



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.005.04.2018

P/18/009

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/47/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Piotr Michalak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/46/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 2)
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie, ul. Franklina Delano Roosevelta 1, 2, 70-525 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Grzelak, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie od 1 marca 2017 r.; od 9 grudnia 2015 r. do 28 lutego 2017 r. pełniący obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej w Szczecinie (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przygotowanie i przeprowadzenie procesu konsolidacji administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej a także realizację ustawowych zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier oraz nadzoru nad egzekucją administracyjną należności scentralizowanych², przez Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przygotowanie procesu konsolidacji Izby Skarbowej (dalej: *IS*), Izby Celnej (dalej: *IC*) i Urzędu Kontroli Skarbowej (dalej: *UKS*) w Szczecinie przeprowadzone zostało przy współpracy przedstawicieli wszystkich trzech konsolidowanych jednostek.

Etatyzacja jednostek Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (dalej: *IAS*) opierała się na bieżącej współpracy z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: *Szef KAS*) i została przeprowadzona zgodnie z jego wytycznymi.

Według stanu na 1 marca 2017 r. w IAS zatrudnionych było (z miejscem wykonywania pracy/służby w IAS lub jednostkach podległych) 3.214 osób (w tym 789 funkcjonariuszy), z czego 159 osób na umowę zastępstwa. Do 31 maja 2017 r. propozycję pracy lub służby otrzymało 3.108 (96,7%) osób (w tym 739 funkcjonariuszy), z czego 45 osób (w tym 22 funkcjonariuszy) nie przyjęło otrzymanej propozycji. Propozycji dalszego zatrudnienia (propozycji określającej

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² 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. w sprawie wyznaczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania niektórych zadań Krajowej Administracji Skarbowej oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania (Dz. U. z 2018 r. poz. 1096, ze zm.)

nowe warunki pracy/pelnienia służby) nie otrzymały 222 osoby (6,9%), w tym 47 funkcjonariuszy (ośmiu posiadających szczególne uprawnienia oraz jeden z Wydziału Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej) i ośmiu radców prawnych. Równocześnie w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudniono 164 nowych pracowników oraz jednego funkcjonariusza. Przy obsadzaniu poszczególnych komórek organizacyjnych pracownikami lub funkcjonariuszami Dyrektor IAS kierował się schematami struktury organizacyjnej³, a także tabelą zadań przypisanych komórkom organizacyjnym oraz limitem etatów dla funkcjonariuszy.

Analiza akt osobowych 40 funkcjonariuszy i pracowników wykazała, że pisemne propozycje określające nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby zostały złożone przez Dyrektora IAS w Szczecinie w terminie do dnia 31 maja 2017 r., a zatem w terminie wynikającym z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej⁴ (dalej: *ustawa wprowadzająca KAS*).

Analiza 20 najniższych wynagrodzeń lub uposażeń brutto, odpowiednio pracowników lub funkcjonariuszy IAS wg stanu na 1 września 2017 r. wykazała, że wynagrodzenia/uposażenia te nie były niższe niż 3 tys. zł, zgodnie z § 1 pkt 1 Porozumienia z 1 marca 2017 r. w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej, zawartego pomiędzy Szefem KAS a NSZZ „Solidarność”.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego wszystkich funkcjonariuszy, którzy otrzymali propozycję pracy w IAS, w Wydziałach Kadr i Szkolenia, w Pionie Poboru i Egzekucji i w komórce Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, została ustalona z uwzględnieniem dodatku za stopień służbowy.

Regulaminy organizacyjne (dalej: RO) IAS i jednostek podległych obowiązywały od ich zatwierdzenia⁵, z mocą od dnia 1 marca 2017 r., a struktura organizacyjna tych jednostek uwzględniała wytyczne Szefa KAS.

Przeniesienie z dniem 1 marca 2017 r. z komórek organizacyjnych IC w Szczecinie do komórek podatku akcyzowego i podatku od gier IAS, zadań określonych w § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów⁶ nie miało wpływu na terminowość ich realizacji. Analiza 40 spraw odwoławczych, w tym rozpatrywanych przez Dyrektora IC w Szczecinie oraz przekazanych w związku z utworzeniem KAS do Dyrektora IAS w Szczecinie i zakończonych w IAS wykazała, że terminowość załatwiania spraw nie uległa pogorszeniu.

Niemniej jednak w toku kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, w tym w zakresie przygotowanie i przeprowadzenie procesu przeniesienia Centrum Organu Wierzyciela (dalej: COW) z IC w Szczecinie do Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie. Dotyczyły one:

³ Przekazanymi dyrektorem izb administracji skarbowej w trakcie narady kierownictwa 22 grudnia 2016 r.

⁴ Dz. U. poz. 1948, ze zm.

⁵ RO IAS oraz RO Zachodniopomorskiego Urzędu Celno – Skarbowego nadano 1 marca 2017 r., RO urzędów skarbowych województwa zachodniopomorskiego nadano w dniach od 6 do 9 marca 2017 r.

⁶ Dz. Urz. MRiF poz. 41, ze zm.

1. Niepodjęcia przez Dyrektora IAS w Szczecinie⁷ przed dniem 1 marca 2017 r. adekwatnych działań w celu rozpoznania istniejących problemów w funkcjonowaniu COW w IC w Szczecinie, w szczególności dotyczących problemów kadrowych oraz istniejących zaległości w realizacji zadań.
2. Zbyt późnego podejmowania przez Dyrektora IAS w Szczecinie działań mających na celu identyfikację a następnie rozwiązanie problemów działalności COW.

Konsekwencją wyżej wymienionych nieprawidłowości zdaniem NIK było niezapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej do wykonywania zadań po konsolidacji przez COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, w tym poprzez zmniejszenie stanu etatowego w COW. Stan kadrowy w COW sprzed utworzenia KAS nie został osiągnięty do 30 czerwca 2018 r. (na koniec czerwca 2018 r. stan ten był mniejszy o 11 etatów, tj. o 8,4%) w porównaniu do stanu na dzień 28 lutego 2017 r. Zbyt późne podjęcie przez Dyrektora IAS w Szczecinie działań w celu identyfikacji i rozwiązania problemów w funkcjonowaniu COW oraz spadek „zatrudnienia w COW”⁸ przyczyniły się do wystąpienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu COW, stwierdzonych w toku kontroli w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, tj.:

- niewystawianiu przez COW upomnień dotyczących należności scentralizowanych lub ich wystawianie ze znaczną zwłoką w 77,5% zbadanych spraw,
- niewystawianiu tytułów wykonawczych na należności scentralizowane lub ich wystawianie ze znaczną zwłoką w 30,0% zbadanych spraw, w których doręczono upomnienia,

oraz do spadku liczby wystawianych przez COW upomnień w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2017 r. i w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2018 r. oraz liczby wystawianych tytułów wykonawczych dotyczących należności scentralizowanych w porównaniu do analogicznego okresu roku 2016.

3. Powołaniu przez Dyrektora IAS w Szczecinie do „rezerwy kadrowej” siedmiu osób zatrudnionych w IAS z miejscem wykonywania obowiązków służbowych w COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, pomimo, że już w momencie przejścia COW z IC w Szczecinie do Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie występowały opóźnienia w realizacji zadań COW oraz braki kadrowe, a po konsolidacji „zatrudnienie w COW” uległo zmniejszeniu, przy zwiększonej ilości zadań.

Wyżej wymienione nieprawidłowości świadczą zdaniem NIK o nierzetelnym przygotowaniu przez Dyrektora IAS procesu przejęcia COW przez Trzeci Urząd Skarbowy w Szczecinie.

Stwierdzone nieprawidłowości w pozostałym zakresie, polegały na:

- przekroczeniu przez Dyrektora IAS w Szczecinie o 2,3% limitu funkcjonariuszy w rezerwie kadrowej, ustalonego przez Szefa KAS na poziomie nieprzekraczającym 4%,
- naruszeniu wytycznych w zakresie alokacji funkcjonariuszy do urzędów skarbowych, którzy zgodnie z dyspozycją Szefa KAS powinni pełnić służbę w izbach administracji skarbowej lub urzędach celno-skarbowych,
- nieterminowym wystawieniu upoważnień oraz zakresów obowiązków dla dwóch spośród 15 objętych kontrolą kierowników komórek organizacyjnych w IAS.

⁷ Od 30 stycznia 2017 r. pełniącego także funkcję Koordynatora do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim.

⁸ Zatrudnienie w IAS z miejscem wykonywania pracy/pelnienia służby w COW w III US w Szczecinie

- niewykonaniu dyspozycji Szefa KAS⁹ dotyczącej wszczęcia postępowań sprawdzających wobec osób nieposiadających dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”, zatrudnionych na stanowiskach naczelnika i zastępców naczelnika Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Szczecinie (dalej: UCS) oraz kierowników komórek organizacyjnych tej jednostki (według stanu na dzień 10 sierpnia 2018 r., spośród 46 osób na powyższych stanowiskach, poświadczenie bezpieczeństwa posiadało jedynie 20 osób, w szczególności poświadczenia bezpieczeństwa nie posiadał jeden z zastępców naczelnika UCS, który pełni tę funkcję od września 2017 r.).
- przekazywaniu z opóźnieniem przez Dyrektora IAS w Szczecinie skarg skierowanych do *Zespołu do monitorowania realizacji Porozumienia z 1 marca 2017 r. w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej w 60 z 80 przypadków.*

W trakcie kontroli NIK zwróciła także uwagę na:

1. brak regulacji wewnętrznych wydanych przez Dyrektora IAS w Szczecinie odnośnie do sprecyzowania kryteriów określania wysokości przyznawanych dodatków kontrolerskich, w sytuacji, gdy ich wysokość może wahać się od 2% do 50% wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego dla osób wykonujących czynności kontrolne, co zdaniem NIK rodzi ryzyko uznaniowości i nierównego traktowania przy przyznawaniu tych dodatków.
2. wypłatę odszkodowania z tytułu nieprzedłożenia propozycji pracy/służby w wysokości 13,6 tys. zł w wyniku zawarcia ugody przed sądem, poniesienie 0,9 tys. zł kosztów procesu, jak również uwzględnienie przez Dyrektora IAS w Szczecinie 14 skarg dotyczących procesu przedkładania propozycji pracy lub służby, co w ocenie NIK świadczy o nie w pełni rzetelnym przygotowaniu procesu zatrudniania w IAS.

