Zastępca Szefa KAS, w celu stosowania jednolitych zasad dotyczących mianowań na stopnie służbowe w Służbie Celno-

⁶⁹ Ze względu na obniżenie kwoty bazowej dla uposażeń funkcyjnych do wysokości 1.662,84 zł przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu podmiotowego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (ustawa 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, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin Dz. U. z 2018 r. poz. 132, ze zm.) o dotychczasowych funkcyjnych Służby Celnej oraz funkcyjnych Służby Celno-Skarbowej, którzy uprzednio pozostawali w systemie powszechnego ubezpieczenia emerytalnego dla funkcjonariuszy od 1 stycznia 2018 r. – nie niższe niż 2.677 zł.

⁷⁰ Dz. U. poz. 868.

⁷¹ Dz. U. poz. 414.

Skarbowej, wystosował do dyrektorów izb administracji skarbowej pismo z dnia 26 lipca 2017 r., w którym wskazał m.in., że zgodnie z art. 197 ust. 1 ustawy o KAS mianowanie na wyższy stopień służbowy następuje odpowiednio do zajmowanego stanowiska służbowego, posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz opinii służbowej.

Dyrektor DLK wskazała, że nie sprawdzano/weryfikowano sposobu przyznawania dodatków kontrolerskich. Za wysokość przyznanych dodatków kontrolerskich odpowiada dyrektor izby administracji skarbowej, który jako kierownik jednostki organizacyjnej jest odpowiedzialny za realizację przyznanego funduszu wynagrodzeń/uposażeń. Wysokość dodatków kontrolerskich jest determinowana również wysokością funduszu wynagrodzeń/uposażeń przyznanych w planie finansowym jednostki. Ponadto zgodnie z art. 145 ust. 1 ustawy o KAS zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach m.in. z zakresu służby funkcjonariuszy w izbie administracji skarbowej wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor izby administracji skarbowej. Do zakresu tych zadań należy także mianowanie funkcjonariuszy na stopień służbowy, których wykaz zawiera art. 192 ust. 1 ww. ustawy, wyodrębniając stopnie służbowe w korpusach (np. szeregowych, podoficerów, aspirantów). Wysokość dodatku za stopień służbowy – ściśle określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. Podkreśliła, że przepisy prawa jednoznacznie wskazują wyłącznie dyrektora izby administracji skarbowej jako właściwego do mianowania funkcjonariuszy SCS na stopnie służbowe w określonych korpusach (w niektórych korpusach mianowania dokonuje albo Szef KAS, albo Prezydent RP), a wysokość dodatku za stopień służbowy nie ma charakteru uznaniowego, ale jest ściśle wskazana w przepisach wskazanego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 3340-3355, 3423-3424, 3594-3605)

W ramach jednostek organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów w 2017 r., jak i w I półroczu 2018 r. dodatki kontrolerskie wypłacane były pracownikom/funkcjonariuszom zatrudnionym/pełniącym służbę w Departamencie Audytu Środków Publicznych (DAS), Departamencie Informacji Finansowej (IF), w Biurze Inspekcji Wewnętrznej (BIW) oraz Departamencie Zwalczania Przemocności Ekonomicznej (DZP). W 2017 r. dodatki kontrolerskie wypłacono łącznie 552 pracownikom/funkcjonariuszom wykonującym zadania kontrolne na łączną kwotę 1.272,6 tys. zł, z tego 434 pracownikom DAS, 58 funkcjonariuszom BIW, 49 funkcjonariuszom i dwóm pracownikom DZP oraz dziewięciu pracownikom IF. Natomiast w I półroczu 2018 r. dodatki kontrolerskie wypłacono łącznie 545 pracownikom/funkcjonariuszom na łączną kwotę 685,9 tys. zł, z tego 404 pracownikom DAS, 90 funkcjonariuszom BIW, 42 funkcjonariuszom DZP oraz dziewięciu pracownikom IF.

W latach 2017-2018 (I półrocze) przyznane i wypłacone dodatki kontrolerskie pracownikom i funkcjonariuszom komórek organizacyjnych wchodzących w struktury KAS w Ministerstwie Finansów kształtowały się w przedziale od 2% do 45% wynagrodzenia/uposażenia zasadniczego. Zgodnie z założeniem, przy określaniu wysokości dodatku kontrolerskiego, należało brać pod uwagę kryteria, o których mowa w § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie dodatku kontrolerskiego (...) tj. m.in.: rodzaj, stopień złożoności i uciążliwości wykonywanych zadań kontrolnych; wyniki i osiągnięcia w wykonywaniu zadań kontrolnych; zajmowane stanowisko służbowe, kwalifikacje doświadczenie; ostatnią ocenę za wykonywane zadania kontrolne (ocenę sporządza na piśmie bezpośredni przełożony nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy).

Dyrektorzy departamentów Ministerstwa Finansów w okresie od maja do listopada 2017 r. zwrócili się do Dyrektora Generalnego z wnioskami o przyznanie dodatków kontrolerskich za miesiąc marzec i kwiecień 2017 r. dla 495 osób. Dyrektor Generalny, po dokonaniu analizy zasadności przyznania dodatku, zaakceptował dodatki dla 280 osób. Przyznane dodatki kształtowały się w przedziale od 2% do 22% wynagrodzenia zasadniczego. W 2017 r. na podstawie list płac z 31 maja, 17 lipca oraz 30 listopada zostały wypłacone dodatki kontrolerskie za miesiąc marzec i kwiecień 2017 r. dla 278 osób. Łączne wydatki (brutto) poniesione z tego tytułu wyniosły 202,2 tys. zł. Spośród zaakceptowanych przez Dyrektora Generalnego wniosków dodatki kontrolerskie za marzec i kwiecień 2017 r. nie zostały wypłacone dwóm osobom. W jednym przypadku uzasadnieniem wstrzymania wypłaty dodatku była nieobecność pracownika w pracy w związku z przebywaniem na urlopie wychowawczym. Nieprawidłowość polegająca na przyznaniu i wypłacie dodatków kontrolerskich z opóźnieniem opisana została poniżej w punkcie *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 3353-3354, 3447-3568, 3586-3590)

W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia⁷² w departamentach i biurach Ministerstwa Finansów wchodzących w struktury KAS wyniosły 99.915,2 tys. zł i w porównaniu do poniesionych w 2016 r. w jednostkach wchodzących w obecne struktury KAS wzrosły o 54,9% (w 2016 r. wyniosły one 64.479,7 tys. zł). Znaczny wzrost wydatków na wynagrodzenia w roku 2017 spowodowany był w głównej mierze przeniesieniem, w związku z wdrażaną reformą, części pracowników zatrudnionych w urzędach kontroli skarbowej do Departamentu Audytu Środków Publicznych Ministerstwa Finansów. Przeciętne zatrudnienie⁷³ w 2017 r. w jednostkach organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów wynosiło 1.056 osób i w stosunku do 2016 r. wzrosło o 355 osób. W I półroczu 2018 r. wydatki na wynagrodzenia w jednostkach organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów wyniosły 49.958,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3511, 3594-3599, 3606-3609, 3724-3733, 3966-3970)

Na dzień 15 listopada 2017 r. w DOW oraz DLK zatrudnionych było 101 pracowników służby cywilnej, jeden pracownik pomocniczy oraz jeden funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej. Ze 103 osób zatrudnionych w tych departamentach do badania wytypowano po 15 osób z każdego departamentu. Wśród wskazanych do badania 30 osób znajdowało się 12 ucywilnionych funkcjonariuszy. Analiza wysokości przyznanego uposażenia wraz dodatkiem za stopień służbowy oraz wynagrodzenia zasadniczego wykazała, że:

- jednemu pracownikowi nie włączono do wynagrodzenia zasadniczego dodatku za stopień służbowy sprzed ucywilnienia, przez co wynagrodzenie zasadnicze tego pracownika jest niższe o 1.266,83 zł od uposażenia zasadniczego, gdzie dodatek wynosił 1.171,2 zł,
- w przypadku trzech pracowników dodatek za stopień służbowy został włączony w 100%, w wyniku czego wynagrodzenie zasadnicze po ucywilnieniu było wyższe od uposażenia zasadniczego wraz z dodatkiem za stopień od 157,28 zł do nawet 794,42 zł,
- pozostałym ośmiu pracownikom dodatek za stopień służbowy sprzed ucywilnienia został włączony do wynagrodzenia zasadniczego w niepełnej

⁷² Według metodologii stosowanej do sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach po wyeliminowaniu wypłat jednorazowych, np.: odpraw emerytalnych, nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

⁷³ Według metodologii stosowanej przy opracowaniu sprawozdania Rb-70.

wysokości od 47,7% do 95,2% dodatku, przez co wynagrodzenie zasadnicze tych pracowników było niższe od uposażenia od 41,7 zł do 541,66 zł.

Dla wszystkich ucywilnionych funkcjonariuszy nie zostały określone jednolite kryteria włączania dodatku za stopień służbowy do wynagrodzenia zasadniczego.

Zastępca Dyrektora BDG wyjaśniła, że ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewidywały konieczności odwołania się do dotychczasowego uposażenia, ani też nie określały wymogu włączenia dodatku za stopień służbowy do wynagrodzenia zasadniczego ucywilnionym funkcjonariuszom Służby Celnej.

Kluczowym aspektem przy przedstawianiu propozycji była konieczność zagwarantowania realizacji ustawowych zadań nałożonych na Krajową Administrację Skarbową na najwyższym poziomie, poprzez dobór właściwej obsady kadrowej, zarówno pod względem liczby funkcjonariuszy/pracowników, jak również pod kątem realizacji zadań zgodnie z kwalifikacjami i przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby. Przedstawiając propozycje dotyczące nowych warunków wynagrodzenia Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów starał się zachować dotychczasową ich wysokość, jednakże z uwzględnieniem obowiązujących w Ministerstwie Finansów zasad i poziomów wynagrodzeń w grupie zatrudnionych członków korpusu służby cywilnej. Co do zasady wynagrodzenia ucywilnionych funkcjonariuszy nie mogły odbiegać od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na stanowiskach równorzędnych.

Przedkładając propozycję pod uwagę brano również tabelę pomocniczą, uzgodnioną ze związkami zawodowymi działającymi w Ministerstwie Finansów, przy okazji ustalania zasad podziału dodatkowych środków ujętych w planie finansowym Centrali MF za 2016 r., przeznaczonych na zwiększenie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi oraz wewnętrznej służby ochrony w Ministerstwie Finansów, a także włączenia części dotychczasowych premii do wynagrodzenia pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi, służącą do ustalania minimalnych i maksymalnych mnożników kwoty bazowej wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 3971,3998-4000, 4125-4141)

Porównania wynagrodzeń/uposażeń dokonano na próbie 31 osób, na którą składało się 16 funkcjonariuszy zatrudnionych w strukturach KAS w Ministerstwie Finansów dobranych w sposób celowy z uwzględnieniem wielkości uposażeń (11 z najniższym i pięciu z najwyższym) oraz 15 pracowników, którym przekształcono stosunek służby w stosunek pracy. W wyniku badania ustalono, że:

- a) w badanej próbie 16 funkcjonariuszy znajduje się sześciu nowo zatrudnionych funkcjonariuszy oraz siedmiu, których stosunek służby został nawiązany w wyniku przekształcenia ze stosunku pracy,
- b) z wyjątkiem nowo zatrudnionych, wszystkich 25 osób (15 pracowników i 10 funkcjonariuszy) mnożnik kwoty bazowej uległ zmianie, z tego w przypadku:
 - sześciu osób (w tym trzech funkcjonariuszy i trzech pracowników) zmiana mnożnika była nieznaczna i kształtowała się na poziomie od (-)0,009 do 0,005 (różnica w wynagrodzeniu/uposażeniu zasadniczym wynosiła od (-)16,94 zł do 9,3 zł),
 - pięciu osób (w tym czterech funkcjonariuszy i jednego pracownika) mnożnik uległ zwiększeniu od 0,042 do 0,802 (wynagrodzenie/uposażenie zasadnicze było wówczas wyższe o od 78,79 zł do 1.502,8 zł),

- 12 osób (w tym jednego funkcjonariusza i 11 pracowników) mnożnik został zmniejszony od 0,016 do 0,339 (wynagrodzenie/uposażenie zasadnicze było wówczas niższe o od 30,11 zł do 635,32 zł),
- dwóch funkcjonariuszy mnożnik został znacznie zmniejszony odpowiednio o 1,399 oraz 1,975, przez co uposażenie zasadnicze wraz z dodatkiem za stopień służbowy uległo zmniejszeniu o 2.621,5 zł z 10.551,7 zł do 7.930,2 zł oraz o 3.700,8 zł z 10.450,46 zł do 6.749,66 zł).

Ponadto analiza uposażeń/wynagrodzeń 15 ucywilnionych funkcjonariuszy na dzień 28 lutego oraz 1 września 2017 r. wykazała, że w przypadku ośmiu pracowników wynagrodzenie ogółem nie uległo zasadniczej zmianie, różnica ta kształtowała się w przedziale od -15,83 zł do 1,98 zł. W przypadku jednego pracownika wynagrodzenie ogółem uległo zwiększeniu na dzień 1 września o 222,82 zł, a w przypadku pozostałych sześciu ucywilnionych funkcjonariuszy zostało zmniejszone od 128,37 zł do 671,43 zł (wynagrodzenia ogółem tych pracowników po wprowadzeniu reformy kształtowały się na poziomie od 5,5 tys. zł do 8,5 tys. zł). Główną przyczyną niższego wynagrodzenia ogółem było niewłączenie do wynagrodzenia zasadniczego dodatku za stopień służbowy. Zgodnie z informacją przekazaną przez Zastępcę Dyrektora BDG, ucywilnionym funkcjonariuszom zaproponowano maksymalne mnożniki kwoty bazowej wynikające z tabeli pomocniczej⁷⁴, tj. na stanowisku głównego specjalisty – 3,3, starszego specjalisty – 2,6, specjalisty – 2,4.

(dowód: akta kontroli str. 3971-3995, 4001-4011, 4125-4141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dodatki kontrolerskie za miesiąc marzec i kwiecień 2017 r. dla 43 pracowników zatrudnionych w DAS zostały przyznane i wypłacone z opóźnieniem. Dodatki te przyznano na podstawie wniosków Dyrektora DAS z dnia 29 czerwca oraz 20 listopada 2017 r., zaakceptowanych przez Dyrektora Generalnego odpowiednio 30 czerwca oraz 28 listopada 2017 r. Wypłata dodatków kontrolerskich z opóźnieniem wynoszącym od ponad 1 do 16 miesięcy nastąpiła na podstawie list płac z dnia:

- 17 lipca 2017 r. nr LBP/30/7/17 dla 41 osób na łączną kwotę brutto 8.114,34 zł,
- 30 listopada 2017 r. nr LBP/85/11/17 dla jednej osoby na kwotę brutto 138,14 zł,
- 5 października 2018 r. nr LPB/10/10/18, LPB/11/10/18 oraz LPB/12/10/18 dla jednego pracownika na kwotę brutto 217,36 zł.

Zastępca Dyrektora DAS w kwestii wypłaty dodatków kontrolerskich ze znacznym opóźnieniem wyjaśnił, że wnioski o przyznanie dodatków kontrolerskich w Departamencie były sporządzane w oparciu o opinię naczelników wydziałów na podstawie faktycznego zaangażowania pracowników w realizację zadań objętych dodatkiem kontrolerskim. Wnioski były kierowane do Dyrektora Generalnego dopiero po wyjaśnieniu wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem przepisów rozporządzenia w sprawie dodatków kontrolerskich oraz art. 148 ust. 1 pkt 1 lit d ustawy o KAS. Zastępca Dyrektora BDG wyjaśniła, że dodatek kontrolerski nie został wypłacony jednemu pracownikowi omyłkowo a wypłata nastąpiła w terminie późniejszym, niezwłocznie po stwierdzeniu sytuacji, tj. w dniu 5 października 2018 r.

⁷⁴ Tabela pomocnicza ustalająca minimalne i maksymalne mnożniki kwoty bazowej służące do ustalenia wynagrodzenia zasadniczego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Finansów.

NIK zauważa, że wypłata zaległego dodatku kontrolerskiego, w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie ponad 15 miesięcy od momentu akceptacji wniosku przez Dyrektora Generalnego wskazuje na zawodność systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 3511-3593)

1.4. Wydatki na reorganizację

W trakcie kontroli Ministerstwo Finansów przedstawiło szereg analiz skutków przeprowadzanej reorganizacji w różnych obszarach sporządzonych w latach 2017-2018, czyli już po wprowadzeniu reformy. Nie wskazano jednak informacji co do analiz skutków jakie może pociągnąć za sobą reforma systemu celno-skarbowego, przed jej wdrożeniem. Nie przedłożono żadnych dokumentów potwierdzających dokonanie szczegółowego planowania kosztów reorganizacji KAS (w tym kosztów osobowych, organizacyjnych itd.). Jednostki podległe nie uczestniczyły w procesie planowania kosztów związanych z reorganizacją.

W przedłożonym kontrolerom NIK zestawieniu⁷⁵ nie wykazano żadnych szczegółowych kosztów w poszczególnych grupach rodzajowych poza kosztami wskazanymi w OSR, jak również „planowanymi kosztami organizacyjnymi” Ministerstwa Finansów, równym kosztem poniesionym.

Zgodnie z zestawieniem sporządzonym na dzień 16 lipca 2018 r. koszty organizacji KAS poniesione przez jednostki organizacyjne wchodzące w struktury KAS w latach 2016-2018 (I półrocze) wyniosły łącznie 70.332 tys. zł, z czego 90,9% stanowiły wydatki osobowe (tj. 63.950,2 tys. zł) w ramach których, poniesiono wydatki głównie na odprawy związane z reorganizacją wypłacone funkcjonariuszom (20.826,0 tys. zł), odprawy wypłacone pracownikom korpusu służby cywilnej i pozostałym (13.629,2 tys. zł), na odprawy emerytalne pracowników korpusu służby cywilnej i pozostałych (16.898,1 tys. zł) oraz funkcjonariuszy (3.948,9 tys. zł). Wydatki poniesione na odprawy dla pracowników oraz funkcjonariuszy w wydatkach osobowych związanych z reorganizacją stanowiły 86,5%.

Dyrektor DLK wskazała, że reorganizacja wprowadzona w wyniku utworzenia KAS polegała na konsolidacji struktur jednostek budżetowych. Z 36 jednostek budżetowych powstało 16 izb administracji skarbowej, Krajowa Informacja Skarbowa, a Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów przekształciło się w Krajową Szkołę Skarbowości. W ramach tego procesu połączono plany finansowe jednostek skarbowych i celnych w każdym województwie, przy czym, departamenty Ministerstwa Finansów wchodzące w struktury KAS nie zostały finansowo wyodrębnione. Plany finansowe IAS w zakresie wydatków ukształtowano jako sumę środków IAS według ustawy budżetowej na 2017 r. z uwzględnieniem zmian wynikających z decyzji ołobudżetowych oraz niewydatkowanych do 28 lutego 2017 r. środków ujętych w planach finansowych odpowiedniej izby celnej i urzędu kontroli skarbowej. Z tak skonstruowanych na dzień 1 marca 2017 r. planów wydatków przeniesiono część środków na poziom dysponenta części 19 (m.in. w celu określenia budżetu KIS), a część do budżetu Ministerstwa Finansów (głównie w celu zapewnienia finansowania wynagrodzeń pracowników wykonujących audyty funduszy UE, przeniesionych z urzędów kontroli skarbowej do Ministerstwa Finansów).

Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora DLK nowo utworzone jednostki KAS w 2017 r. nie otrzymały żadnych dodatkowych środków w planach finansowych w celu finansowania reorganizacji związanej z utworzeniem KAS. Plany finansowe tych jednostek również na rok 2018 zostały zaprojektowane na poziomie środków

⁷⁵ Sporządzonym po zasięgnięciu informacji od właściwych komórek/jednostek organizacyjnych.

zbliżonych do planów jednostek łączących się i wydzielonych oraz Centrum Edukacji Zawodowej (na poziomie globalnym dla tych jednostek, ponieważ przesunięcia pomiędzy planami tych jednostek występowały). Plany na 2017 r., jak i 2018 r. zostały trwale zmienione przede wszystkim w związku z:

- regulacjami wynagrodzeń w jednostkach KAS finansowanymi w okresie od września do grudnia 2017 r. – skutki przechodzące na 2018 r. (co wpłynęło na zwiększenie wydatków),
- reformą emerytalną dotyczącą funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o niepobierane od 1 stycznia 2018 r. składki emerytalne i rentowe (co wpłynęło na zmniejszenie wydatków).

Zgodnie z notatką Szefa Służby Celnej dla Ministra Finansów z dnia 17 lutego 2016 r. formułowane założenia reformy KAS określały, że „Redukcja zatrudnienia nie przyniesie oszczędności w 2017 r. Wskazać należy na konieczność zabezpieczenia środków finansowych na odprawy do wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia/ uposażenia dla osób odchodzących na emerytury oraz osób, które nie otrzymają propozycji pracy lub służby w KAS. W przypadku braku w budżecie na rok 2017 dodatkowych środków pozwalających na zabezpieczenie odpraw, oszczędności wynikające z uwolnienia środków na wynagrodzenia tych osób będą mogły być wykorzystane dopiero w roku 2018.”

Dyrektor DLK wskazała, że istotny koszt reorganizacji związany z wypłatą odpraw pieniężnych (emerytalnych i w związku z nieotrzymaniem bądź odmową przyjęcia propozycji pracy/służby w KAS) został sfinansowany zgodnie z założeniami w ramach oszczędności związanych z odchodzeniem pracowników na emerytury, a w przypadku odpraw finansowanych z paragrafów pozawynagrodzeniowych (3020, 4180) źródłem finansowania były środki posiadane w planach finansowych przez jednostki oraz oszczędności powstałe w związku ze zmniejszeniem zakupów umundurowania, składek ubezpieczeniowych oraz niższymi od planowanych wypłatami dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Proces wypłaty i zabezpieczenia środków na odprawy był szczegółowo monitorowany przez Departament DLK w okresie lipiec-sierpień 2017 r. (zebranie danych o prognozach wypłat, analiza, ustalenie źródeł zabezpieczenia wypłat, weryfikacja wniosków o decyzje budżetowe). Poinformowała również, że wiarygodne dane do określenia wysokości odpraw mogły powstać dopiero po zakończeniu procesu przedkładania pracownikom i funkcjonariuszom propozycji pracy/służby tj. po 31 maja 2017 r. Dopiero wtedy można było określić konkretne osoby, którym nie przedłożono propozycji albo które nie przyjęły propozycji i na podstawie ich wynagrodzeń/uposażeń obliczyć wielkość odpraw do wypłaty w terminie do dnia 31 sierpnia 2017 r. Inne planowane w związku z reformą koszty, takie jak: koszty pieczęci, wymiana tablic informacyjnych na budynkach, również zostały sfinansowane w ramach niezwiększanych w tym celu w stosunku do lat poprzednich planów finansowych jednostek skarbowych i celnych. Szczegółowe założenia co do rodzaju i obliczenie tych kosztów wynika bezpośrednio z OSR druk nr 826 i 827

(dowód: akta kontroli str. 3342-3380, 3724-3782, 3946-3949, 3955-3965)

NIK zauważa, że z planu finansowego dysponenta cz. 19 na potrzeby KAS przekazano również środki z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 73 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania oraz na zadania związane z poprawą finansów publicznych, w tym odbudową dochodów budżetu państwa*).