Zaznaczyć należy również, że porównując stan na koniec I półrocza 2017 i 2018 do stanu na koniec I półrocza 2016 r., w urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego wystąpił znaczny spadek liczby tytułów wykonawczych do załatwienia (odpowiednio o 46,5% i 57,1%) i objętych nimi kwot zaległości (o 83,4% i 73,6%), spadek realizacji tytułów wykonawczych załatwionych poprzez wyegzekwowanie (2016 – 399, 2017 – 186, 2018 – 111) oraz spadek wyegzekwowanych kwot (2016 – 1.266,0 tys. zł, 2017 – 397,0 tys. zł, 2018 – 919 tys. zł), co zdaniem NIK świadczy, że nadzór Dyrektora IAS w Szczecinie, o którym mowa w 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰ (dalej: *ustawa o KAS*) nie był w pełni skuteczny.

⁹ Zawartej w piśmie SC6.0723.2.2017.2 z dnia 24 lutego 2017 r. dotyczącego zapewnienia przez dyrektorów IAS, by naczelnicy urzędów celno-skarbowych, ich zastępcy oraz kierujący komórkami organizacyjnymi w UCS posiadali poświadczenie uprawniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Etytazacja i sprawy kadrowe

Opis stanu
faktycznego

Proces konsolidacji IS, IC i UKS w Szczecinie został poprzedzony zawarciem, pomiędzy dyrektorami tych jednostek, Porozumienia z dnia 12 grudnia 2016 r. powołującego: *Zespół wdrożeniowy ds. Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie działalności wspierającej* oraz *Zespoły obszarowe działające w ramach Zespołu wdrożeniowego ds. Krajowej Administracji Skarbowej*, w celu uściślenia zasad współpracy między stronami oraz prawidłowego i terminowego przeprowadzenia działań prowadzących do wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej. W skład poszczególnych zespołów weszły osoby zatrudnione we wszystkich trzech jednostkach. W myśl Porozumienia, zadania Zespołów obszarowych¹¹ oraz harmonogram raportowania, wynikały z tzw. procedur przejścia, przekazanych przez Departament Reformy Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów.

Dyrektorzy IS, IC i UKS brali udział w spotkaniach dotyczących szczegółów wdrożenia Krajowej Administracji Skarbowej. W trakcie roboczych spotkań w grudniu 2016 r. rozpoczęto proces kształtowania struktur organizacyjnych jednostek terenowych KAS, w tym w pierwszej kolejności IAS oraz UCS, obejmujące szacunkowe przyporządkowanie pracowników i funkcjonariuszy UKS i IC do komórek IAS. Punktem wyjścia do podjętych działań było utworzenie i aktualizowanie tzw. arkusza etatyzacyjnego. Na podstawie dostępnych wówczas informacji (roboczego schematu struktury organizacyjnej jednostek terenowych KAS oraz tabeli zadań przypisanych komórkom organizacyjnym skonsolidowanej IAS, przekazanych w dniu 22 grudnia 2016 r. w trakcie narady kierownictwa Ministerstwa Finansów z dyrektorami konsolidowanych jednostek) dokonano przyporządkowania komórek organizacyjnych dotychczasowych jednostek do planowanej struktury nowej IAS i wskazania liczby etatów planistycznych przypadających na przyporządkowane komórki organizacyjne. Zgodnie z przyjętą przez IAS (na przełomie grudnia 2016 r. i stycznia 2017 r.) własną metodyką, etatyzacja UCS stanowić miała różnicę między dotychczasową liczbą etatów IC i UKS a etatami przekazanymi przez te jednostki do realizacji zadań określonych statutami IAS i urzędów skarbowych, z uwzględnieniem wytycznych Szefa KAS odnośnie przekazania do urzędów skarbowych etatów w celu zapewnienia realizacji zadań w komórkach rejestracji oraz komórkach czynności analitycznych i sprawdzających.

Ze względu na fakt, że w tym okresie nieznane były projekty statutu i struktury organizacyjnej IAS przygotowywane przez Ministerstwo Finansów, uzgodniono, że w miarę postępu prac projekty miały być modyfikowane. W notatkach ze spotkań podkreślano, że brak informacji o przewidywanej strukturze i brak projektu statutu stanowił duże utrudnienie w przyporządkowaniu zadań do jednostek i komórek organizacyjnych.

Etatyzacja jednostek IAS opierała się na bieżącej współpracy z Szefem KAS, który w piśmie z 27 stycznia 2017 r.¹² określił limity alokacji z IC i UKS dla realizacji

¹¹ Zespoły ds.: kadr, księgowości, majątku, komunikacji wewnętrznej, BHP, informacji niejawnych, obronności, informatyki, inwentaryzacji zasobów lokalowych jednostek KAS zmierzającej do wyznaczenia lokalizacji obiektów urzędu celno-skarbowego.

¹² Nr pisma RS4.0101.1.2017.

kluczowych celów przez komórki rejestracyjne i komórki do spraw czynności analitycznych i sprawdzających oraz nieprzekraczalny limit etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W trakcie konsolidacji dwukrotnie (pisma z dnia 14 lutego 2017 r.¹³ i z dnia 31 marca 2017 r.¹⁴) korygowano przyznany limit etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej dla IAS.

(dowód: akta kontroli str. 218-274, 1288-1299)

Przy obsadzaniu poszczególnych komórek organizacyjnych pracownikami lub funkcjonariuszami Dyrektor IAS kierował się roboczymi schematami struktury organizacyjnej przekazanymi w trakcie narady kierownictwa 22 grudnia 2016 r. oraz pismem z dnia 5 stycznia 2017 r., a także tabelą zadań przypisanych komórkom organizacyjnym oraz limitem etatów dla funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 275-360)

Z dniem 1 października 2015 r. Dyrektor IC w Szczecinie został wyznaczony na terytorium całego kraju do wykonywania zadań wierzyciela w odniesieniu do obowiązków 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 administracji¹⁵. Dyrektor IC w Szczecinie jako COW, na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych przyjął na dzień 1 października 2015 r. zaległości wraz z aktami sprawy na ogólną kwotę 7.387.647.438,66 zł.

Jak wynika z przeprowadzonego przez pracowników Ministerstwa Finansów w okresie od sierpnia do października 2016 r. audytu, którego wyniki zawarto w *„Sprawozdaniu z zadania zapewniającego nt. procesu poboru, rozliczania i dochodzenia należności po centralizacji obszaru finansowo-księgowego”*¹⁶, problem z terminową realizacją zadań w COW występował od początku jego istnienia, co spowodowane było:

- niedoszacowaniem zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji tak dużej liczby spraw,
- niesprawnością systemu informatycznego Zefir2, który pomimo zgłoszeń HelpDesk nie został poprawiony,
- błędnym założeniem przekazania do COW spraw niezakończonych, co skutkowało brakiem wiedzy historycznej pracowników oraz koniecznością pozyskiwania i ponownego wnikliwego analizowania materiału zgromadzonego w sprawie,
- nieprawidłowym doborze kadr do COW – osoby przeniesione do COW nie posiadały doświadczenia w zakresie stosowania przepisów prawa, niektórym również brakowało podstawowych umiejętności pracy na komputerze oraz

¹³ Nr pisma CP6.892.11.2017 (uzupełnione pismem z dnia 15 lutego 2017 r., znak: CP6.892.11.2017.1).

¹⁴ Nr pisma DZP 1404493.2017.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

¹⁶ Sprawozdanie znak: 420000-IAWY.0951.3.2016.80.

umiejętności wykonywania prostych czynności w wykorzystywanych systemach informatycznych,

- wadliwą migracją danych z systemu ZEFIR do ZEFIR2, a następnie brakiem uzgodnienia kwot i liczby spraw, które powinny być zmigrowane do systemu ZEFIR2, co powodowało utrudnienia w zarządzaniu sprawami na poziomie wierzyciela.

W związku z wyznaczeniem¹⁷ z dniem 1 marca 2017 r. Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie do wykonywania zadań wierzyciela należności scentralizowanych, w urzędzie tym utworzono COW, które przejęło zadania, przed konsolidacją realizowane przez COW w IC w Szczecinie.

Na mocy porozumienia z dnia 28 grudnia 2016 r. zawartego pomiędzy Dyrektorami IS w Szczecinie i IC w Szczecinie, powołano „Zespół w celu uściślenia zasad współpracy pomiędzy Stronami oraz prawidłowego i terminowego przeprowadzenia działań prowadzących do utworzenia COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie” (dalej: Zespół ds. COW), do zadań którego należało w szczególności ustalenie sposobu przejęcia dokumentacji, ustalenie bazy lokalowej, ustalenie sposobu funkcjonowania systemu ZEFIR2 oraz wypracowanie możliwego sposobu działania COW po 1 marca 2017 r. Zespół ten w lutym 2017 r. opracował „Procedurę przekazania spraw z Centrum Organu Wierzyciela Izby Celnej w Szczecinie”.¹⁸

W czerwcu 2017 r. Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie opracowała dokument „Analiza funkcjonowania Centrum Organu Wierzyciela”, wskazując na główne zdiagnozowane problemy w funkcjonowaniu COW, tj. m.in:

- poważne zaległości w realizacji zadań z okresu sprzed utworzenia KAS,
- gwałtowne zmniejszenie liczby pracowników (głównie odejścia pracowników na emeryturę bądź odejścia w związku z nieprzyjęciem lub brakiem otrzymania 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,
- funkcjonalność systemu ZEFIR2 niedostosowaną do zmian po reformie,
- niezakończony proces migracji danych w związku z centralizacją zadania w 2015 r. (utworzenie COW w IC w Szczecinie).

Po otrzymaniu ww. analizy, Dyrektor IAS w Szczecinie zlecił audytorowi wewnętrznemu przeprowadzenie audytu funkcjonowania COW. Opracowane w dniu 26 lipca 2017 r. sprawozdanie z czynności doradczych „Funkcjonowanie Centrum

¹⁷ Na podstawie § 4 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 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).

¹⁸ Procedura określała m.in. sposób przekazania dokumentów i spraw niezakończonych, sposób sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego i wykazów spraw, terminy ich przekazania, rodzaje spraw podlegających przekazaniu Naczelnikowi Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie z podziałem na: sprawy niezakończone do 28 lutego 2017 r., sprawy przekazane do windykacji do 28 lutego 2017 r. w formie dziennego raportu, do których nie podjęto czynności, sprawy w postępowaniach upadłościowych, sprawy podlegające przekazaniu na podstawie wykazu spraw nieujętych w „należnościach w windykacji” systemu Zefir2 (zapłata należności), których nie można ująć w spisie zdawczo-odbiorczym, w szczególności z uwagi na wniesione zarzuty w postępowaniu zabezpieczającym lub egzekucyjnym, sprawy, w których przygotowano wniosek o odpis przedawnionej należności, a należność nie została odpisana z systemu ZEFIR2.