Dyrektor DLK wyjaśniła, że projekt ustawy o KAS został wniesiony do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 czerwca 2016 r. przez grupę posłów (druk sejmowy nr 826), a zatem przy opracowaniu przedmiotowego projektu nie

obowiązywały zasady, jakie w zakresie opracowania oceny skutków regulacji (OSR) obowiązani są stosować członkowie Rady Ministrów na podstawie § 28 uchwały Nr 190 RM z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy RM⁷⁶. Wskazała ponadto, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy o KAS przyjęto założenie, zgodnie z którym projektowane zmiany nie spowodują zasadniczych skutków dla budżetu państwa. Co do zasady zmiany realizowane były w ramach zasobów majątkowych i środków finansowych pozostających w dyspozycji właściwych organów i jednostek organizacyjnych, których zmiany dotyczą, tj. organów i jednostek organizacyjnych administracji podatkowej, Służby Celnej i urzędów kontroli skarbowej. Reforma związana z utworzeniem KAS opierała się na istniejących budżetach łączonych jednostek Służby Celnej, administracji podatkowej oraz urzędów kontroli skarbowej. Natomiast wskazanie w OSR pewnych rodzajów kosztów wynika z powołania nowych jednostek organizacyjnych KAS.

(dowód: akta kontroli str. 3594-3605)

Z informacji przekazanej przez Zastępcę Dyrektora DLK wynika, że wszystkim pracownikom i funkcjonariuszom, których stosunki pracy bądź służby wygasły w przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS zostały wypłacone odprawy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁷⁷ w przypadku pracowników oraz zgodnie z przepisami ustawy o Służbie Celnej, w przypadku funkcjonariuszy. Problematiczna jest wysokość odprawy wypłacanej dla osób niebędących funkcjonariuszami, co stało się niekiedy podstawą wszczęcia postępowań sądowych przeciwko jednostkom organizacyjnym KAS. W przypadku prawomocnych wyroków⁷⁸, zapadłych w indywidualnych sprawach, pozwani, w tym przypadku określone jednostki organizacyjne KAS, zobowiązane są do zapłacenia zasądzonych kwot, w terminach i trybie wynikających z orzeczenia oraz obowiązujących przepisów prawa.

Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że odnośnie wysokości odpraw wypłaconych na podstawie art. 170 ust. 4 PwuKAS do sądów powszechnych wpływają pozwy byłych pracowników KAS objętych jak i nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 3610-3612, 3855-3895)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak jednolitej interpretacji art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS, zgodnie z treścią którego w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy/służbowego w związku z nieotrzymaniem/nieprzyjęciem propozycji pracy/służby w KAS, pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy uchylanej w art. 159 pkt 3 ustawy wprowadzającej KAS (tj. ustawy o Służbie Celnej).

W zakresie interpretacji przepisu art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS powstały w indywidualnych sprawach rozbieżności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi KAS a uprawnionymi do tychże odpraw osobami, które niekiedy przyjęły, że pracownikom analogiczne jak funkcjonariuszom odprawy powinny być wypłacone w wyżej wysokości tj. w oparciu o przepisy ustawy o Służbie Celnej wystąpiły ze stosownymi roszczeniami na drogę postępowań sądowych. Dotychczasowe orzecznictwo w sprawie wysokości odpraw pieniężnych dla pracowników KAS było niejedolite. Niekiedy sąd uwzględniał powództwo byłego

⁷⁶ M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.

⁷⁷ Dz.U. z 2018 r., poz. 1969.

⁷⁸ Przypis NIK: czy też nieprawomocnych wyroków, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

pracownika KAS przyjmując⁷⁹, iż treść art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS stanowi, że ustawodawca zarówno dla funkcjonariuszy jak i pracowników przewidział świadczenia wyliczane w ten sam sposób. W analogicznych sprawach zapadały także orzeczenia oddalające powództwo byłych pracowników KAS o zapłatę odprawy w wyższej wysokości (w wysokości wynikającej z art. 163 ustawy o Służbie Celnej).

Dyrektor DLK wyjaśniła, że odmienna wykładnia pomiędzy stronami postępowań sądowych przepisu art. 170 ust. 4 omawianej ustawy wprowadzającej ustawę o KAS nie powoduje automatycznie, że na dzień wypłaty (co do zasady dzień wygaśnięcia stosunku pracy – 31 sierpnia 2017 r.) odprawy zostały wypłacone w niewłaściwych wysokościach. Ponadto wskazała, że zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o KAS, za realizację polityki kadrowej w IAS odpowiadają dyrektorzy izb administracji skarbowej, to oni ponoszą pełną odpowiedzialność za prawidłowość przebiegu procesu związanego z wręczaniem propozycji pracy/służby dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych/pełniących służbę w kierowanych przez nich jednostkach organizacyjnych. W związku z powyższym w kwestii wykładni przepisów ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS oraz ustawy o KAS i podejmowania indywidualnych decyzji w sprawach z zakresu prawa pracy dotyczących podległych pracowników, każdy z dyrektorów izb administracji skarbowej, jako kierownik jednostki oraz jako reprezentujący pracodawcę, posiada autonomię i do niego należy ostateczne stanowisko w każdej sprawie, w tym w zakresie decyzji procesowych podejmowanych w toku postępowań sądowych, w których jest reprezentantem pracodawcy – danej IAS. Podkreśliła jednocześnie, że wydane przez Sądy wyroki nie mogą być utożsamiane z powszechnie obowiązującą wykładnią prawa. Mają one moc wiążącą jedynie w określonych sprawach i w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych. Dodała również, że z uwagi na 3-letni okres przedawnienia w sprawach ze stosunku pracy, toczące się postępowania sądowe i mogące pojawiać się ewentualnie nowe powództwa trudno jest oszacować skalę tego zjawiska.

(dowód: akta kontroli str. 3896-3903, 3926-3928)

W związku z kwestionowaniem wysokości wypłaconych odpraw, na dzień 20 sierpnia 2018 r. byli pracownicy KAS wnieśli 74 pozwy do sądów przeciwko 16 jednostkom organizacyjnym KAS⁸⁰. Ponadto jedna sprawa cywilna została wszczęta z powództwa funkcjonariusza, który wniósł roszczenie o odprawę w kwocie 36,8 tys. zł od IAS w Zielonej Górze. W sprawie zapadł wyrok w I instancji sąd zasądził do wypłaty kwotę 36,8 tys. zł – wyrok nie jest prawomocny.

Na 74 pozwy wniesione przez byłych pracowników KAS na kwotę 1.153,6 tys. zł tytułem zaniżonej odprawy/wyrównania odprawy na dzień 20 sierpnia 2018 r. 43 sprawy rozpatrywane były nadal w I instancji, a w przypadku kolejnych 31 spraw sądy wydały orzeczenie co najmniej w I instancji. W 27 sprawach z 31, zapadł wyrok na korzyść powodów, w dwóch na korzyść jednostek organizacyjnych KAS natomiast w przypadku dwóch spraw zawarto ugody. Na dzień 20 sierpnia 2018 r. zasądzono do wypłaty przez Skarb Państwa kwotę ogółem 713,7 tys. zł, z czego wypłacono 254,0 tys. zł (kwota 163,7 tys. zł wypłacona w związku z nadanym przez sąd rygorem natychmiastowej wykonalności). W przypadku uwzględnionego

⁷⁹ Patrz uzasadnienie do prawomocnego wyroku SO w Kielcach o sygn. akt V Pa 20/18.

⁸⁰ Przeciwko Krajowej Szkole Skarbowości, Krajowej Informacji Skarbowej oraz IAS w Katowicach na 20 sierpnia 2018 r. nie toczyło się żadne postępowanie sądowe, którego przedmiotem byłoby kwestionowanie wysokości wypłaconych odpraw. W zestawieniu ujęto jedną sprawę o odprawę wypłaconą przez Ministerstwo Finansów.

prawomocnie powództwa (sąd II instancji oddalił apelację IAS) przeciwko IAS Kielce na kwotę 14,9 tys. zł wniesiona została do Sądu Najwyższego skarga kasacyjna.

(dowód: akta kontroli str. 3896-3945)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz zgłoszonych uwag, działalność w badanym obszarze. Proces przekształcenia struktury organizacyjnej administracji celno-skarbowej nie został właściwie przygotowany i przeprowadzony. Na dzień wejścia w życie ustawy o KAS nie określono w pełni struktury organizacyjnej jednostek KAS, nie przeprowadzono analizy potrzeb kadrowych, a zastosowana praktyka wygaszania zatrudnienia budzi szereg wątpliwości natury prawnej. Stwierdzono również niewystarczający nadzór Szefa KAS nad ww. procesem, w szczególności w zakresie kształtowania polityki kadrowej. Poważne zastrzeżenia NIK dotyczą również konsekwencji wdrażanej reformy w wymiarze społecznym, w szczególności w zakresie przestrzegania i ochrony praw pracowniczych.

2. Realizacja zadań przez jednostki KAS

Opis stanu faktycznego

W dniu 28 października 2016 r. Departament Reformy Administracji Skarbowej przekazał do wszystkich Biur i Departamentów MF wykaz aktów wykonawczych do ustawy o KAS uchwalonej 21 października 2016 r. przez Sejm RP i skierowanej do Senatu RP, celem podjęcia prac nad projektami rozporządzeń i zarządzeń oraz rozpoczęcia procesu legislacyjnego. W wykazie wskazano rozporządzenia i zarządzenia z oznaczeniem podstawy prawnej, zakresu upoważnienia, terminu wydania oraz departamentu odpowiedzialnego za przygotowanie ich projektów.

(dowód: akta kontroli str. 5-71, 94-95)

Na dzień wejścia w życie ustawy o KAS, tj. 1 marca 2017 r. wykaz aktów wykonawczych, których upoważnienia do wydania wynikały z ustawy o KAS zawierał 93 akty wykonawcze, w tym 83 rozporządzenia i 10 zarządzeń. Wykaz aktualizowano na bieżąco. Wydanych zostało 26 aktów prawnych (24 rozporządzenia i 2 zarządzenia). Po 1 marca 2017 r. wydano 63 akty prawne (57 rozporządzeń i 6 zarządzeń). Do dnia 30 czerwca 2018 r. nie zostało wydanych na podstawie upoważnień o charakterze fakultatywnym pięć rozporządzeń oraz dwa zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 72-84, 89-93, 90-112, 130-138)

W zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów określono komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów wchodzące w skład Krajowej Administracji Skarbowej. Do 30 czerwca 2018 r. wprowadzono siedem zmian regulaminu organizacyjnego MF, z których sześć dotyczyło zakresu zadań komórek organizacyjnych KAS. Zgodnie z ww. zarządzeniem, dyrektorzy niektórych komórek organizacyjnych MF⁸¹ mieli opracować i przedłożyć Dyrektorowi BDG projekty wewnętrznych regulaminów organizacyjnych w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie zarządzenia, tj. do 3 kwietnia 2017 r. Projekty te miały być następnie zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego. Kierownicy komórek organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów terminowo przedłożyli Dyrektorowi BDG projekty. Jednak w związku z koniecznością wprowadzania w nich zmian, projekty ośmiu

⁸¹ Nowo utworzonych zarządzeniem nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2017 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów oraz tych, których wewnętrzne regulaminy organizacyjne nie są zgodne z zakresem działania określonym Regulaminem.

z 11 komórek organizacyjnych KAS zostały przedłożone Dyrektorowi Generalnemu do zatwierdzenia po wyżej wskazanym terminie. W pięciu przypadkach opóźnienie wyniosło mniej niż 14 dni, w trzech przypadkach wyniosło ono od 24 do 39 dni.