Organu Wierzyciela po wdrożeniu Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹, potwierdziło szereg problemów w funkcjonowaniu COW, które miały negatywny wpływ na terminowość i rzetelność realizacji powierzonych COW zadań. Dotyczyło to:

- niedoszacowania potrzeb kadrowych i spadek „zatrudnienia w COW”,
- braku znajomości zagadnień obsługi gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych przez pracowników COW,
- wysokiego stanu przejętych z dniem 1 marca 2017 r. zaległych spraw i ich przyrost po konsolidacji,
- błędów migracji danych do systemu ZEFIR2, przeprowadzonej w 2015 r. (konieczność zweryfikowania ponad 4000 rekordów w ZEFIR2), skutkujących m.in. brakiem rzetelnej informacji o kwocie zadłużenia podmiotów wobec Skarbu Państwa, błędami w prezentowaniu informacji w raportach dostępnych w systemie, niezasadnym podejmowaniem czynności wierzycielskich i postępowań egzekucyjnych,
- błędów i dysfunkcji w systemie ZEFIR2, nierozwiązywanych w pełni w trybie zgłoszenia Help Desk, w tym utrudnień występujących przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, brak wymiany danych z systemem CRP KEP (konieczność weryfikowania adresów zobowiązanych z bazą PESEL, CEiDG lub KRS),
- zmianę systemu kancelaryjnego COW na SZD²⁰.

W obszarze związanym z kadrami w sprawozdaniu odnotowano, że „do 28 lutego 2017 r. w COW zatrudnionych było 131 osób. Z dniem 1 marca 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej prowadzenie Centrum Organu Wierzyciela przejął Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie, a na realizację zadań COW przeznaczono 121 etatów, z czego na dzień 19 czerwca 2017 r. obsadzonych pozostało 106 osób, przy czym tego dnia pracę świadczyły 73 osoby. Do końca sierpnia pracę w COW zakończy 16 osób, które nie otrzymały, bądź nie przyjęły propozycji pracy, a do końca 2017 r. 3 osoby nabędą prawa emerytalne, co może skutkować wpłynięciem wniosków o rozwiązanie umowy o pracę w związku z przejściem na emeryturę. Z powyższego wynika, że o ile nie zostaną podjęte działania w celu pozyskania nowych pracowników, od 1 września obsada będzie wynosiła 90 osób, w tym część chorowitych, o dużej absencji”.

W sprawozdaniu odniesiono się również do problemu przyrostu zaległości, podając: „Do COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie z dniem 1 marca 2017 r. przekazanych zostało:

- 202.822 spraw niezakończonych na kwotę zaległości 10.366.128.444 zł (28.02.2017 r. na 1 etat przypadały 1594 sprawy na kwotę 79.130.751 zł),
- 41.172 sprawy, w których nie podjęto działań (28.02.2017 r. na 1 etat przypadało 314 spraw),
- 2663 spraw w postępowaniu upadłościowym,
- 141 spraw należności przedawnionych, w których przygotowano wnioski o odpisanie należności, a należność ta nie została odpisana.

Po upływie ponad 3 miesięcy nastąpił wzrost zarówno spraw niezakończonych, jak i spraw, w których nie podjęto działań (stan na dzień 19.06.2017 r.):

- 214.533 spraw niezakończonych na kwotę zaległości 10.991.220.815 zł (na 1 obsadzony etat 2024 sprawy na kwotę 103.690.762 zł),
- 49.581 spraw, w których nie podjęto działań (na 1 obsadzony etat 468 spraw).”

¹⁹ Sprawozdanie sporządzone przez Samodzielne Wieloosobowe Stanowisko Audytu Wewnętrznego Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, pismo 3201-IWA.094.5.2017.4 z dnia 26 lipiec 2017 r.

²⁰ System Zarządzania Dokumentami.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. stan zaległości scentralizowanych w windykacji w COW wynosił 11.775.331.269 zł.

Zatrudnienie²¹ w COW w etatach wynosiło według stanu na 31 grudnia 2016 r. – 134, 28 lutego 2017 r. – 131, 1 marca 2017 r. – 121, 1 września 2017 r. – 93, 30 września 2017 r. – 91, 31 grudnia 2017 r. – 109, 30 czerwca 2018 r. – 120.

Wszyscy pracownicy przypisani do COW na dzień 1 marca 2017 r. zostali przeniesieni ze struktur Izby Celnej w Szczecinie, z czego 117 z funkcjonującego w niej do dnia 28 lutego 2017 r. COW.

Zmniejszenie liczby etatów na dzień 1 marca 2017 r. wynikało z przesunięcia, decyzją Dyrektora IAS w Szczecinie, ośmiu etatów z COW IC w Szczecinie do komórek organizacyjnych UCS w celu realizacji zadań związanych z kontrolą przewozu towarów na drogach (w związku z pismami Szefa KAS²²) oraz z przeniesieniem czterech etatów do IAS (do komórki spraw wierzycielskich, zajmującej się nadzorem nad COW).

Dyrektor IAS w Szczecinie w dniach 20 września 2017 r. oraz 20 grudnia 2017 r. wyraził zgodę na „zatrudnienie w COW” odpowiednio 22 i dwóch pracowników²³, co stanowiło 49,0% zgłaszanego po 1 marca 2017 r. przez Naczelnik Urzędu zapotrzebowania w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 148-176, 197-274, 405-647, 1783-1872, 1907)

Komórka likwidacji towarów (COC) w UCS początkowo umiejscowiona została w pionie orzecznictwa, zgodnie z załącznikiem nr 9 do zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów. W związku z pilotażem w UCS, w zakresie wdrożenia koncepcji „Założenia realizacji kontroli mobilnych w oparciu o model zintegrowanej analizy ryzyka na poziomie Zachodniopomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego”, od 1 kwietnia 2018 r. komórka likwidacji towarów usytuowana została w pionie wsparcia i połączona z komórką spraw ogólnych (CWO-1).

W urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego zadania w zakresie likwidacji towarów zostały przypisane komórkom egzekucji administracyjnej (SEE).

Referat Obsługi Przedsiębiorców w zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych (ICC) został umiejscowiony w strukturze IAS w pionie kontroli, cła i audytu.

(dowód: akta kontroli str. 78-79, 218-232, 917-936)

Zgodnie z wytycznymi Szefa KAS z dnia 24 lutego 2017 r.²⁴ przy składaniu propozycji służby uwzględniono również obsadę tzw. rezerwy kadrowej (która miała stanowić nie więcej niż 4% łącznej liczby funkcjonariuszy z przyznanego dla danej izby administracji skarbowej limitu), tj. funkcjonariuszy, którzy nie będą wykonywać bezpośrednio zadań zarezerwowanych dla formacji mundurowych, pod warunkiem, że będą oni stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych i mogą pełnić zarówno służbę w urzędzie celno-skarbowym jak i izbie administracji skarbowej. Według stanu na 1 września 2017 r. w rezerwie kadrowej IAS było 29

²¹ Zatrudnienie w Izbie Celnej/Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie z miejscem wykonywania pracy w COW.

²² Odpowiednio z dnia 14 lutego 2017 r., znak: CP6.892.11.2017 oraz z dnia 15 lutego 2017 r., znak: CP6.892.11.2017.1 dotyczącymi wzmocnienia komórek realizacji 80 etatami funkcjonariuszy celno-skarbowych na zadania związane z kontrolą przewozu towarów.

²³ Pismo nr 3201-IZK2.100.24.2017 i nr 32010IZK2.100.34.2017.

²⁴ Pismo SC6.0723.2.2017.

funkcjonariuszy, co stanowiło 6,3% limitu funkcjonariuszy, a według stanu na 30 czerwca 2018 r. 25 funkcjonariuszy, co stanowiło 5,43% limitu. Do rezerwy zakwalifikowane zostały wyłącznie osoby, które przed 1 marca 2017 r. były funkcjonariuszami celnymi. Kryteria kwalifikacji, według wyjaśnień Dyrektora IAS w Szczecinie, były zbieżne z kryteriami dla funkcjonariuszy celno-skarbowych, takimi jak posiadanie odpowiedniego doświadczenia, zaliczenie testów sprawnościowych oraz dyspozycyjność. Wszyscy funkcjonariusze powołani do rezerwy kadrowej przeszli szkolenia z obsługi systemów dokonywania odpraw celnych w trakcie szkolenia stanowiskowego oraz od września 2017 r. szkolenia związane z obsługą ruchu granicznego. Szef KAS ani Dyrektor IAS w Szczecinie nie wydawali w tym zakresie odrębnych wytycznych. Funkcjonariusze powołani do „rezerwy kadrowej” wykorzystywani byli w 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. do realizacji zadań funkcjonariuszy w wymiarze co najmniej 30 dni w roku, jednorazowo lub w podziale na części.

(dowód: akta kontroli str. 968-1039, 1043-1154)

Koordynatorem do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim został w dniu 30 stycznia 2017 r.²⁵ Jarosław Grzelak, pełniący obowiązki Dyrektora IS w Szczecinie. Na podstawie harmonogramów z prac związanych z utworzeniem KAS, Dyrektor IS w Szczecinie otrzymywał raporty z działalności zespołu wdrożeniowego KAS zawierające informacje o działaniach podejmowanych w poszczególnych obszarach podlegających konsolidacji.

(dowód: akta kontroli str. 80, 717-807, 1288-1303)

Dyrektor IAS w Szczecinie, po określeniu przez Szefa KAS limitu etatów, dwukrotnie zwracał się z prośbą o zwiększenie zatrudnienia. Pismem z 21 lipca 2017 r., skorygowanym pismem z 22 sierpnia 2017 r. Dyrektor IAS w Szczecinie wystąpił o wyrażenie zgody na obsadzenie wakatów w służbie cywilnej, w związku z istniejącą blokadą etatów. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów (dalej: *Departament DLK*) przekazała zgodę Szefa KAS na obsadzenie 75 etatów.

Pismami z dnia 28 marca 2018 r. oraz 6 kwietnia 2018 r. Dyrektor IAS w Szczecinie wystąpił do Szefa KAS o zgodę na częściowe zwolnienie z zasady, zakomunikowanej dyrektorom izb administracji skarbowej pismem Szefa KAS z 28 lutego 2018 r., według której z każdych dwóch etatów zwalnianych przez osoby odchodzące na emeryturę lub rentę, tylko jeden etat może być obsadzony. Zwolnienie to miałoby dotyczyć między innymi obsadzenia wakatów w COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie. Dyrektor Departamentu DLK nie wyraziła zgody na powyższe.

Następnie, pismami z dnia 21 czerwca 2018 r. oraz 12 lipca 2018 r. Dyrektor IAS w Szczecinie wystąpił o zwiększenie limitu etatów o 20 w COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, wskazując, że osiem etatów zostałoby pozyskanych poprzez częściowe zwolnienie z wyżej opisanej zasady Szefa KAS oraz że na te osiem etatów IAS posiada zabezpieczone środki finansowe. W zakresie pozostałych etatów Dyrektor IAS w Szczecinie wnioskował o zwiększenie limitu etatów oraz środków na wynagrodzenia. W odpowiedzi Departament DLK odmówił zwiększenia limitu etatów polecając wykorzystać istniejące wakaty (w tym również te, które powstaną w kolejnych miesiącach poprzez odejścia pracowników na emeryturę). Dyrektor IAS w Szczecinie wskazał w odpowiedzi, że istniejące wakaty muszą

²⁵ Zarządzenie nr 25 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

zostać wykorzystane na wzmocnienie obsady kadrowej w obszarach związanych z realizacją zadań miejscowych urzędów skarbowych, co nie może odbywać się kosztem realizacji zadań centralnych.