(dowód: akta kontroli str. 751-757, 2099)

W Ministerstwie Finansów opracowywano i aktualizowano procedury i wytyczne dla jednostek KAS. Dotyczyły one m.in.:

- postępowania w sprawie prowadzenia rejestru płatników i podatników, w tym podatników od podatku od towarów i usług oraz podatników dokonujących transakcji wewnątrzwspólnotowych; w sprawie analizy ryzyka rejestracji podmiotu; wydawania postanowień w sprawie zaliczenia wpłaty/nadpłaty na poczet zaległości podatkowych i odsetek za zwłokę;
- przejęcia przez naczelników urzędów skarbowych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez dyrektorów izb celnych;
- obsługi zeznań podatkowych, wniosków o sporządzenie zeznania podatkowego przez urząd skarbowy oraz wprowadzania do systemu POLTAX dokumentów dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych;
- standardów dotyczących wyjaśnień i wezwań;
- prowadzenia czynności sprawdzających;
- realizacji wymiany informacji o podatkach bezpośrednich oraz o podatku od towarów i usług;
- realizacji wniosków o doręczenie pism przesyłanych przez polskie organy skarbowe do administracji podatkowych państw członkowskich UE oraz państw spoza UE;
- wykorzystania informacji otrzymanych w związku z automatyczną wymianą informacji o jednostkach wchodzących w skład grupy podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1493, 2100)

W okresie przed konsolidacją administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej prowadzone były prace zmierzające do utrzymania ciągłości działania użytkowanych systemów informatycznych oraz ich rozwoju. Obejmowały one m.in. analizy wpływu transformacji KAS na funkcjonowanie celnych i podatkowych systemów operacyjnych oraz zawierały propozycje i zalecenia w tym zakresie. Prowadzono również analizy mające na celu wypracowanie optymalnych rozwiązań organizacyjnych jednostki, której celem miało być dostarczanie usług informatycznych jednostkom organizacyjnym KAS. Z informacji przekazanych przez komórki organizacyjne KAS w MF oraz przez Departament Informatyzacji wynika, że po konsolidacji struktura informatyczna pozostaje bez zmian i świadczy usługi dla resortu finansów, w tym dla jednostek KAS.

(dowód: akta kontroli str. 1494-1859, 2100)

Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS, Szef KAS jest odpowiedzialny za kształtowanie polityki szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS. Z uzasadnienia do projektu ustawy o KAS (druk sejmowy nr 826) wynika, że realizacja powyższego zadania miała polegać m.in. na wdrażaniu odpowiedniego do potrzeb, możliwości i wykonywanych zadań KAS procesu szkolenia oraz określenia jasnych kryteriów ścieżki kariery pracowników i funkcjonariuszy KAS. Opracowanie planu szkoleń centralnych kadr KAS na okres od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. zostało poprzedzone badaniem potrzeb szkoleniowych pracowników i funkcjonariuszy z uwzględnieniem priorytetów szkoleniowych komórek organizacyjnych KAS w Ministerstwie Finansów. Dane dotyczące potrzeb szkoleniowych urzędów weryfikowały izby administracji skarbowej. Szef KAS,

po konsultacjach z departamentami w MF, zatwierdził plan szkoleń 31 sierpnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 139-212, 230-305, 740-741)

Plan szkoleń obejmował 419 tematów szkoleń przewidzianych dla 33,6 tys. pracowników/funkcjonariuszy, w siedmiu wyodrębnionych blokach tematycznych, wynikających z „Kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020”. Ponad 63% szkoleń zaplanowano w dwóch grupach: szkoleń wspierających realizację celu *Poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć finansowych oraz ochrony obszaru celnego UE* (149 szkoleń dla 10,9 tys. osób) i szkoleń wspierających realizację celu *Wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych* (117 szkoleń dla 10,9 tys. osób).

(dowód: akta kontroli str. 213-229, 306-317)

Plan szkoleń uaktualniono w dniu 18 maja 2018 r. wraz z zatwierdzeniem przez Szefa KAS planu szkoleń centralnych kadr Krajowej Administracji Skarbowej na okres od 1 kwietnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Dostosowanie planu do aktualnych potrzeb pracowników i funkcjonariuszy uwzględniało zmiany zaproponowane przez Departamenty KAS w Ministerstwie Finansów. W zaktualizowanym planie szkoleń przewidziano przeprowadzenie 292 szkoleń, w ramach których przeszkolonych zostanie 19,3 tys. pracowników/funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 336-350, 354-374)

W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. przeprowadzono 286 szkoleń (68,3% szkoleń zaplanowanych do końca 2018 r.), w wyniku których przeszkolonych zostało 19,4 tys. pracowników/funkcjonariuszy (co stanowiło 57,7% ogólnej ilości osób przewidzianych do przeszkolenia).

(dowód: akta kontroli str. 318-335, 375-378)

Planem szkoleń centralnych kadr KAS, opracowanym na okres od 1 września 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. objęto wszystkich pracowników/funkcjonariuszy, zarówno tych którym zmieniły się zadania po 1 marca 2017 r. i w związku z tym wymagali przeszkolenia do realizacji nowych zadań, jak również tych, którzy pozostali przy wykonywaniu swoich dotychczasowych zadań. Ponadto w raporcie zbiorczym z audytu koordynowanego pt. *Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej*, z października 2017 r. wskazano na konieczność zorganizowania cyklu szkoleń na szczeblu centralnym z zakresu akcyzy i gier – z uwagi na stwierdzony problem, iż nie wszyscy pracownicy realizujący zadania w obszarze akcyzy i gier w urzędach skarbowych i izbach administracji skarbowej dysponują wiedzą i doświadczeniem pozwalającym im skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że *zgodnie z jego wytycznymi zadania w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier miały być realizowane przez osoby, które przed wdrożeniem KAS wykonywały te zadania. W wyniku ustaleń audytu koordynowanego, podjęto działania w celu uzupełniania wiedzy pracowników komórek ds. akcyzy i gier i aktualnie sytuację związaną z oceną kompetencji tych pracowników uznano za ustabilizowaną.*

(dowód: akta kontroli str. 351-353, 379-451, 672-739, 2908-2930)

Ogólne zasady rozwoju zawodowego oraz awansowania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zostały określone w art. 154-157, art. 190, art. 192, art. 199 pkt 4 ustawy o KAS oraz w przepisach wykonawczych do ustawy. Określają one program i przebieg służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej, zasady opiniowania i oceniania funkcjonariuszy w służbie stałej, zasady awansowania, zasady

kierowania na szkolenia specjalistyczne do wyższych korpusów. W przypadku członków korpusu służby cywilnej polityka personalna realizowania jest zgodnie z ustawą o służbie cywilnej oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy, określającymi warunki organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej oraz warunki i sposób przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej. Szef KAS wyjaśnił, że *rozwiązania prawne przyjęte w KAS wraz z systemem szkolenia kadr KAS w pełni umożliwiają określanie i realizowanie ścieżek kariery funkcjonariuszy i pracowników w KAS.*

(dowód: akta kontroli str. 379-382, 452-604, 1209-1215, 2908-2930)

Z wyjaśnień Dyrektora DPP wynika, że od grudnia 2016 r. działał w MF zespół do spraw opracowania procedur poboru należności celnych, podatkowych oraz niepodatkowych, realizowanych dotychczas przez Służbę Celną oraz urzędy kontroli skarbowej w związku z powstaniem KAS. W ramach prac zespołu wypracowano i przekazano do podległych jednostek procedury przejęcia przez dyrektorów IAS, naczelników US i UCS postępowań w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, procedury przejęcia zadań w zakresie poboru podatków i opłat realizowanych przez Służbę Celną, wraz z uzupełniającą procedurą realizacji przejmowanych zadań wierzyciela przez Naczelników US, UCS oraz dyrektorów IAS, a także wytyczne w zakresie gospodarki kasowej w jednostkach KAS. W powyższych procedurach wskazano m.in., że Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie przejmie od 1 marca 2017 r. w zdecydowanej większości zadania dotychczas realizowane przez Centrum Organu Wierzyciela działające w Izbie Celnej w Szczecinie. W procedurze określono również zakres zadań realizowanych przez Centrum Organu Wierzyciela.

(dowód: akta kontroli str. 1371-1493, 1964-1966, 2101)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Trzydzieści aktów wykonawczych (9 rozporządzeń i 4 zarządzenia) z 82 podlegających obligatoryjnemu wydaniu⁸² na podstawie przepisów ustawy o KAS, wydano z opóźnieniem wynoszącym od kilku dni do ponad 11 miesięcy. Z wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych wynikały głównie z przedłużającego się procesu ich uzgadniania na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych i międzyresortowych.

Na przykład do 25 kwietnia 2017 r. nie wydano przepisów wykonawczych określających stawki, warunki i tryb przyznawania, wypłaty, zmiany wysokości oraz utraty dodatku kontrolerskiego oraz przepisów określających stawki, warunki i tryb przyznawania, wypłaty, zmiany wysokości oraz utraty dodatku orzeczniczego. Odpowiednie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów, na podstawie art. 148 ust. 2 i 3 ustawy o KAS⁸³ wydane zostały 26 kwietnia 2017 r. i weszły w życie z dniem 29 kwietnia 2017 r. Rozporządzeniom nadano moc wsteczną, stosując je począwszy do dodatków przysługujących za marzec 2017 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych przez Krajową Administrację Skarbową przy przetwarzaniu danych i informacji, o których mowa w art. 127a ust. 1 i 2 ustawy

⁸² 76 rozporządzeń i 6 zarządzeń.

⁸³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 868) oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku orzeczniczego na stanowisku radcy skarbowego (Dz. U. poz. 863).

o Krajowej Administracji Skarbowej⁸⁴ wydano⁸⁵, z pięciomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do dnia 13 stycznia 2018 r., tj. daty wynikającej z wejścia w życie ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych⁸⁶ dodającej art. 127a do ustawy o KAS. Z wyjaśnień Dyrektora DOW wynika, że opóźnienie powyższe nie spowodowało negatywnych skutków, ponieważ ma ono charakter techniczny, pozwalając na stosowanie odpowiednich wzorów dokumentów, stosowanych przy przetwarzaniu danych i informacji między innymi stanowiących tajemnicę bankową.

(dowód: akta kontroli str. 113-138, 2908-2930)

2. W związku z wprowadzaniem zmian do regulaminu organizacyjnego MF, dyrektorzy komórek organizacyjnych, których dotyczyły zmiany, byli zobowiązani do przedkładania, za pośrednictwem BDG, Dyrektorowi Generalnemu projektów wewnętrznych regulaminów organizacyjnych w terminie 14, 21 lub 30 dni od wejścia w życie zmian regulaminu organizacyjnego MF. Spośród 12 przypadków, w których występowała konieczność zmiany regulaminu wewnętrznego komórki organizacyjnej KAS, w 11 przypadkach przekroczone termin wyznaczony na przedłożenie projektu Dyrektorowi Generalnemu. W sześciu przypadkach przekroczenie wyniosło ponad 30 dni (od 32 do 86 dni), a w dwóch przypadkach opóźnienie przekroczyło 170 dni (termin upływał 22 marca 2018 r.), a prace nad projektem na dzień 10 września 2018 r. nie zostały zakończone. Z wyjaśnień Dyrektora BDG wynika, że powyższe opóźnienia były spowodowane złożonością zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Ministerstwa, największym w ostatnich latach zakresem i skalą reorganizacji, a także ograniczoną możliwością oparcia się na dotychczasowych regulaminach. Czasochłonność opracowywania regulaminów wewnętrznych uzależniona jest według wyjaśnień od wielu czynników, w tym między innymi od terminu zainicjowania procesu przez dyrektora komórki merytorycznej, ilości zgłoszonych uwag i zagadnień wymagających uzgodnienia z innymi komórkami organizacyjnymi. W ocenie NIK przedłużające się prace nad regulaminami wewnętrznymi komórek organizacyjnych KAS rodzą ryzyko wystąpienia problemów w zakresie bieżącej realizacji zadań komórek organizacyjnych i nie służą prawidłowemu wykonywaniu prac przez te komórki.