(dowód: akta kontroli str. 218-274, 968-1039, 1477-1588)

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. w jednostkach KAS województwa zachodniopomorskiego służbę pełniło 432 funkcjonariuszy, z czego 25 w IAS, dziewięciu²⁶ w urzędach skarbowych (wszyscy zakwalifikowani do rezerwy kadrowej) oraz 398 w UCS. Dyrektor IAS w Szczecinie podał, że do końca 2019 r. zamierza przenieść wszystkich funkcjonariuszy z urzędów skarbowych do UCS.

(dowód: akta kontroli str. 184-189, 968-1039, 1603-1608)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor IAS w Szczecinie, pełniący także od dnia 30 stycznia 2017 r. funkcję Koordynatora do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim, nie rozpoznał potrzeb i nie podjął przed 1 marca 2017 r. adekwatnych działań w celu zdiagnozowania istniejących problemów w funkcjonowaniu COW, w szczególności dotyczących problemów kadrowych oraz istniejących zaległości, które miały negatywny wpływ na terminowość i rzetelność realizacji zadań w COW. Konsekwencją braku takich działań było zdaniem NIK:
 - a) niezapewnienie przez Dyrektora IAS w Szczecinie, pełniącego do dnia 28 lutego 2017 r. obowiązki Dyrektora IS w Szczecinie oraz będącego koordynatorem do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim, odpowiedniej obsady kadrowej do wykonywania od dnia 1 marca 2017 r. zadań COW [po konsolidacji istotnemu zmniejszeniu (na dzień 1 marca 2017 r. o 10 etatów, tj. o 7,6%) uległa liczba pracowników skierowanych do realizacji zadań COW w porównaniu do stanu sprzed utworzenia KAS; stan ten nie uległ poprawie do końca okresu objętego kontrolą²⁷ a na dzień 30 czerwca 2018 r. był mniejszy o 11 etatów (o 8,4%) w porównaniu do stanu na dzień 28 lutego 2017 r.], w tym wskutek wyrażenia na etapie planowania obsady kadrowej przyszłej KAS zgody, na przesunięcie ośmiu etatów z COW do obszaru kontroli przewozu towarów, de facto zadań, jakie wykonują funkcjonariusze,
 - b) zbyt późne podejmowanie przez Dyrektora IAS w Szczecinie, pełniącego do dnia 28 lutego 2017 r. obowiązki Dyrektora IS w Szczecinie oraz będącego koordynatorem do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim, działań mających na celu identyfikację o następnie rozwiązanie problemów działalności COW²⁸.

Potwierdzeniem powyższego są ustalenia, w tym nieprawidłowości, dokonane przez NIK w toku kontroli w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, polegające na:

²⁶ W COW – 6 osób, w komórce organizacyjnej zajmującej się podatkiem akcyzowym i od gier – 2 osoby oraz w komórce organizacyjnej zajmującej się sprawami karnymi skarbowymi – 1 osoba.

²⁷ 1 stycznia 2016 r. – 30 czerwca 2018 r.

²⁸ Opisanych w dokumentach: Ministerstwa Finansów – „Sprawozdanie z zadania zapewnającego nt. procesu poboru, rozliczania i dochodzenia należności po centralizacji obszaru finansowo-księgowego”, Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie – „Analiza funkcjonowania Centrum Organu Wierzyciela” oraz w sprawozdaniu z czynności doradczych IAS – „Funkcjonowanie Centrum Organu Wierzyciela po wdrożeniu Krajowej Administracji Skarbowej”.

- spadku liczby wystawianych przez COW 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,
- niewystawianiu przez COW upomnień dotyczących należności scentralizowanych lub ich wystawianiu ze znaczną zwłoką wynoszącą od 13 do 354 dni od dnia przekazania sprawy do windykcji przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Dąbrowie Górniczej (SAP) w 77,5% zbadanych spraw otrzymanych z SAP,
- niewystawianiu tytułów wykonawczych na należności scentralizowane lub ich wystawianiu ze znaczną zwłoką (wynoszącą od 26 do 286 dni od siódmego dnia po doręczeniu upomnienia) w 30,0% zbadanych spraw.

W wyjaśnieniach odnośnie do powyższego Dyrektor IAS w Szczecinie podał, że przed 1 marca 2017 r. nie sprawował nadzoru nad realizacją zadań COW IC w Szczecinie, ani nie był pracodawcą dla funkcjonariuszy COW, a Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie przed 1 marca 2017 r. nie był organem pełniącym rolę wierzyciela dla COW. Do tego dnia takie uprawnienia posiadał tylko i wyłącznie Dyrektor IC w Szczecinie. Dokonanie oceny stanu realizacji zadań przez COW – jako kolejne zadanie – możliwe było po 1 marca 2017 r., kiedy to reforma KAS pozwoliła organom, którym przypisano zadanie z obszaru wierzyciela należności scentralizowanych, w tym nadzoru, na dostęp do materiałów pozostających dotychczas w zasobach Dyrektora IC w Szczecinie. Dopiero bowiem dostęp do informacji (w tym m.in. wyników z badania audytowego) w połączeniu z wiedzą płynącą z bezpośredniego wykonywania zadań, w szczególności z pracą w systemie ZEFIR2 (przed reformą, na etapie prac Zespołu ds. COW, jego członkowie spoza IC w Szczecinie nie mieli dostępu do systemu) pozwolił na stwierdzenie zaległości w wykonywaniu zadań i zdiagnozowanie ich przyczyn. Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił także, że celem powołanego w dniu 28 grudnia 2016 r. Zespołu ds. COW nie była ocena stanu kadr ani stanu (terminowości i rzetelności) realizacji zadań przez Dyrektora IC w Szczecinie, a ponadto wskazał, że członkowie tego Zespołu z IC w Szczecinie, przed 1 marca 2017 r. nie przekazywali informacji o problemach w realizacji zadań, występujących od początku istnienia COW.

Odnośnie do przesunięcia ośmiu etatów (funkcjonariuszy) z COW do kontroli przewozu towarów Dyrektor w Szczecinie IAS wyjaśnił, że podjął taką decyzję ze względu na priorytetowość zadania w zakresie kontroli przewozu towarów, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, predyspozycje fizyczne i wiek przenoszonych funkcjonariuszy oraz dodatkowo wskazał, że decyzja w tym zakresie zapadła po uzgodnieniach z Dyrektorem Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

W ocenie NIK fakt, że przed 1 marca 2017 r. Dyrektor IS w Szczecinie nie był organem właściwym w sprawach nadzoru nad COW, nie wykluczał konieczności podjęcia próby powzięcia informacji o stanie kadrowym i organizacyjnym wyodrębnionego centrum kompetencyjnego, które miało zostać włączone w strukturę jednostki podległej IAS. Powzięcie adekwatnej informacji o stanie zasobów kadrowych COW mogłoby mieć również wpływ na decyzje o przesunięciu etatów do działań priorytetowych, tym bardziej, że członkiem Zespołu ds. COW był m.in. jeden z zastępców dyrektora IAS.

Zdaniem NIK działania Dyrektora IAS w Szczecinie, pełniącego także od 30 stycznia 2017 r. funkcję Koordynatora do utworzenia i organizacji KAS w województwie zachodniopomorskim, na etapie przygotowania do przekazania zadań COW między IC a Trzecim Urzędem Skarbowym w Szczecinie były nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 1783-1872, 1903-1925)

2. Dyrektor IAS w Szczecinie powołał do „rezerwy kadrowej” siedem osób wykonujących obowiązki służbowe w COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie (według stanu na 1 września 2017)²⁹, pomimo, że już w momencie przejścia COW z IC w Szczecinie do Trzeciego Urzędu Skarbowego w Szczecinie występowały opóźnienia w realizacji zadań COW oraz braki kadrowe, a po konsolidacji „zatrudnienie w COW” uległo zmniejszeniu, przy zwiększonej ilości zadań.

Zgodnie z poleceniem Szefa KAS, każdy funkcjonariusz należący do „rezerwy kadrowej” co najmniej 30 dni kalendarzowych w roku realizuje zadania urzędu celno-skarbowego. Oznacza to, że każdy z funkcjonariuszy należący do rezerwy kadrowej, zatrudniony w COW” znaczną ilość czasu służby³⁰ poświęcał na zadania inne niż związane z zadaniami COW.

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że osoby „zatrudnione w COW” zostały powołane do rezerwy kadrowej z perspektywą przeniesienia do UCS. Proces przenoszenia funkcjonariuszy rozpoczął się z dniem 1 kwietnia 2018 r. a jego zakończenie planowane jest w 2019 r. Osoby te miały wprowadzić nowych „pracowników COW”³¹ w zakres zadań, wykonywać swoje zadania i współpracować z pozostałymi „zatrudnionymi w COW”. W ocenie Dyrektora IAS w Szczecinie wiedza i doświadczenie tych funkcjonariuszy były na tyle duże, żeby istotnie przyczynić się do terminowej realizacji zadań i zmniejszenia zaległości, nawet kosztem ich nieobecności w COW w związku z pełnieniem służby w ramach rezerwy kadrowej.

W ocenie NIK, mając na uwadze narastające zaległości w wykonywaniu zadań COW oraz zwiększającą się systematycznie kwotę zaległości celnych, przenoszenie doświadczonych i – w ocenie Dyrektora – skutecznych funkcjonariuszy wykonujących zadania wierzytelności, przyczyniające się bezpośrednio lub pośrednio do zwiększenia wpływów do budżetu państwa poprzez windykację i egzekucję należności scentralizowanych, jest działaniem niecelowym i nieuzasadnionym.

Tym bardziej, że tworząc rezerwę kadrową Dyrektor IAS w Szczecinie przekroczył wyznaczony przez Szefa KAS limit 4%, co zostało szczegółowo opisane poniżej.

3. Dyrektor IAS przekroczył o 2,3% limit ustalony przez Szefa KAS w zakresie rezerwy kadrowej funkcjonariuszy, która miała stanowić nie więcej niż 4% łącznej liczby funkcjonariuszy z przyznanego, dla danej izby administracji skarbowej limitu. Przy tworzeniu rezerwy kadrowej Dyrektor IAS w Szczecinie naruszył również inną dyspozycję Szefa KAS w zakresie alokacji funkcjonariuszy, zgodnie z którą powinni oni pełnić służbę w izbie administracji skarbowej lub urzędzie celno-skarbowym. Tymczasem dziewięciu funkcjonariuszy przydzielonych do

²⁹ Z dniem 1 kwietnia 2018 r. jeden funkcjonariusz został przeniesiony z COW do UCS.