(dowód: akta kontroli str. 751-757; 2099, 2689-2693, 2908-2930)

3. W ciągu dwóch lat od zainicjowania prac, nadal nie zakończono etapu planowania wdrożenia istotnego centralnego systemu informatycznego w ramach KAS. Decyzją z 11 września 2016 r. Sekretarza Rady Informatyzacji Resortu nr 6/2016 został powołany Zespół do opracowania rekomendacji dotyczących wyboru systemu finansowo-księgowego do obsługi gospodarki własnej w ramach KAS. Podstawową rekomendacją zespołu w zakresie systemów wspierających procesy obsługi jednostek KAS było pozyskanie docelowego zintegrowanego rozwiązania centralnego obejmującego funkcjonalnością procesy pomocnicze realizowane przez jednostki m.in. w zakresie obsługi finansowo-księgowej, kadrowej, zarządzania czasem pracy, gospodarowania majątkiem. Do chwili obecnej jednolity system informatyczny z funkcjami scentralizowanego dostępu do danych nie został wprowadzony w obszarze kadrowo-finansowo-księgowym jednostek organizacyjnych KAS i nie rozpoczęto jego wdrażania. Z informacji przekazanych przez Departament Informatyzacji (za pośrednictwem Dyrektora

⁸⁴ Dz. U. poz. 1246.

⁸⁵ Na podstawie art. 127a ust. 13 ustawy o KAS.

⁸⁶ Dz. U. poz. 2491.

DOW) wynika, że w ramach bieżących prac, Departament ten dokonuje analiz zmierzających do wypracowania planu (Road Mapy) dojścia do systemu obsługi gospodarki własnej w ramach KAS. W konsekwencji po około dwóch latach od rozpoczęcia prac zmierzających do wdrożenia w ramach KAS kompleksowego systemu obsługi gospodarki własnej, prace w tym zakresie nadal nie wyszły poza fazę planowania, tym samym na ten moment nie wyeliminowano jednej ze słabości poprzedniego modelu jaką było rozproszenie baz danych. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Informatyzacji (DI) wynika, że spowodowane jest to tym, że dotychczas nie funkcjonowały w resorcie finansów żadne kompleksowe systemy centralne wspierające procesy pomocnicze, a tylko takie mogłyby być rekomendowane do wdrożenia centralnego. Przedłużające się prace wynikają zarówno z dużej ilości, różnorodności i złożoności systemów funkcjonujących w resorcie, jak i z następujących zmian w organizacji. Ponadto według Dyrektora DI rozwiązania informatyczne, zwłaszcza w organizacji rozproszonej o bardzo dużej złożoności zagadnień w obszarze gospodarki własnej, mają za zadanie wsparcie wypracowanych procesów, a nie ich definiowanie i narzucanie sposobu obsługi. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika ponadto, że prace Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr KAS, zarządzającego merytorycznymi kwestiami w powyższych obszarach, również obejmują działania przygotowawcze, w tym wskazywane są rozwiązania mające na celu intensyfikację działań w celu ostatecznego opracowania systemu centralnego. Szef KAS wskazał również, że trwają bieżące prace nad centralizacją zarządzania majątkiem resortu z wykorzystaniem funkcjonującego w resorcie systemu centralnego. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika jednak, że system ten nie obejmuje całości procesów gospodarki własnej w ramach KAS i w związku z tym nie będzie docelowym kompleksowym systemem obsługi gospodarki własnej.

W ocenie NIK, powyższe wskazuje na nieskuteczny nadzór nad procesem jego budowy.

(dowód: akta kontroli str. 1494-1495, 1505-1508, 1956-1959, 2039-2046, 2100-2101, 2908-2930)

4. Potrzeba integracji systemu Zefir2 z EGAPOLTAX została zidentyfikowana już na początku 2017 r., a proponowane rozwiązania w tym zakresie przedstawiono w *Koncepcji funkcjonowania systemów informatycznych w obszarze egzekucji i spraw wierzycielskich w Krajowej Administracji Skarbowej* z lutego 2017 r. Ponadto w opracowanej w MF procedurze „Realizacji zadań wierzyciela” wskazano, że po 1 marca 2017 r. zagrożenie w realizacji sprawnego poboru należności wystąpi także w obszarze komunikacji między wierzycielem a organem egzekucyjnym z uwagi na brak integracji między systemem Zefir2 a EGAPOLTAX. Do chwili obecnej, działania w zakresie integracji ww. systemów nie zostały zrealizowane i nadal znajdują się na etapie planowania. Aktualnie planuje się realizację tej funkcjonalności przez spółkę celową Aplikacje Krytyczne. Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że w *pierwszej kolejności należy zabezpieczyć i zrealizować dostosowanie systemu do aktualnego stanu prawnego. W związku z powyższym, jako priorytetowe wdrażane są funkcjonalności wymuszone zmianami w przepisach prawa, a dopiero w dalszej kolejności wykonywane są funkcjonalności dodatkowe i usprawniające.* Z przekazanych NIK materiałów wynika jednak, że integracja systemu Zefir2 z EGAPOLTAX ma znaczenie dla usprawnienia poboru należności, i w związku z tym NIK negatywnie ocenia fakt, że prace zmierzające do wdrożenia tej funkcjonalności nadal znajdują się w fazie planowania pomimo upływu ponad

1,5 roku od ich zainicjowania.

(dowód: akta kontroli str. 1451, 1495, 1508, 1850-1856, 1880-1928, 1964-1966, 2100-2101, 2656-2660, 2908-2930)

NIK podkreśla, że brak integracji systemu Zefir2 z EGAPOLTAX w znacznym stopniu ogranicza i utrudnia windykację i egzekucję należności scentralizowanych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ustalenia kontroli, w tym w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie oraz wyniki przytoczonych poniżej audytów wskazują, że Szef KAS mając wiedzę o zidentyfikowanych problemach z rzetelną i terminową realizacją zadań przez COW od początku jego istnienia, nie podjął skutecznych działań, które wyeliminowałyby zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu COW przed konsolidacją służb celnych i skarbowych, co doprowadziło do dalszego ich pogłębienia. Dotyczyło to w szczególności braku skutecznych działań Szefa KAS w zakresie wyeliminowania zdiagnozowanych już na początku 2016 r. błędów i dysfunkcji systemu informatycznego Zefir2 a także jego dostosowania do nowej struktury organizacyjnej po 1 marca 2017 r., o czym mowa w opisie nieprawidłowości nr 4.

Z dniem 1 października 2015 r. Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie został wyznaczony⁸⁷ na terytorium całego kraju do wykonywania zadań wierzyciela w odniesieniu do należności celno-podatkowych⁸⁸ – jako Centrum Organu Wierzyciela (COW)⁸⁹. Przyjął on na dzień 1 października 2015 r. zaległości w tych należnościach na ogólną kwotę 7.387,6 mln zł. Z przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów w 2016 r. audytu wynika, że w COW od początku jego istnienia występował problem z terminową realizacją zadań. Było to spowodowane niedoszacowaniem zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji tak dużej liczby spraw, niesprawnością systemu informatycznego Zefir2⁹⁰, a także przekazaniem do COW spraw niezakończonych, co skutkowało brakiem wiedzy historycznej pracowników i koniecznością wnikliwego pozyskiwania i analizowania materiału zgromadzonego w sprawie. Nieprawidłowy był ponadto dobór kadr do COW, ponieważ osoby przeniesione do COW nie posiadały doświadczenia w zakresie stosowania przepisów prawa, niektórym brakowało podstawowych umiejętności pracy na komputerze oraz umiejętności obsługi wykorzystywanych systemów informatycznych. Wadliwa okazała się migracja danych z systemu Zefir do Zefir2, brak było także uzgodnienia kwot i liczby spraw, które powinny być przeniesione do systemu Zefir2, co powodowało utrudnienia w zarządzaniu sprawami na poziomie wierzyciela. Od 1 marca 2017 r., w związku z wejściem w życie ustawy o KAS, wierzycielem należności scentralizowanych stał się Naczelnik Trzeciego Urzędu

⁸⁷ Na podstawie znowelizowanego w dniu 15 września 2015 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wyznaczenia organu Służby Celnej właściwego do wykonywania niektórych zadań Służby Celnej oraz określenia terytorialnego zasięgu jego działania (Dz. U. 2016 r. poz. 1200).

⁸⁸ Wynikających z wydanych przez naczelnika urzędu celnego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celnego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej albo informacji o dopłatach, z wydanych przez dyrektora izby celnej decyzji lub postanowień, z wydanych przez dyrektora urzędu kontroli skarbowej decyzji w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin, a także z orzeczeń sądowych, których wykonanie następowało w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.) – od 1 marca 2017 r. zaliczanych do należności scentralizowanych.

⁸⁹ Do dnia 30 września 2015 r. zadania wierzyciela tych należności realizowane były przez 16 dyrektorów izb celnych.

⁹⁰ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z Unią Europejską i Budżetem.

Skarbowego w Szczecinie⁹¹, który przejął zaległości w tych należnościach na ogólną kwotę 10.366,1 mln zł. W opracowanej w Urzędzie w czerwcu 2017 r. *Analizie funkcjonowania Centrum Organu Wierzyciela* wskazano problemy w jego funkcjonowaniu, w tym poważne zaległości w realizacji zadań z okresu sprzed utworzenia KAS, gwałtowne zmniejszenie liczby pracowników (głównie z powodu odejścia na emeryturę, nieprzyjęcia lub nieotrzymania propozycji pracy w KAS) dalszy przyrost zaległości w realizacji zadań, dodatkowe zadania realizowane przez COW po 1 marca 2017 r., wzrost liczby czynności przy wykonywaniu konkretnych dotychczasowych zadań, niedostosowaną do zmian po reformie funkcjonalność systemu Zefir², niezakończony proces migracji danych z 2015 r.

Problemy w funkcjonowaniu COW, mające negatywny wpływ na terminowość i rzetelność realizacji zadań, zostały potwierdzone również w lipcu 2017 r. w sprawozdaniu z czynności doradczych *Funkcjonowanie Centrum Organu Wierzyciela po wdrożeniu Krajowej Administracji Skarbowej*⁹² oraz ustaleniach NIK, która oceniając działalność COW wskazała m.in. na:

- niewystawianie upomnień dotyczących należności scentralizowanych lub ich wystawianie ze znaczną zwłoką, wynoszącą od 13 do 354 dni od dnia przekazania sprawy do windykacji przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Dąbrowie Górniczej [Dział Analizy Przedwierzycielskiej Dochodów Scentralizowanych (SAP)]⁹³ w 77,5% zbadanych spraw,
- niewystawianie tytułów wykonawczych na należności scentralizowane lub ich wystawianie ze znaczną zwłoką (wynoszącą od 26 do 286 dni od 7-go dnia po doręczeniu upomnienia) w 30,0% zbadanych spraw, w których doręczono upomnienia.

NIK wskazała także na spadek liczby wystawianych upomnień (o 68,3% w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2017 r. i o 33,2% w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2018 r.) oraz liczby wystawianych tytułów wykonawczych (odpowiednio o 53,8% i 23,1%) dotyczących należności scentralizowanych w porównaniu do analogicznego okresu roku 2016. [Uwzględniając zmianę w wystawianiu upomnień od 2017 r. (rozpoczęto wystawianie upomnień wielopozycyjnych) stwierdzono spadek liczby należności objętych upomnieniem, do analogicznego okresu w 2016 r. który wyniósł w 2017 r. 54%, a w 2018 r. – 19%].

NIK ustaliła ponadto, że podjęcie przez COW czynności windykacyjnych uwarunkowane było przekazaniem dokumentu do windykacji przez SAP. W przypadku 71,4% zbadanych spraw wystąpiły przypadki polegające na nieprzekazaniu spraw do windykacji do COW (osiem przypadków, które stanowiły 12,7% badanych spraw) lub przekazywaniu spraw ze zwłoką wynoszącą od trzech do 287 dni w stosunku do terminów określonych w § 10 ust. 2 „Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych oraz pozostałych dokumentów mających wpływ na rozliczenia finansowo-księgowe, wszczęcie i prowadzenie egzekucji w zakresie dochodów scentralizowanych” (37 przypadków, które stanowiły 58,7% badanych spraw).