³⁰ W okresie marzec-grudzień 2017 r. ponad 14% czasu służby (ilość dni roboczych w UCS do ilości dni roboczych w tym okresie 2017 r.), w roku 2018 blisko 12% czasu służby (ilość dni roboczych w UCS do ilości dni roboczych w 2018 r.).

³¹ Pracownicy IAS wykonujący obowiązki służbowe w COW w III US w Szczecinie.

rezerwy kadrowej pełniło służbę w strukturach urzędów skarbowych³² (COW – 6 osób, w komórce organizacyjnej zajmującej się podatkiem akcyzowym i od gier – 2 osoby oraz w komórce organizacyjnej zajmującej się sprawami karnymi skarbowymi – 1 osoba).

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że przekroczenie limitu ustalonego przez Szefa KAS wynikało z konieczności zapewnienia realizacji kluczowych zadań, przede wszystkim kontroli na drogach oraz że nie spowodowało to przekroczenia ogólnego limitu etatów dla funkcjonariuszy określonego przez Szefa KAS, a ponadto było uzgodnione telefonicznie z zastępcami Szefa KAS. Dodatkowo Dyrektor IAS w Szczecinie podał, że do końca 2019 r. zamierza przenieść wszystkich funkcjonariuszy z urzędów skarbowych do UCS.

NIK nie znajduje uzasadnienia dla działań Dyrektora IAS w Szczecinie w zakresie tworzenia rezerwy kadrowej w sytuacji, gdy limit funkcjonariuszy ustalony dla IAS nie został przekroczony, tj. nie było konieczności przekraczania limitu rezerwy kadrowej. Ponadto zdaniem NIK alokacja funkcjonariuszy do urzędów skarbowych, dokonana wbrew intencjom Szefa KAS, stanowiła odstępstwo od przyjętych jednolicie w skali kraju zasad w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 184-189, 1043-1136, 1603-1608)

1.2. Proces zatrudnienia w IAS

Opis stanu
faktycznego

Poziom zatrudnienia w IAS, w tym limit funkcjonariuszy, został określony decyzjami Szefa KAS.

(dowód: akta kontroli str. 218-274)

Według stanu na 1 marca 2017 r. w IAS zatrudnionych było (z miejscem wykonywania pracy/służby w IAS lub jednostkach podległych) 3.214 osoby (w tym 789 funkcjonariuszy), z czego 159 osób na umowę zastępstwa. Według stanu na 1 września 2017 r. w IAS zatrudnionych było 2.941 osób, w tym 434 funkcjonariuszy. Analiza zatrudnienia i alokacji kadr w jednostkach KAS w województwie zachodniopomorskim wykazała, że w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudnienie zmniejszyło się o 205 osób, tj. o 6,4%, w tym w IAS o 42 osoby (7,0 %), w urzędach skarbowych o 153 osoby (7,7%), a w UCS o 10 osób (1,6%). Do dnia 31 maja 2017 r. propozycję pracy lub służby otrzymało 3.108 (96,7%) osób (w tym 739 funkcjonariuszy), z czego 45 osób nie przyjęło otrzymanej propozycji (w tym 22 funkcjonariuszy). Propozycji dalszego zatrudnienia (propozycji określającej nowe warunki pracy/pełnienia służby) nie otrzymały 222 osoby (6,9%), w tym 47 funkcjonariuszy (ośmiu posiadających szczególne uprawnienia oraz jeden z Wydziału Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej) i ośmiu radców prawnych.

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudniono 163 „nowych” pracowników służby cywilnej oraz jednego funkcjonariusza, z tego 53 w wyniku ogłoszonego naboru zewnętrznego oraz 110 pracowników i 1 funkcjonariusza w innym trybie, w tym 88 osób w wyniku przekształcenia umowy zastępstwa w umowę na czas określony. Spośród 164 nowo zatrudnionych osób, 13 osób zatrudniono w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2017 r., 58 w okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r., a pozostałe 94 osoby – w I połowie 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 184-189, 1603-1608, 1901-1902)

³² W Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie i w Urzędzie Skarbowym w Kołobrzegu.

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (WSA) na działania Dyrektora IAS w Szczecinie w zakresie przedstawiania propozycji pracy lub służby wniesiono 84 skargi (przy czym jedna osoba zazwyczaj wносиła kilka skarg w różnych kwestiach), z czego trzy oczekują na rozstrzygnięcie, w jednej sprawie zaskarżona decyzja Dyrektora IAS w Szczecinie została uchylona [IAS złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (NSA)], pozostałe skargi zostały odrzucone, z czego 42 postanowienia WSA o odrzuceniu skargi zostały zaskarżone do NSA i skargi kasacyjne (31) są na etapie oczekiwania na rozstrzygnięcie NSA a w 11 przypadkach zostały odrzucone (dane na dzień 23 sierpnia 2018 r.).

Do sądów powszechnych przeciwko IAS zostało wniesione 19 pozwów w sprawach z zakresu prawa pracy, w jednym przypadku zawarto ugodę i wypłacono 13.562,86 zł odszkodowania, w jednym przypadku zasądzone na rzecz powoda kwotę wyrównania wynagrodzenia (nadano rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty jednomiesięcznego wynagrodzenia; IAS wypłaciła 6.464,75 zł i złożyła apelację), w trzech przypadkach zasądzone na rzecz powoda kwotę żądanej odprawy (we wszystkich przypadkach nadano rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty jednomiesięcznego wynagrodzenia; IAS wypłaciła łącznie 18.470,06 zł i do dnia 11 września 2018 r. w dwóch sprawach złożyła apelację), dwa powództwa odrzucono (w tym jedno prawomocnie), jeden pozew został prawomocnie oddalony, w pozostałych sprawach do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce nie zapadły orzeczenia kończące postępowania w sprawie. Z tytułu wniesionych pozwów z zakresu prawa pracy, IAS wypłaciła łącznie 39.397,67 zł. Powództwa przeciwko IAS dotyczące odpraw pieniężnych zostały szerzej opisane w części 1.3 Wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 138-147, 1300-1303, 1330-1361, 1611, 1613-1614)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora IAS w Szczecinie, problemy i pytania do Szefa KAS związane z reorganizacją służb celnych i skarbowych, kierowane były w formie pism, cotygodniowych notatek oraz w trakcie narad i wideokonferencji, stąd nie jest możliwe określenie ich liczby.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 275-360)

Według stanu na 1 września 2017 r. w komórce podatku akcyzowego i podatku od gier IAS zatrudnionych było 28 osób, wszystkie przed 1 marca 2017 r. wykonywały zadania w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier.

(dowód: akta kontroli str. 177, 1155-1165)

W Wydziałach Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej UCS według stanu na 1 września 2017 r. pełniło służbę 202 funkcjonariuszy, w tym 26 osób przeniesionych z UKS oraz 176 z IC. Do Wydziałów tych nie przenoszono osób wykonujących wcześniej obowiązki służbowe w urzędach skarbowych. Wszystkim byłym 84 funkcjonariuszom Wydziału Zwalczania Przestępczości IC w Szczecinie złożono propozycję służby w Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej UCS. Pozostałe osoby przeniesiono z innych jednostek organizacyjnych IAS.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 275-360)

Do dnia 28 lutego 2017 r. pisemne informacje o nowym miejscu wykonywania obowiązków służbowych otrzymali wszyscy pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w IC i UKS. Pracownicy IAS nie otrzymali takich informacji, gdyż w ich przypadku następowało powierzenie wykonywania obowiązków służbowych w dotychczasowym miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 652-667)

Na próbie 21 funkcjonariuszy (20 z Wydziału Zwalczania Przesłępczości i jednego z Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier) oraz 19 pracowników z komórek podatku akcyzowego i od gier stwierdzono, że wszyscy ci pracownicy i funkcjonariusze otrzymali na dzień 28 lutego 2017 r. pisemne informacje o miejscu wykonywania obowiązków służbowych, a po otrzymaniu propozycji pracy lub służby dostali zakresy obowiązków adekwatne do zadań przypisanych do komórek organizacyjnych. Stwierdzono, że dziewięciu spośród 21 wybranych funkcjonariuszy otrzymało Karty zakresu obowiązków i uprawnień w terminie do 14 dni od otrzymania propozycji zatrudnienia, natomiast ośmiu funkcjonariuszy w wybranej próbie otrzymało Karty po ponad 21 dniach od otrzymania propozycji oraz, że siedmiu spośród 19 wybranych pracowników otrzymało zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności przed otrzymaniem propozycji zatrudnienia³³, natomiast 12 pracowników w wybranej próbie otrzymało takie zakresy po ponad 21 dniach od otrzymania propozycji zatrudnienia. Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że w pierwszej kolejności wręczano zakresy praw i obowiązków osobom, które po przyjęciu propozycji pracy/służby zmieniały komórki organizacyjne, ze względu na fakt, że w krótkim czasie istniała konieczność wręczenia zakresów obowiązków wszystkim osobom zatrudnionym, przy obowiązku zapewnienia ciągłości realizacji zadań w UCS, co było priorytetem działania.

(dowód: akta kontroli str. 1168-1174)

Na próbie 15 osób, wybranych losowo spośród osób kierujących komórkami organizacyjnymi IAS stwierdzono, że spośród tych osób dwie otrzymały upoważnienia do załatwiania spraw, w tym wydawania decyzji, postanowień oraz podpisywania innych pism, z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem, co szerzej opisano poniżej w części „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1286)

Na próbie osób „zatrudnionych” w komórkach Oddziału Celnego Nabrzeże Łasztownia w Szczecinie oraz w Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym oraz Techniki i Obserwacji stwierdzono, że w komórkach tych obecnie pełnią służbę wyłącznie funkcjonariusze. Po 1 marca 2017 r. do ww. komórek organizacyjnych skierowano 13 pracowników służby cywilnej z byłych UKS i IC, przedstawiając im propozycję służby. Osoby te pracowały uprzednio w komórkach organizacyjnych UKS i IC, w których zdobyły niezbędne funkcjonariuszom służby celno-skarbowej kompetencje i doświadczenie. Zostali również przeszkoleni z obsługi systemów informatycznych, które wykorzystują oraz otrzymali niezbędne upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1873-1879)

Pismem SC6.0723.2.2017.2 z dnia 24 lutego 2017 r. Szef KAS polecił, by naczelnicy urzędów celno-skarbowych, ich zastępcy oraz kierujący komórkami organizacyjnymi w tych jednostkach posiadali poświadczenie uprawniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Spośród 46 osób na stanowiskach: naczelnika UCS, zastępców naczelnika oraz kierowników komórek organizacyjnych UCS, poświadczenie bezpieczeństwa posiadało 20 osób. Kwestia ta została szczegółowo opisana poniżej w punkcie „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 968-1039, 1304-1317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³³ Dotyczy funkcjonariuszy przeniesionych z IC w Szczecinie do Działu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego (IOA) w IAS w Szczecinie.

1. Dwie z 15 wybranych losowo osób, pełniące w IAS stanowiska kierownicze otrzymały zakresy obowiązków oraz upoważnienia do załatwiania spraw ponad dwa miesiące po powierzeniu im tych stanowisk:
 - a) jeden pracownik przed dniem 1 marca 2017 r. zatrudniony był na stanowisku starszego inspektora ds. egzekucji administracyjnej. Na tym stanowisku otrzymał upoważnienia do załatwiania spraw związanych z postępowaniami egzekucyjnymi³⁴. Dwoma pismami z dnia 10 marca 2017 r. pracownikowi złożono propozycję pracy na stanowisku specjalisty w Referacie Obsługi Bezpośredniej w Urzędzie Skarbowym w Świnoujściu oraz powierzono obowiązki kierownika tego referatu od dnia 1 kwietnia 2017 r. Zatrudnienie pracownika w komórce egzekucyjnej ustało z dniem 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r. nie prowadził on żadnych czynności związanych z egzekucją administracyjną. Upoważnienie dla ww. pracownika do „zajmowania stanowiska oraz podpisywania zaświadczeń i wezwań (...) oraz „załatwiania spraw w (...) ePUAP” wydane zostało 1 czerwca 2017 r., a jednocześnie uchylone zostały poprzednie.
 - b) w drugim przypadku, z dniem 1 października 2017 r. pracownikowi powierzono wykonywanie obowiązków służbowych na stanowisku kierownika Referatu Czynności Analitycznych i Sprawdzających oraz Kontroli Podatkowej w Drugim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie, natomiast zakres obowiązków na tym stanowisku oraz upoważnienie do zatwierdzania kontroli podatkowych w podsystemie KONTROLA oraz podpisywania i aprobowania pism wydawanych w ww. referacie sporządzono 6 grudnia 2017 r.

Odnosnie do przypadku opisanego w punkcie 1 lit. a) Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że do 31 maja 2017 r. pracownik nie posiadał upoważnienia do prowadzenia spraw w imieniu naczelnika urzędu, natomiast upoważnienie takie posiadali dwaj pracownicy Referatu Obsługi Bezpośredniej oraz zastępca naczelnika. Do zadań pracownika należało sprawowanie nadzoru nad wszystkimi sprawami w zakresie działania i zadań Referatu Obsługi Bezpośredniej. Odnosnie do przypadku opisanego w punkcie 1 lit. b) Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że z dniem 1 października 2017 r. w wyniku reorganizacji zadania komórki analitycznej przekazano do komórki kontroli, co jednak w ocenie Dyrektora nie wpłynęło na zmianę zakresu zadań kierownika nowopowstałej komórki i nie wymagało wydania nowego upoważnienia przez naczelnika urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w przypadku powołania osoby na nowe stanowisko, również kierownicze, a także w przypadku zwiększenia zakresu zadań kierowanej komórki organizacyjnej niezbędne jest określenie nowego zakresu praw i obowiązków kierownika komórki oraz wydanie nowych, adekwatnych upoważnień. Również Dyrektor IAS w Szczecinie dostrzegł konieczność wydania nowych upoważnień, gdyż ostatecznie zostały one przedłożone pracownikom, a poprzednie upoważnienia uchylono.

W ocenie NIK, wydanie z opóźnieniem zakresów obowiązków oraz upoważnień do załatwiania spraw było działaniem nierzetelnym i naruszało Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵ pkt. A. Środowisko wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1286)

³⁴ Upoważnienia nr 47/2016 i 71/2016.

³⁵ 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).

2. Dyrektor IAS w Szczecinie nie wykonał polecenia Szefa KAS zawartego w piśmie SC6.0723.2.2017.2 z dnia 24 lutego 2017 r. dotyczącego zapewnienia, by naczelnicy urzędów celno-skarbowych, ich zastępcy oraz kierujący komórkami organizacyjnymi w tych jednostkach posiadali poświadczenie bezpieczeństwa osobowego uprawniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”. Według stanu na dzień 10 sierpnia 2018 r. spośród 46 osób na stanowiskach: naczelnika i zastępców naczelnika UCS oraz kierowników tej jednostki, poświadczenie bezpieczeństwa osobowego posiadało jedynie 20 osób, w szczególności poświadczenia tego nie posiadał jeden z zastępców naczelnika UCS, który pełni tę funkcję od września 2017 r. (wniosek o wszczęcie postępowania sprawdzającego został złożony do ABW dopiero w lutym 2018 r.). Dyrektor IAS w Szczecinie wskazał jednak, że od 1 marca 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. wpłynęło do kancelarii tajnej jednostek KAS jedynie 10 dokumentów opatrzonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”, a wszystkie osoby, które ze względu na wykonywane zadania powinny posiadać dostęp do dokumentów niejawnych stosowne poświadczenie posiadają. Dyrektor IAS w Szczecinie powołał się na dobrowolność złożenia wniosku o rozpoczęcie postępowania weryfikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 968-1039, 1304-1317)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Zawarcie ugody sądowej i wypłacenie odszkodowania z tytułu nieprzedłożenia propozycji pracy/służby w IAS w wysokości 13.562,86 zł wraz z kosztami procesu w wysokości 900,00 zł świadczy o tym, że proces zatrudnienia w KAS został przygotowany nie w pełni rzetelnie. O nie w pełni prawidłowym przygotowaniu i przeprowadzeniu tego procesu może świadczyć również uwzględnienie przez Dyrektora IAS w Szczecinie wniosków zawartych w skargach 14 pracowników i funkcjonariuszy na przedłożone propozycje pracy lub służby (szerzej opisane w punkcie 1.5. Realizacja postanowień Porozumienia w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrożeniem Krajowej Administracji Skarbowej zawartego dnia 1 marca 2017 r. pomiędzy Szefem KAS a NSZZ „Solidarność” (zwanego dalej: *Porozumieniem*)).

1.3. Wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

Na etapie przygotowania i realizacji procesu konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej, w IAS przyjęte zostało założenie, że co do zasady pracownikom i funkcjonariuszom zachowana zostanie dotychczasowa wysokość wynagrodzeń i uposażeń a zmiany, w ramach przyznanego limitu wydatków na wynagrodzenia, wynikać miały głównie ze zmiany stanowisk (z kierowniczych na pracownicze lub awansu na stanowisko kierownicze), zmian wysokości dodatku stażowego, włączenia do wynagrodzenia zasadniczego składników i dodatków do uposażenia, które były składnikami uposażeń funkcjonariuszy przed ucywilnieniem, przeliczenia uposażenia na wynagrodzenia oraz przekształcenia statusu z pracownika na funkcjonariusza i ograniczeń odnośnie do mnożników uposażenia na danym stanowisku, wynikających z przepisów prawa. We wrześniu i w grudniu 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów przekazał środki na wyrównanie poziomu wynagrodzeń. W porozumieniu ze związkami zawodowymi działającymi przy IAS środki te wykorzystano w całości na zwiększenie wynagrodzeń pracowników byłej administracji podatkowej, których wynagrodzenia były zazwyczaj niższe niż pozostałych dwóch służb.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 374-379, 386-404)

Łączne wydatki na wynagrodzenia³⁶ w administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej/KAS województwa zachodniopomorskiego wyniosły: w 2016 r. – 210.133,1 tys. zł, w 2017 r. – 206.719,2 tys. zł a w I połowie 2018 r. – 103.125,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 189)

Zgodnie z § 1 pkt 1 Porozumienia, wynagrodzenie zasadnicze członków korpusu służby cywilnej i uposażenie funkcjonariuszy powinno być ustalone w wysokości nie niższej niż 3.000 zł brutto, co odpowiadało w 2017 r. mnożnikowi kwoty bazowej 1,61.

Według stanu na dzień 28 lutego 2017 r. zatrudnione z mnożnikiem 1,61 lub większym były 1.854 osoby. Po przeprowadzonej reorganizacji zatrudnionych z mnożnikiem 1,61 lub większym zostało 3.004 osoby (stan na 31 grudnia 2017 r.) a w 2018 r. było to 3.040 osób (stan na 31 maja 2018 r.). Według stanu na 1 września 2017 r. nie było osób zatrudnionych na pełen etat, których wynagrodzenie zasadnicze lub uposażenie byłoby niższe niż 3.000,00 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 361, 1158, 1616-1618, 1662-1666)

Analiza zmian wynagrodzeń po reformie, przeprowadzona na próbie obejmującej 242 osoby zatrudnione w Pionie Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej, Wieloosobowym Stanowisko Audytu Wewnętrznego oraz komórkach podatku akcyzowego i podatku od gier wykazała, że blisko 47% tych osób otrzymało propozycje pracy/służby z łącznym wynagrodzeniem/uposażeniem na poziomie wynagrodzenia/uposażenia przed reformą (113 z 242 osób). Wyższe niż przed reformą wynagrodzenie lub uposażenie zaproponowano 89 osobom, natomiast niższe wynagrodzenie/uposażenie otrzymało 27 osób (w tym 5 byłych pracowników, którym przedstawiono propozycję służby).

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 374-379)

Z tytułu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy w 2017 r. wystąpiły nieznaczne oszczędności w wysokości 33,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 366-372)

Dyrektor IAS w Szczecinie wskazał, że przy składaniu propozycji zatrudnienia niższe niż dotychczas wynagrodzenie zaproponowano 61 osobom, spośród których trzy nie przyjęły tej propozycji.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 373)

Szef KAS nie przekazał do IAS szczegółowych wytycznych dotyczących zasad określania pracownikom nowych stanowisk urzędniczych określonych w znowelizowanym w dniu 27 marca 2017 r.³⁷ rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej³⁸ (dalej: *rozporządzenie stanowiskowe*). Dyrektor IAS w Szczecinie

³⁶ Liczone według metodologii stosowanej do sporządzenia sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach po wyeliminowaniu wypłat jednorazowych, np. odpraw emerytalnych, nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

³⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. poz. 651).

³⁸ Dz. U. 2018 r. poz. 807.

wyjaśnił, że proponując warunki pracy na nowych stanowiskach pracy zachowywano zaliczenie do grupy stanowisk (np. specjalistycznych) oraz przyznawano stanowiska o podobnej pozycji w hierarchii stanowisk, o ile osoba spełniała kryteria formalne na dane stanowisko (np. wykształcenie).