⁹¹ Wyznaczony na podstawie § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania, oraz na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie określenia obowiązków pozostających we właściwości naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do żądania ich wykonania w drodze egzekucji administracyjnej, oraz właściwości miejscowej tego naczelnika urzędu skarbowego (Dz. U. poz. 419).

⁹² Sprawozdanie nr 3201-IWA.094.5.2017.4 z dnia 26 lipca 2017 r.

⁹³ Dalej: SAP.

Z wyjaśnień Szefa KAS wynika, że w ramach monitorowania stanu realizacji zadań przez COW, Szef Służby Celnej podjął w I kwartale 2016 r. działania mające na celu wsparcie - współpracującego z COW - Centrum Rozliczeń (CR) przy Izbie Celnej w Krakowie w realizacji zadania centralnego rozliczania należności z cła, opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz innych dochodów rozliczanych centralnie, poprzez powierzenie części zadań z tego zakresu Izbie Celnej w Katowicach i w Gdyni. W 2016 r. na polecenie Ministerstwa Finansów przeprowadzono m.in. w COW i w CR audyt procesu poboru, rozliczania i dochodzenia należności po centralizacji obszaru finansowo-księgowego, którego wyniki w odniesieniu do COW wskazano wyżej. We wrześniu 2016 r. Szef Służby Celnej zaakceptował wzmocnienie kadrowe COW poprzez zwiększenie o 16 liczby etatów członków korpusu służby cywilnej w COW, w tym 10 etatów spoza Izby Celnej w Szczecinie, w wyniku ich przekształcenia z etatów funkcjonariuszy celnych. Na polecenie Ministerstwa Finansów, Izba Celna w Szczecinie informowała również o wykonaniu poleceń dot. współpracy CR, COW oraz izb celnych, w tym dotyczących poprawy funkcjonowania systemu Zefir2. Szef KAS wyjaśnił również, że zdalne szkolenia z obsługi systemu Zefir2 ukończyło do końca lutego 2017 r. 4,7 tys. osób, a od 1 marca 2017 r. do chwili obecnej – 914 osób. W obszarze zadań wierzyciela działania nakierowane są na usprawnienie funkcjonalności systemu Zefir2, przy uwzględnieniu możliwości finansowych i pierwszeństwa zmian polegających na dostosowaniu systemu do aktualnego stanu prawnego. Ponadto Szef KAS wyjaśnił również, że niezależnie od kwestii systemów informatycznych, zobligowano Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie do przygotowania planu naprawczego COW oraz, że w dniu 3 września br. odbyło się spotkanie Zastępcy Szefa KAS, kierownictwa DPP z Dyrektorem Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, na którym przedstawiony został harmonogram działań w zakresie likwidacji zaległości w realizacji zadań COW w obszarze należności zagrożonych przedawnieniem z końcem 2018 r. oraz należności wobec których nie podjęto działań windykacyjnych, co NIK ocenia pozytywnie.

Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że opisany powyżej stan faktyczny wpłynął negatywnie na efektywność i skuteczność windykacji oraz egzekucji należności scentralizowanych, a w konsekwencji na realizację dochodów budżetu państwa, co oznacza, że jeden z głównych celów konsolidacji – zwiększenie skuteczności poboru należności podatkowych i celnych, nie został w pełni zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1883-1919, 2073-2078, 3319-3339, 4142- 4255)

2. Na dzień 30 czerwca 2018 r., tj. po upływie 9 miesięcy od ostatecznego ukształtowania struktury KAS (1 września 2017 r.) i 1,5 roku od wdrożenia reformy (1 marca 2017 r.) ścieżki kariery zawodowej w KAS nie zostały szczegółowo określone, mimo że zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o KAS, jest to jeden z elementów polityki szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS. Dyrektor DLK wyjaśniła, że od 2017 r. Szef KAS realizuje projekt *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej*, w ramach którego realizowane jest zadanie *System zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy KAS*, gdzie między innymi zostaną opisane ścieżki kariery w KAS wraz ze wskazówkami rozwojowymi. Termin zakończenia zadania przewidywany jest na koniec 2019 r. NIK zwraca uwagę, że szczegółowe określenie kryteriów ścieżki kariery pracowników i funkcjonariuszy KAS jest istotnym elementem polityki

personalnej KAS i przedłużający się okres ich formułowania nie jest zjawiskiem korzystnym.

(dowód: akta kontroli str. 379-382, 605-671, 742-745, 1209-1215, 2908-2930)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz zgłoszonych uwag, działalność w badanym obszarze.

3. Monitoring efektów wdrożenia KAS

Opis stanu faktycznego

Wypełniając dyspozycję art. 7 ust. 1 ustawy o KAS Minister Rozwoju i Finansów w dniu 25 lipca 2017 r. wydał zarządzenie w sprawie kierunków *działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020* (dalej Kierunki KAS). Dokument ten określa sześć kierunków działalności KAS z wskazaniem celów, a także mierniki/wskaźniki dotyczące realizacji poszczególnych celów w okresie od 2017 r. do 2020 r. Nie został opracowany harmonogram działań realizujących cele określone w Kierunkach KAS na poszczególne lata. Kierunki KAS określają wartość bazową wskaźników (najczęściej z 2016 r.) oraz wartości docelowe wskaźników (do osiągnięcia w 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 3036-3070)

Co prawda elementy określające cele przeprowadzonej reformy określone zostały w uzasadnieniu do projektowanych ustaw, niemniej jednak nie została ona poprzedzona określeniem konkretnej kompleksowej strategii działania. Pierwszym dokumentem bardziej szczegółowo określającym cele i kierunki działania jest przytoczony wyżej dokument wprowadzony Zarządzeniem MRiF⁹⁴.

Cele wskazane w Kierunkach KAS, które dotyczą poszczególnych IAS zawarte były w rocznych kierunkach działania i rozwoju KAS. Szef KAS na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o KAS określił *Kierunki działania i rozwoju KAS na rok 2017*⁹⁵ (Kierunki na 2017 r.) oraz *Kierunki działania i rozwoju KAS na rok 2018*⁹⁶ (Kierunki na 2018 r.). W Kierunkach na 2017 i na 2018 r. określone zostały kwartalne terminy przekazywania danych przez dyrektorów poszczególnych IAS. W Kierunkach na 2018 r. przedstawiono wskaźniki do realizacji przez poszczególne jednostki KAS z wskazaniem wartości planowanych na poszczególne kwartały 2018 r. Nieprawidłowości w zakresie określenia wartości jednego z 23 wskaźników zawartych w Kierunkach na 2018 r. opisane zostały poniżej w punkcie *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 3071-3099)

Monitorowanie rocznych celów określonych przez Szefa KAS i przekazywanie informacji o stanie ich realizacji spoczywa na właścicielach celów i mierników pomiaru ich realizacji (tj. jednostkach i komórkach organizacyjnych KAS wskazanych w zarządzeniach Szefa KAS), natomiast koordynacja działań w tym zakresie należy do Departamentu Organizacji i Wdrożeń. Szef KAS zatwierdził w 2017 r. dwa raporty z realizacji celów w III i IV kwartale 2017 r. (w dniach 25 października 2017 r. i 26 lutego 2018 r.), oraz raport z realizacji Kierunków na 2018 r. za I kwartał 2018 r. (25 kwietnia 2018 r.) W przypadku, gdy zidentyfikowano zagrożenie realizacji poszczególnych wskaźników na koniec

⁹⁴ Na brak kompleksowej strategii działania KAS zwrócił również uwagę prof. dr hab. Artur Nowak-Far w ekspertyzie sporządzonej na zlecenie NIK pod nazwą „Ocena modelu organizacji służb celno-skarbowych na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach Unii Europejskiej (akta kontroli str.4548-4608).

⁹⁵ Zarządzenie nr 59 Szefa KAS z dnia 25 września 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2017.

⁹⁶ Zarządzenie nr 72 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2018.

danego roku w raportach kwartalnych przedstawiano przyczyny niezrealizowania zakładanego poziomu wskaźników oraz działania, jakie podjęto w celu poprawy danego wskaźnika lub przedstawiano wyjaśnienia. Kwartalne raporty z realizacji Kierunków na 2017 i na 2018 r. zostały przekazane Kierownictwu Ministerstwa Finansów (21 listopada 2017 r., 20 marca i 15 maja 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 3036-3041, 3107-3141, 3144, 3153, 3155-3170)

W *Raporcie ze stopnia realizacji celów i zadań przez KAS oraz osiągniętych wartości mierników za III kwartał 2017 r.* (rozliczenie Kierunków na 2017 r. za III kwartał 2017 r.) wskazano, że na koniec 2017 r. zagrożona jest realizacja tylko jednego z 20 wskaźników „Średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika”. Według założeń planu na 2017 r. jego wartość powinna być niższa lub równa 25 dni (wartość bazowa dla IAS w 2016 r. wynosiła 29,74 dnia). Na koniec III kwartału średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika wyniósł 28,64 dnia. Nieprawidłowość związana z określeniem wykonania jednego ze wskaźników w tym raporcie została opisana poniżej w punkcie *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 3107-3118)

W *Raporcie z realizacji celów i zadań KAS w 2017 r.* (rozliczenie Kierunków na 2017 r. za IV kwartał/za 2017 r.) przedstawiono informacje, że na koniec 2017 r. zagrożone realizacją były cztery z 20 wskaźników: „Średni czas trwania postępowań podatkowych wszczętych na wniosek podatnika” (wartość docelowa niższa lub równa 25 dni, wartość na koniec 2017 r. 28,13 dnia), „Utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi kluczowych podmiotów” (wartość docelowa 1 szt., wartość na koniec 2017 r. 0 szt.), „Wzrost zmiany ilości wykrytych nielegalnych wyrobów tytoniowych przewyższających zmianę ilości wypalonych papierosów nielegalnych” (wartość docelowa wzrost o 2% w stosunku do 2016 r., wartość na koniec 2017 r. spadek o 14%⁹⁷), „Wdrożony prototyp Awizacja i integracja z National Maritime Single Window” (wartość docelowa 1 szt., wartość na koniec 2017 r. 0 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 3119-3132)

W *Raporcie z realizacji kierunków działania i rozwoju KAS na rok 2018 wg stanu na 31 marca 2018 r.* (rozliczenie Kierunków na 2018 r. za I kwartał 2018 r.) przedstawiono informacje, że na koniec 2018 r. zagrożone realizacją były dwa z 23 wskaźników: „Utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi kluczowych podmiotów” oraz „Uruchomienie pilotażu Horyzontalnego Monitoringu”.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3141)

Wyniki monitoringu realizacji celów KAS za I kwartał 2018 r. wykazały, że części wskaźników nie wykonano na zaplanowanym na I kwartał 2018 r. poziomie lub/i istnieje potencjalne zagrożenie niezrealizowania ich na koniec 2018 r. W związku z powyższym Dyrektor DOW dnia 9 maja 2018 r. skierował do komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów pismo dotyczące działań naprawczych.

Dyrektor DOW wyjaśnił, że realizacja mierników w 2017 r. określonych w Kierunkach na 2017 r. była na zadowalającym poziomie, w przypadku niezrealizowania jakiegoś wskaźnika departamenty właściwe przekazywały odpowiednie wyjaśnienia i nie było potrzeby kierowania pism w kwestii działań naprawczych i monitorowania wykonania mierników na koniec 2017 r. Złożone wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli NIK w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3036, 3040, 3142, 3151, 3152, 3154, 3246)

⁹⁷ Definicja wskaźnika – różnica pomiędzy stosunkiem ujawnionych wyrobów tytoniowych (r/r) a stosunkiem wypalonych papierosów nielegalnych (r/r).