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 380-385)

Na podstawie próby 20 losowo wybranych akt osobowych pracowników IAS ustalono, że we wszystkich badanych przypadkach:

- stanowiska urzędnicze zostały określone zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem stanowiskowym,
- zmiana stanowiska pracy nastąpiła w okresie od 10 marca do 26 maja 2017 r.,
- wynagrodzenie za pracę zostało ustalone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 1615)

Na dzień 1 stycznia 2018 r., do IAS nie wpłynęły wnioski o sprostowanie świadectw pracy/służby w związku z nieprawidłowo określonym stanowiskiem pracy lub służby.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 361-365)

Szef KAS, w odpowiedzi na zapytania dotyczące zasad wypłaty dodatku kontrolerskiego, o którym mowa w art. 148 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KAS skierował do wszystkich izb administracji skarbowej wyjaśnienia³⁹ zawierające interpretacje wątpliwości poszczególnych przepisów w tym zakresie (wyjaśnienia te dotyczyły m.in. terminu wypłaty dodatku kontrolerskiego, zasady niewypłacania tego dodatku, w tym za okres nieobecności w pracy/służbie przekraczającej 30 dni i jego przyznania w przypadku osób, które rozpoczęły chorobę przed wejściem w życie rozporządzenia 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-Skarbowej⁴⁰ (dalej: *rozporządzenie z 2017 r.*). Dyrektor IAS w Szczecinie nie wydawał odrębnych zasad w tym zakresie dla zachodniopomorskiej IAS, które by wprowadziły jasne i sprecyzowane kryteria określania wysokości przyznawanych dodatków kontrolerskich, eliminując ryzyko uznaniowości przy ich przydzielaniu.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. dodatek kontrolerski został przyznany 534 osobom. Dodatki były przyznawane na wniosek naczelników urzędów skarbowych oraz Naczelnika UCS i w wysokościach wynikających z tych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 366-372, 957-962)

Dodatki kontrolerskie należne za okres od stycznia do maja 2017 r. wypłacane były:

- pracownikom urzędów skarbowych i byłego UKS na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla pracowników podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych⁴¹ (dalej: *rozporządzenie z 2010 r.*), odpowiednio w kolejnym miesiącu oraz w danym miesiącu łącznie z wynagrodzeniem zasadniczym;
- funkcjonariuszom celnym na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie warunków otrzymywania dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy celnych oraz wysokości tych dodatków⁴² (dalej: *rozporządzenie z 2011 r.*), w kolejnym miesiącu.

³⁹ Pismo nr RS2.025.6.2017 z dnia 5 czerwca 2017 r.

⁴⁰ Dz. U. poz. 868.

⁴¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 764.

⁴² Dz.U. z 2016 r. poz. 568.

Na podstawie rozporządzenia z 2017 r. dodatki kontrolerskie naliczono po raz pierwszy za czerwiec 2017 r. i wypłacono do 10 lipca 2017 r.

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że dodatki kontrolerskie za maj, czerwiec i lipiec 2017 r. wypłacono na podstawie przepisów dotychczasowych, gdyż zgodnie z art. 165 ust. 3 ustawy wprowadzającej KAS w stosunku do osób, które z dniem 1 marca 2017 r. stały się pracownikami izb administracji skarbowej lub funkcjonariuszami celno-skarbowymi, w sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 366-372, 937-956, 963-967, 1612)

W wyniku badania dodatków do uposażenia zasadniczego, określonych w art. 226 ust. 1 pkt. 1-5 ustawy o KAS, otrzymywanych przez 30 (23,8%) funkcjonariuszy⁴³ (w tym 10 z kadry kierowniczej) stwierdzono, że w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. :

- 10 funkcjonariuszom (33,3%) wypłacono dodatek funkcyjny, jednemu (3,3%) dodatek za opiekę nad psem służbowym, 20 (66,6%) dodatek za służbę w porze nocnej,
- dodatki funkcyjne i za opiekę nad psem służbowym były wypłacane wraz z uposażeniem, natomiast dodatki za służbę w porze nocnej za marzec i kwiecień 2017 r. zostały wypłacone w 18 przypadkach w miesiącu następnym, a w dwóch (za służbę w maju 2017 r.) w lipcu 2017 r.,

Nie stwierdzono w badanym okresie przypadków braku wypłaty należnego dodatku do uposażenia lub wypłaty w kwotach wyższych niż wynikające z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.⁴⁴

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 366-372, 937-956, 1892-1899)

Wszystkim funkcjonariuszom, którzy otrzymali propozycję pracy, zatrudnionym w IAS w Szczecinie w Wydziale Kadr i Szkolenia, w Pionie Poboru i Egzekucji oraz w komórce Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier, wysokość wynagrodzenia została ustalona przy uwzględnieniu uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień służbowy. Wysokości dodatku za stopień służbowy wśród tych osób do czasu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy kształtowała się w przedziale od 0,385 do 0,625 mnożnika kwoty bazowej.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 361-365)

Analiza porównania uposażeń/wynagrodzeń (z wyszczególnieniem wszystkich składników uposażenia/wynagrodzenia) na dzień 28 lutego 2017 r. i 30 września 2017 r. losowo wybranej grupy 20 byłych funkcjonariuszy wykazała, że wszystkim tym osobom wynagrodzenie wzrosło w stosunku do wypłacanego uprzednio uposażenia (średnio o 170,7 zł), a wysokość wynagrodzenia została ustalona przy uwzględnieniu uposażenia zasadniczego oraz dodatku za stopień służbowy

(dowód: akta kontroli str. 1780-1782)

⁴³ Wybranych metodą losowania prostego z zestawienia według stanu na 1 marca 2017 r., obejmującego funkcjonariuszy, w podziale na kadrę kierowniczą, funkcjonariuszy sprawujących opiekę nad psem służbowym, funkcjonariuszy pełniących służbę w szczególnych warunkach tj. czynności w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych u zobowiązanego oraz funkcjonariuszy pełniących służbę w porze nocnej (w Oddziałach Celnych).

⁴⁴ Dz. U. poz. 414.

Pracownikom i funkcjonariuszom, którzy nie otrzymali propozycji pracy ani służby, wypłacono odprawy. Na próbie 21 byłych funkcjonariuszy i pracowników ustalono, że funkcjonariuszom wypłacano odprawy w wysokości wynikającej z art. 163 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej⁴⁵, natomiast pracownikom w wysokości wynikającej z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁴⁶ (dalej: *ustawa o szczególnych zasadach*) lub art. 94 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴⁷ (dotyczy członków korpusu służby cywilnej, którzy nabyli uprawnienia emerytalne lub rentowe). Przyjęte zasady wypłaty odpraw i podstawy prawne były zgodne z informacją w tym zakresie przesłaną przez Dyrektora Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń Ministerstwa Finansów pismem z dnia 13 lipca 2017 r.

Do sądów powszechnych byli pracownicy KAS wnieśli przeciwko IAS cztery pozwy dotyczące wypłaty odpraw w związku z nieotrzymaniem lub nieprzyjęciem propozycji pracy albo służby, w żadnej z tych spraw nie zapadł do dnia 27 sierpnia 2018 r. prawomocny wyrok. Tym niemniej, w trzech wyrokach wydanych w pierwszej instancji, jakie zapadły do dnia 27 sierpnia 2018 r., analizując treść art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS, sądy orzekały o przyznaniu byłym pracownikom KAS odpraw na zasadach wynikających z ustawy o Służbie Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 1319-1361)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niejasność i nieprecyzyjność art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS, zgodnie z treścią którego w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy/służbowego w związku z nie otrzymaniem/nie przyjęciem 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).

Z ustaleń kontroli wynika, iż pracownikom, których stosunki pracy wygasły na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy wprowadzającej KAS odprawy zostały wypłacone nie w oparciu o przepisy ustawy o Służbie Celnej, lecz w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach⁴⁸.

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 i wystąpiły ze stosownymi roszczeniami na drogę postępowań sądowych.

Dotychczasowe orzecznictwo w sprawie wysokości odpraw pieniężnych dla pracowników KAS było niejednolite. Niekiedy sąd uwzględniał powództwo byłego pracownika KAS przyjmując⁴⁹, 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

⁴⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm. Zgodnie z art. 163 ustawy o Służbie Celnej wypłacono jednorazowe odprawy w wysokości trzymiesięcznego uposażenia, które ulegały zwiększeniu o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby, nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia.

⁴⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 1474, ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1559.

⁴⁸ Zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych zasadach pracownikowi, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, z przyczyn niedotyczących pracownika, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości odpowiednio jedno, dwu bądź trzymiesięcznego wynagrodzenia, w zależności od długości okresu zatrudnienia u danego pracodawcy.

⁴⁹ Patrz uzasadnienie do prawomocnego wyroku SO w Kielcach o sygn. akt V Pa 20/18.

zapadały także orzeczenia oddalające powództwo byłych pracowników KAS o zapłatę odprawy w wyższej wysokości (w wysokości wynikającej z art. 163 ustawy o Służbie Celnej). W uzasadnieniu jednego z nich⁵⁰ wskazano, iż z treści ustawy o Służbie Celnej wynikało, iż w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej mogli być „zatrudnieni” zarówno funkcjonariusze jak i członkowie korpusu służby cywilnej. Regulacja zawarta w art. 163 ustawy o Służbie Celnej mogła mieć zatem zastosowanie jedynie do funkcjonariuszy, a do pracowników KAS (członków korpusu służby cywilnej) powinny być mieć zastosowanie przepisy ogólne w zakresie prawa do odprawy, które to prawo regulują przepisy ustawy o szczególnych zasadach.

Jak wskazał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w odpowiedzi z dnia 26 lipca 2018 r. na interpelację poselską (nr 23408) w ramach orzeczeń niekorzystnych dla jednostek organizacyjnych KAS znacząca liczba dotyczy wyroków, co do roszczeń pracowników o wysokość odprawy z art. 170 ust. 4 ustawy wprowadzającej KAS. Część spraw jest w toku i nie zapadły w nich prawomocne rozstrzygnięcia sądów. Dyrektor IAS w Szczecinie nie zwracał się do Szefa KAS z problemem wysokości odpraw, dysponując otrzymanymi z Ministerstwa Finansów pismami, które w ocenie Dyrektora jasno przedstawiały stanowisko w sprawie wypłaty odpraw.

(dowód: akta kontroli str. 1304-1317)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Na badanej próbie 22⁵¹ pracowników i funkcjonariuszy, którym nie złożono propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, stwierdzono, że w IAS w 10 przypadkach nie udokumentowano przesłanek nieprzedłożenia propozycji.