Za nadzór i monitorowanie realizacji Kierunków KAS odpowiadał Szef KAS. W okresie objętym kontrolą Szef KAS wyniki realizacji tych działań przedstawił w (przygotowanym przez Departament Organizacji i Wdrożeń) *Raporcie ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS podjętych w roku 2017*⁹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3058, 3271-3289)

Analiza treści *Raportu ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS podjętych w roku 2017* wykazała, że wykonano 12 z 28 wskaźników, zgodnie z założeniami określonymi w czteroletnich Kierunkach KAS. W raporcie tym przedstawiono również informacje o niezrealizowaniu dziewięciu (z 28) wskaźników według stanu na koniec 2017 r. W ww. raporcie przedstawiono wyjaśnienia/przyczyny niezrealizowania tych wskaźników i/lub działania służące realizacji wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 3143-3270)

W Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. nie wskazano wykonania jednego wskaźnika, o czym mowa w opisie nieprawidłowości nr 2.

Z uzasadnienia projektu ustawy o KAS z dnia 31 maja 2016 r, wniesionego do Sejmu dnia 3 czerwca 2016 r. wynika, że jednym z celów reformy aparatu administracyjnego było zapewnienie obsługi klienta na wysokim poziomie.

W urzędach skarbowych na terenie całego kraju przeprowadzane były badania oceny jakości obsługi bezpośredniej świadczonej w salach obsługi. Badania te były koordynowane przez DPP w Ministerstwie Finansów. Badania przeprowadzono w oparciu o papierowy kwestionariusz anonimowej ankiety. Z raportu z marca 2018 r., podsumowującego badanie przeprowadzone w IV kwartale 2017 r. wynika, że podatnicy bardzo wysoko ocenili jakość usług świadczonych na salach obsługi w urzędach skarbowych. Procent odpowiedzi pozytywnych (suma odpowiedzi „tak” i „raczej tak” udzielonych na siedem pytań ankiety) wynosił 98,28%. W I półroczu 2018 r. zostało przeprowadzone kolejne badanie jakości usług, jednak do końca czynności kontrolnych NIK w Ministerstwie Finansów nie został jeszcze sporządzony raport podsumowujący to badanie.

Wcześniejsze badania dotyczące oceny działalności administracji podatkowej obejmujące swym zakresem również badanie satysfakcji klientów zostały przeprowadzone w I i II półroczu 2015 r. Z raportów wynika, że poziom zadowolenia z obsługi w urzędzie skarbowym był również bardzo wysoki. Pozytywnie działalność tych jednostek w I półroczu 2015 r. oceniło 98,73% respondentów, a w II półroczu 2015 r. – 96,79% respondentów.

(dowód: akta kontroli str. 2370-2402)

W wyniku porównania przez NIK efektów działania administracji skarbowej po reformie (w I półroczu 2018 r.) i okresie poprzedzającym wprowadzenie reformy (w I półroczu 2016 r.)⁹⁹ stwierdzono, że:

- 1) Dochody podatkowe¹⁰⁰ zrealizowane w pierwszej połowie 2018 r. wyniosły 197.121,7 mln zł i były o 27,5 % wyższe od dochodów podatkowych uzyskanych w pierwszej połowie 2016 r. Istotny wzrost dochodów odnotowano w podatku od towarów i usług. Dochody z tego podatku w pierwszej połowie 2018 r. wyniosły

⁹⁸ Raport z realizacji Kierunków KAS za 2017 r.

⁹⁹ Porównań dokonano na podstawie sprawozdań Departamentu Administracji Podatkowej, a następnie Departamentu Poboru Podatków.

¹⁰⁰ Dochody wykonane wg sprawozdania Załącznik B1 *Informacja o dochodach wykonanych oraz pozostałych do zapłaty należnościach budżetu państwa*. Dochody w sprawozdaniu wykazywane są w pełnych wielkościach, tj. bez odliczenia udziałów dla jednostek samorządu terytorialnego.

83.650,2 mln zł i były o 34% wyższe od dochodów zrealizowanych w pierwszej połowie 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2608, 2610)

Zdaniem Dyrektora Departamentu Nadzoru nad Kontrolami do wzrostu wpływów podatkowych przyczyniły się zmiany przepisów, które weszły w życie w 2016 r. i I półroczu 2017 r. Chodzi przede wszystkim o zmiany zasad rozliczania podatku VAT, takie jak wprowadzenie mechanizmu odwróconej płatności dla kolejnych grup towarowych, ograniczenie składania deklaracji kwartalnych, nałożenie na podatników VAT obowiązku składania raportów w formie Jednolitego Pliku Kontrolnego oraz pakiety paliwowy i energetyczny.

(dowód: akta kontroli str. 2649, 2651-2653, 2903-2907)

- 2) Liczba decyzji dotyczących podatków PIT, CIT i VAT wydanych w wyniku kontroli UKS/UCS i urzędów skarbowych w I półroczu 2018 r. wyniosła 22,0 tys. i była o 19,0% niższa od liczby decyzji wydanych w I półroczu 2016 r. Wyraźny spadek dotyczył liczby decyzji wydanych po kontrolach UKS/UCS, z 9,0 tys. decyzji do 4,0 tys. decyzji (tj. o 55,4%). Liczba decyzji wydanych przez naczelników urzędów skarbowych pozostała na zbliżonym poziomie.

Kwota dodatkowych przypisów objętych decyzjami pokontrolnymi w zakresie podatków PIT, CIT i VAT wyniosła 6.159,7 mln zł i była o 33,0% niższa od kwoty przypisów wynikających z decyzji wydanych w pierwszej połowie 2016 r. Istotny spadek przypisów dotyczył decyzji pokontrolnych wydanych przez dyrektorów UKS/naczelników UCS, z 7.916,2 mln zł do 4.062,1 mln zł (tj. o 48,7%). Kwota przypisów objętych decyzjami pokontrolnymi naczelników urzędów skarbowych wzrosła z 1.275,7 mln zł do 2.097,6 mln zł (tj. o 64,4%).

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2614, 2616)

Dyrektor Departamentu Nadzoru nad Kontrolami wyjaśnił, że zmniejszenie liczby decyzji oraz kwot podatku wynikających z decyzji naczelników urzędów celno-skarbowych wynikała ze zmiany podejścia organów skarbowych do podatnika, tj. zmniejszenia liczby kontroli i zwiększenia roli działań prewencyjnych. Wdrożono monitorowanie transportu paliw (SENT) oraz położono większy nacisk na wykreślanie nierzetelnych lub nieaktywnych podatników z rejestru VAT UE, co miało przyczynić się do ograniczenia skali oszustw podatkowych, poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa ich wykrycia przed uzyskaniem przez oszustów korzyści podatkowych. Z kolei system raportowania JPK umożliwił przeprowadzenie czynności sprawdzających i wyjaśnienie z podatnikiem ewentualnych wątpliwości bez wszczynania kontroli podatkowych. Pozwalało to kierować kontrole na obszary rzeczywiście zagrożone nieprawidłowościami. Ponadto, Dyrektor wyjaśnił, że w 2017 r. dokonano zmiany w podejściu do zwalczania przestępczości podatkowej. Obecnie w przypadkach stwierdzenia podejrzenia przestępstwa uruchamiane są postępowania przygotowawcze, a kontrola celno-skarbowa wspomaga te działania jedynie w uzasadnionych przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 2649, 2651-2653, 2903-2907)

- 3) Liczba zwrotów związanych z wadliwymi decyzjami w I półroczu 2018 r. wyniosła 367 i była o 30,5% niższa od liczby zwrotów dokonanych w I połowie 2016 r.

Kwota odsetek wypłaconych w wyniku uchylecia wadliwych decyzji w pierwszej połowie 2018 r. wyniosła 40,9 mln zł i była o 22,9% niższa od kwoty wypłaconej w I półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2620, 2622)

- 4) Wskaźnik uchylonych decyzji (obliczony jako stosunek liczby decyzji w zakresie PIT, CIT i VAT uchylonych w II instancji do liczby decyzji wydanych w okresie rozliczeniowym) w I półroczu 2018 r. wyniósł 8,7% i był o 1,2 punktu procentowego korzystniejszy (tj. niższy) niż w I półroczu 2016 r.

Wskaźnik uchylonych decyzji (liczony jako stosunek liczby decyzji w zakresie PIT, CIT i VAT uchylonych w II instancji do liczby odwołań złożonych w okresie rozliczeniowym) wyniósł 28,3% i był o 10,6 punktów procentowych korzystniejszy (tj. niższy) niż w I półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2626, 2628, 2629, 2631)

- 5) Liczba skarg podatników wnoszonych do WSA utrzymała się na zbliżonym poziomie. W I półroczu 2018 r. wyniosła 11,1 tys., a w I półroczu 2016 r. – 11,3 tys.
- 6) Udział orzeczeń WSA korzystnych dla organów podatkowych (tj. utrzymujących w mocy decyzję lub postanowienie) w I połowie 2018 r. wyniósł 80,0% i był nieco niższy niż w I połowie 2016 r. (80,3%).

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2638, 2640)

- 7) Poprawił się wskaźnik ściągальności należności budżetu państwa (liczony jako stosunek kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi). W I półroczu 2018 r. wyniósł on 21,9% i był o 7,5 punktu procentowego wyższy niż w I połowie 2016 r.

Kwota wyegzekwowanych zaległości budżetu państwa w I połowie 2018 r. wyniosła 1.899,0 mln zł i była o 30,3% wyższa od kwoty uzyskanej w postępowaniach egzekucyjnych w I połowie 2016 r. Istotny wzrost wyegzekwowanych zaległości dotyczył podatku od towarów i usług (o 33,4%) i podatków dochodowych (PIT o 46,6%, CIT o 57,4%). Zmniejszyła się natomiast kwota wyegzekwowanych zaległości z tytułu podatku akcyzowego (o 51,5%), podatku od gier (o 80,8%) oraz cła (o 47,0%), a łączna kwota wszystkich wyegzekwowanych należności scentralizowanych spadła o 42,5%.

Kwota zaległości objęta tytułami wykonawczymi (liczona jako suma kwot wyegzekwowanych w okresie sprawozdawczym oraz zadłużenia bieżącego głównego pozostającego do ściągnięcia na koniec okresu sprawozdawczego z tytułów niezakończonych w okresie sprawozdawczym) w I półroczu 2018 r. wyniosła 8.667,2 mln zł i była 14,2% niższa od kwoty objętej tytułami wykonawczymi w I półroczu 2016 r., na co istotny wpływ miał wyraźny spadek kwoty objętej tytułami wykonawczymi w podatku akcyzowym (o 82,3%) i cła (o 77,2%), tj. należności, których pobór przed reformą należał do zadań Służby Celnej. Po wejściu w życie ustawy o KAS wierzycielem tych należności stał się Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, który przejął zadania uprzednio wykonywane przez Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie.

- 8) Nieznacznie poprawił się wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych (liczony jako stosunek liczby tytułów wykonawczych załatwionych do liczby tytułów wykonawczych do załatwienia). W I półroczu 2018 r. wyniósł on 36,0% i był o 0,3 punktu procentowego wyższy niż w pierwszej połowie 2016 r.

NIK zwraca uwagę na – odnotowany w porównywanym okresie – znaczący (o 48,2%) spadek liczby załatwionych tytułów wykonawczych obejmujących należności scentralizowane oraz wzrost udziału spraw załatwianych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego (z 35,6% do 46,85%), co może świadczyć o słabszej skuteczności egzekucji tych należności.

Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia (liczona jako suma liczby tytułów wykonawczych, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym oraz spraw

niezakończonych w poprzednim okresie) w I półroczu 2018 r. wyniosła 1.544,8 tys. i była o 6,2% niższa niż w I półroczu 2016 r. Wyraźny spadek dotyczył liczby tytułów wykonawczych obejmujących należności w podatku akcyzowym (o 49,0%) i należności celnych (o 60,7%). Spadek liczby tytułów wykonawczych obejmujących łącznie wszystkie należności scentralizowane wyniósł w porównywanych okresach 46,5%.

(dowód: akta kontroli str. 2582-2583, 2611, 2613, 2656-2661)

Z wyjaśnień Dyrektor DPP wynika, że na spadek liczby tytułów wykonawczych do załatwienia oraz kwoty objętej tytułami wykonawczymi wpływ miało szereg okoliczności w obszarze egzekucji, wymiaru oraz wierzyciela, w tym m.in. liczba umorzonych postępowań egzekucyjnych, np. z uwagi na bezskuteczność egzekucji, liczba wydanych decyzji wymiarowych, oraz wzrost liczby organów egzekucyjnych, do których kierowane są tytuły wykonawcze wystawione przez Centrum Organu Wierzyciela w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie.

Zdaniem NIK, na liczbę wystawianych tytułów wykonawczych istotny wpływ miały także okoliczności opisane w punkcie 2. *Realizacja zadań przez jednostki KAS, dotyczące problemów w funkcjonowaniu Centrum Organu Wierzyciela.*

(dowód: akta kontroli str. 2648-2653, 3332-3339)

Ponadto z danych pozyskanych z systemu Zefir 2 w zakresie egzekucji tzw. dochodów scentralizowanych wynika, że w miesiącach poprzedzających wejście w życie ustawy o KAS, tj. w styczniu i lutym 2017 r., wzrosła liczba spraw załatwionych poprzez umorzenie postępowania egzekucyjnego. Przykładowo, w styczniu i lutym 2017 r. izby celne zakończyły w ten sposób 9,0 tys. spraw, podczas gdy w całym I półroczu 2016 r. zakończono w ten sposób 8,3 tys. spraw.

(dowód: akta kontroli str. 2662-2670)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W raporcie z realizacji Kierunków na 2017 r. za III kwartał 2017 r. zapisano, że na koniec 2017 r. nie jest zagrożona realizacja wskaźnika „Utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi podmiotów kluczowych”. Pomimo, że w tym samym raporcie zapisano, że *„Przygotowano projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie niektórych podatników i płatników, w odniesieniu do których zadania są wykonywane przez naczelnika urzędu skarbowego innego niż właściwy miejscowo (projekt z dn. 14.09.2017 r.). Decyzją Kierownictwa KAS utworzenie WUS ds. obsługi kluczowych podmiotów nastąpi z dniem 1 kwietnia 2018 r. Rozpoczęto wybór podmiotów właściwych do obsługi w urzędzie skarbowym ds. obsługi kluczowych podmiotów. Wskazane zostały źródła: finansowania i obsady etatowej”*.

(dowód: akta kontroli str. 3087, 3113)

Oznacza to, że już we wrześniu 2017 r. było wiadomo, że urząd ds. obsługi podmiotów kluczowych nie powstanie do końca 2017 a tym samym wskaźnik nie zostanie zrealizowany.

Ustalenia kontroli w tym zakresie potwierdził Zastępca Dyrektora Departamentu Kluczowych Podmiotów, przekazujący Departamentowi Organizacji i Wdrożeń (odpowiedzialnemu za przygotowanie raportu z realizacji Kierunków na 2017 r. za III kwartał 2017 r.) informacje w zakresie wskaźnika „Utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi podmiotów kluczowych” do ujęcia w raporcie.

(dowód: akta kontroli str. 3144, 3153, 3154, 3171-3184)

Ponadto w Kierunkach na 2018 r. zaplanowano utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi kluczowych podmiotów” na II kwartał 2018 r. w ramach struktury organizacyjnej IAS w Warszawie, podczas gdy w dniu 13 grudnia 2017 r., tj. ponad dwa tygodnie przed zatwierdzeniem/określeniem Kierunków na 2018 r., kierownictwo KAS podjęło decyzję o przesunięciu terminu utworzenia tej jednostki na 1 stycznia 2019 r.

W trakcie kontroli nie uzyskano wyjaśnień w sprawie zawarcia w Kierunkach na 2018 r. wskaźnika „Utworzenie urzędu skarbowego ds. obsługi kluczowych podmiotów”, mimo, że wcześniej została podjęta decyzja o rezygnacji z tworzenia tego urzędu w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3075, 3076, 3151, 3153, 3171-3175)

4. W raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. nie wskazano wykonania wskaźnika „Wdrożony model zintegrowanego zarządzania KAS”. Według założeń zawartych w Kierunkach KAS wskaźnik ten powinien zostać zrealizowany w 2020 r. Zdefiniowany wskaźnik ma charakter logiczny, gdzie „1” oznacza tak, a „0” nie. W Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. w opisie stopnia osiągnięcia miernika wykazano natomiast sformułowanie „*brak danych*”, brak jest również jakichkolwiek informacji o stanie zaawansowania wdrażania ww. modelu.

(dowód: akta kontroli str. 3064, 3286)

Dyrektor DOW przekazał informacje, z których wynika, że w czasie sporządzania Raportu z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. nie posiadał danych o stanie realizacji miernika „Wdrożony model zintegrowanego zarządzania KAS”. Z uwagi na czteroletni okres planowania Kierunków KAS założono, że jego realizacja nastąpi w latach 2018-2020. Dyrektor DOW wskazał, że właściwym do udzielenia wyjaśnień w sprawie tego wskaźnika jest DLK. Zastępca Dyrektora DLK wskazała, że nie posiada żadnych danych i dokumentów, na podstawie których mogłaby odpowiedzieć na pytania jakie działania w zakresie realizacji tego wskaźnika planowano zrealizować w 2017 r. i/lub latach następnych (do 2020 r.), jakie działania podjęto w 2017 r., dlaczego nie udało się ich zrealizować, a także dlaczego w Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. nie zawarto żadnych informacji wyjaśniających niezrealizowanie wskaźnika „Wdrożony model zintegrowanego zarządzania KAS”.

(dowód: akta kontroli str. 3149, 3150, 3154, 3245, 3246, 3247, 3248)

5. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie podjęto działań mających na celu dokonania zmian w Kierunkach KAS w zakresie określenia dwóch wskaźników („Pozycja w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS” i „Udostępnienie nowych usług elektronicznych w obszarze poboru podatków”), pomimo iż konieczność ich zmiany wynikała z Raportu z realizacji kierunków KAS za 2017 r.

- Wskaźnik – „Pozycja w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS”

Polska zajmowała w tym rankingu 27 pozycję w 2013 r. (wartość bazowa). Według założeń zawartych w Kierunkach KAS zakładano od 2017 r. coroczny awans Polski w tym rankingu do pozycji 14 w 2020 r. W Kierunkach KAS zaznaczono, że dane za 2020 r. będą znane w 2022 r. z uwagi na 2-letnie opóźnienie w publikacji raportu stanowiącego źródło danych.

Wartość bazowa wskaźnika została określona na podstawie raportu OECD pt. „Tax Administration 2015, Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”. Wartości docelowe miały być określone

również na podstawie tego raportu zgodnie ze wskaźnikiem: Administrative costs for tax administration/net revenue collected.

(dowód: akta kontroli str. 3064)

W opisie wykonania wskaźnika w Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. zaznaczono, że wskaźnik Administrative costs for tax administration/net revenue collected nie został uwzględniony przez OECD w publikacji Tax Administration Series 2017, zaprzestano jego stosowania, tym samym brak jest danych o wartości wskaźnika „Pozycja w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS”.

(dowód: akta kontroli str. 3285, 3286)

Zdaniem NIK zmianie powinien ulec wskaźnik i/lub opis źródła danych przedstawiających wartość jego wykonania. W trakcie kontroli Zastępca Dyrektora DLK nie udzieliła odpowiedzi na pytanie dlaczego w związku z brakiem danych źródłowych dotyczących ustalenia wartości wskaźnika „Pozycja w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS” na koniec 2017 r. nie dokonano zmiany założeń poprzez zmianę tego wskaźnika lub źródeł ich danych określonych w Kierunkach KAS.

(dowód: akta kontroli str. 3149, 3154, 3244, 3247, 3248)

- Wskaźnik – „Udostępnienie nowych usług elektronicznych w obszarze poboru podatków”.

W Kierunkach KAS zaplanowano, że od 2016 r. do 2018 r. powstaną trzy nowe usługi w obszarze poboru podatków realizowane elektronicznie, a w 2019 r. jeszcze jedna taka usługa. W Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. zaznaczono, że wskaźnik ten jest wykonany w 40%, wskazano działania służące realizacji wskaźnika/miernika oraz przyczyny nieosiągnięcia celu/poziomu wskaźnika/miernika. W Raporcie z realizacji Kierunków KAS za 2017 r. przedstawiono sugestię, o potrzebie dokonania zmian wartości docelowej wskaźnika na: dwie nowe usługi do końca 2018 r. i zrezygnowania z celów na 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 3064, 3288, 3289)

Zastępca Dyrektora DPP poinformowała, że nie posiada informacji o przyczynach niedokonania zmiany Kierunków KAS proponowanej przez ten departament.

(dowód: akta kontroli str. 3150, 3154, 3261)

Zdaniem NIK zmiany w zakresie określenia ww. dwóch wskaźników „Pozycja w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS” i „Udostępnienie nowych usług elektronicznych w obszarze poboru podatków ” powinny znaleźć się w przygotowywanej przez Departament Zarządzania Strategicznego ewaluacji czteroletnich Kierunków KAS.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Według zapisów zawartych w Kierunkach KAS w przypadku zagrożenia dla terminowej realizacji Kierunków KAS, Szef KAS jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania Ministrowi Rozwoju i Finansów informacji o powstałych ryzykach oraz związanych z nimi działaniach zaradczych. Szef KAS powinien do 15 marca każdego roku przedstawiać raport ze stanu realizacji celów i działań określonych w niniejszym dokumencie, podjętych w poprzednim roku. Raport powinien zawierać w szczególności informację o stopniu osiągnięcia wartości wskaźników oraz ewentualne propozycje działań, które służą zapewnieniu skutecznej realizacji dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 3058)

Raport ze stanu realizacji celów i działań określonych w czteroletnich kierunkach KAS podjętych w roku 2017 został zatwierdzony przez Szefa KAS p. Mariana Banasia. Na dokumencie tym brak jest oznaczenia daty jego zatwierdzenia. Według wyjaśnień, oraz przedłożonych do kontroli dokumentów Raport ten został zatwierdzony w dniu 23 marca 2018 r., tj. po terminie określonym w zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017-2020.

(dowód: akta kontroli str. 3271, 3143, 3153, 3162-3165)

W trakcie kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło także dokumentu potwierdzającego przekazanie ww. raportu Ministrowi Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 3143, 3153, 3166)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰¹, wnosi o:

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację dochodów z tytułu należności scentralizowanych przez jednostki KAS.
2. Pilne podjęcie skutecznych działań zmierzających do wdrożenia systemów informatycznych niezbędnych do usprawnienia funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS.
3. Zapewnienie właściwego nadzoru w zakresie terminowości opracowywania i wydawania aktów wykonawczych oraz regulacji wewnętrznych dotyczących KAS w Ministerstwie Finansów.
4. Niezwłoczne sporządzanie i aktualizowanie opisów/metryk stanowisk pracy oraz zapoznanie z nimi pracowników nowo zatrudnianych oraz przenoszonych na inne stanowiska pracy.
5. Wzmocnienie systemów kontrolnych w zakresie terminowości przyznawania i wypłaty dodatków kontrolerskich.
6. Niezwłoczne zakończenie prac nad zmianą Zarządzenia MRiF w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych KAS oraz nadania im statutów.
7. Staranne i terminowe opracowywanie rocznych raportów z wykonania kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017-2020 przez Szefa KAS oraz przedkładanie ich Ministrowi Finansów.
8. Zakończenie procesu etatyzacji KAS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹⁰¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia 21 grudnia 2018 r.

Za zgodność z treścią Uchwały
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
Nr 12/2019 z dnia 27 marca 2019 r.
Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia kwietnia 2019 r.