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że przepis art. 165 ust. 7 ustawy wprowadzającej KAS nie nakazywał uzasadnienia nieprzedłożenia propozycji pracy lub służby pracownikom. Dyrektor wskazał ponadto, że przedkładając propozycje pracy lub służby, składał odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby w KAS, dokonując doboru kadry z uwzględnieniem posiadanych kwalifikacji, przebiegu dotychczasowego zatrudnienia, nabycia uprawnień emerytalnych, a także dotychczasowego miejsca zamieszkania, tworząc nowy zasób kadrowy, w taki sposób, by zagwarantować najefektywniejszą i najskuteczniejszą realizację nałożonych na organizację ustawowych zadań. Dyrektor IAS w Szczecinie podkreślił, że nie stosował żadnych kryteriów negatywnych kwalifikowania pracowników i funkcjonariuszy do nieotrzymania propozycji.

Zdaniem NIK, Dyrektor Izby w Szczecinie winien w sposób przejrzysty, jawny i transparentny udokumentować przesłanki, którymi się kierował przy podejmowaniu decyzji o niezłożeniu pracownikowi lub funkcjonariuszowi propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, tak aby proces ten był przeprowadzany z wyłączeniem dowolności bądź arbitralności.

(dowód: akta kontroli str. 1323-1361, 1040-1042)

2. Ustalenia kontroli wskazują również na brak regulacji wewnętrznych dotyczących sprecyzowania kryteriów określania wysokości przyznawanych dodatków

⁵⁰ Prawomocny wyrok SR w Nowym Sączu (sygn. akt IV P 44/18).

⁵¹ W pozostałych przypadkach Dyrektor powołał się na nabycie uprawnień emerytalnych (9 osób), współpracę z organami bezpieczeństwa (1 osoba) oraz prowadzenie działalności gospodarczej (2 osoby).

kontrolerskich, w sytuacji, gdy ich wysokość może wahać się od 2% do 50% wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego dla osób wykonujących czynności kontrolne, co zdaniem NIK rodzi ryzyko uznaniowości i nierównego traktowania przy przyznawaniu tych dodatków.

1.4. Organizacja IAS

Opis stanu
faktycznego

W IAS wdrożono harmonogram prac związanych z reorganizacją, na podstawie dokumentu „Procedury przejścia izb celnych, izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej do Krajowej Administracji Skarbowej” przekazanego wszystkim dyrektorom IS, IC i UKS przez Ministerstwo Finansów pismem z dnia 30 listopada 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 717-808, 968-1039)

Akty prawa wewnętrznego (regulaminy, procedury itp.) wdrażane były na bieżąco, w miarę ich opracowania przez powołane zespoły obszarowe, na podstawie „Procedur” przekazanych przez Ministerstwo Finansów pismem z dnia 22 grudnia 2016 r., za wyjątkiem ośmiu z przekazanych przez Ministerstwo wzorów, o czym Dyrektor IAS w Szczecinie poinformował właściwe departamenty merytoryczne MF pismami z dnia 23 lutego 2017 r, oraz 2 czerwca 2017 r. wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 178, 717-808, 968-1039)

W celu zapewnienia jednolitości organizacji pracy w podległych jednostkach Dyrektor Izby w Szczecinie powołał zespoły, składające się z pracowników IAS, IC, UKS, które w różnych obszarach działalności IAS miały opracować wspólne standardy działania oraz akty prawa wewnętrznego.

Dyrektor IAS w Szczecinie nadał jednostkom organizacyjnym KAS województwa zachodniopomorskiego regulaminy organizacyjne: dla IAS i UCS 1 marca 2017 r., dla urzędów skarbowych w dniu 6 marca 2017 r.⁵² i w dniu 9 marca 2017 r.⁵³, z mocą od 1 marca 2017 r. Również 1 marca 2017 r. wszedł w życie Regulamin pracy (uzgodniony ze związkami zawodowymi i podpisany w lutym 2017 r.). W dniu 10 marca 2017 r. została zatwierdzona i weszła w życie Procedura udzielania zamówień publicznych. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych został podpisany 30 maja 2017 r. i tego dnia wszedł w życie, natomiast Regulamin nagród został zatwierdzony 30 czerwca 2017 r. i od tego dnia obowiązywał, przy czym oba te regulaminy zostały uzgodnione ze związkami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 6-79, 178, 689-707)

W IAS nie wprowadzono odrębnych uregulowań w zakresie określenia ścieżki kariery pracowników i funkcjonariuszy, Dyrektor IAS w Szczecinie poinformował jednak o podjęciu działań w celu opracowania i uzgodnienia ze związkami zawodowymi zasad awansowania pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 717-729)

Obecnie w IAS funkcjonuje system kadrowo-płacony FoKus, wcześniej użytkowany w IS, dwa systemy finansowo-księgowe: Sfinks dla Windows oraz ZEFIR2. W zakresie logistyki i gospodarowania majątkiem użytkowane są różne systemy (ewidencja majątku, ewidencja majątku informatycznego, umundurowanie, zarządzanie flotą samochodową itp.).

⁵² Urzędy Skarbowe: w Białogardzie, w Choszczynie, w Drawsku Pomorskim, w Goleniowie, w Gryficach, w Gryfinie, w Kamieniu Pomorskim, w Kołobrzegu, Pierwszy w Koszalinie i Drugi w Koszalinie.

⁵³ Urzędy Skarbowe: w Myśliborzu, w Pyrzycach, w Stargardzie, Pierwszy w Szczecinie, Drugi w Szczecinie, Trzeci w Szczecinie, w Szczecinku, w Świnoujściu, w Wałczu i Zachodniopomorski w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 689-707, 717-807)

W IAS nie wdrożono jednolitych procedur w zakresie likwidacji towarów oraz postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 717-807)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.5. Realizacja postanowień Porozumienia w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrożeniem Krajowej Administracji Skarbowej zawartego dnia 1 marca 2017 r. pomiędzy Szefem KAS a NSZZ „Solidarność”, zwanego dalej Porozumieniem.

Opis stanu
faktycznego

Do Dyrektora IAS w Szczecinie wpłynęło łącznie 596 pism zawierających zastrzeżenia co do złożonej propozycji pracy lub służby bądź niezłożenia propozycji, w tym 516 kierowanych do Dyrektora IAS w Szczecinie i 80 kierowanych do *Zespołu do monitorowania realizacji Porozumienia*, powołanego przez Szefa KAS.

Dyrektor IAS w Szczecinie rozpatrzył pozytywnie 14 wniosków kierowanych bezpośrednio do niego, pozostałe zostały rozpatrzone negatywnie. Zespół zaopiniował pozytywnie cztery odwołania (przy czym odwołania zostały przekazane w 2017 r., a pozytywne opinie zostały wydane w 2018 r.), pozostałe odwołania pozostały bez rozpatrzenia. Wszystkie pozytywne opinie Zespołu zostały uwzględnione przez Dyrektora IAS w Szczecinie poprzez zaproponowanie pracownikom wyższego niż dotychczas stanowiska.

Wnioski kierowane do Zespołu za pośrednictwem dyrektora izby administracji skarbowej, w myśl § 4 Porozumienia, powinny być przesłane Zespołowi, wraz z jego stanowiskiem, w ciągu pięciu dni roboczych. Z 80 wniosków skierowanych do Zespołu, 20 zostało przekazanych w wyżej wymienionym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 191, 717-720, 808-840)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie skargi skierowane do Dyrektora IAS w Szczecinie oraz Zespołu, dotyczące zaproponowanego stanowiska (łącznie 35 skarg), z czego 23 pisma dotyczyły sytuacji obniżenia stanowiska ze względu na brak wykształcenia wyższego, a w dziewięciu przypadkach zawierały prośbę o awans względem dotychczasowego stanowiska (sześć pism również wniosek o podwyższenie wynagrodzenia). Wszystkie skargi dotyczące obniżenia stanowiska względem dotychczasowego w związku z brakiem wymaganego wyższego wykształcenia nie zostały uwzględnione przez Dyrektora, który w odpowiedziach wskazał, że przyjął zasadę bezwzględnego stosowania kryterium wykształcenia. Cztery z tych skarg zostały przekazane do Zespołu i pozostawione przez Zespół bez rozpatrzenia.

W trzech skargach wnioskowano o przywrócenie do służby i awans, we wszystkich trzech przypadkach Zespół wydał pozytywną rekomendację dotyczącą podwyższenia stanowiska, co zostało uwzględnione przez Dyrektora IAS w Szczecinie i skutkowało zmianą stanowisk (od lutego 2018 r.) bez zmiany innych warunków zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 380-385, 968-1039, 1169-1174, 1287)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Skargi skierowane do *Zespołu do monitorowania realizacji Porozumienia* w 60 z 80 przypadków przekazane zostały przez Dyrektora IAS w Szczecinie z opóźnieniem.

Zgodnie z § 4 *Porozumienia* każda zakładowa lub międzyzakładowa organizacja związku zawodowego, będącego stroną *Porozumienia*, była uprawniona do przedstawienia Zespołowi przypadku nie wywiązywania się z zobowiązania określonego w *Porozumieniu*, za pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej KAS. Kierownicy jednostek organizacyjnych mieli przekazywać wnioski do Zespołu bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu pięciu dni roboczych.

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że opóźnienia, które wynosiły od jednego do kilkunastu dni, spowodowane były dużym obciążeniem komórek kadrowych zadaniami związanymi z konsolidacją, w tym innymi zadaniami priorytetowymi, takimi jak przygotowanie do 31 maja 2017 r. propozycji pracy/służby dla ok. 3.000 osób. W tym samym czasie zaczęły wpływać do IAS indywidualne i zbiorowe pisma posiadające charakter odwołań i wezwań do wydania np. decyzji, świadectw służby itp., na które udzielano odpowiedzi. Dyrektor wskazał ponadto, że wydane przez Zespół rekomendacje dotyczyły dwóch wniosków przekazanych do Zespołu w terminie 5 dni roboczych od ich otrzymania i dwóch wniosków przekazanych po tym terminie oraz że wszystkie wnioski zostały przekazane do Zespołu od czerwca do września 2017 r., a rekomendacje Zespołu zostały wydane w styczniu 2018 r., więc w ocenie Dyrektora zwłoka w przekazywaniu wniosków nie miała wpływu na rozpatrzenie ich przez Zespół.

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 380-385, 968-1039, 1169-1174, 1287)

1.6. Wydatki na reorganizację

Opis stanu
faktycznego

W IAS nie planowano odrębnie kosztów związanych z reorganizacją. Faktyczne koszty uznane za koszty reorganizacji i utworzenia KAS w województwie zachodniopomorskim w latach 2016 – 2018 (I połowa) wyniosły łącznie 4.246,6 tys. zł, z czego:

- w roku 2016 – 12,0 tys. zł (0,3% kosztów ogółem) związanych głównie z zakupem pieczęci i pieczęci oraz certyfikatów kwalifikowanych,
- w roku 2017 – 4.182,1 tys. zł (98,5% kosztów ogółem) dotyczących głównie wypłat odpraw – 2.663,3 tys. zł (63,7%) i ekwiwalentów – 330,3 tys. zł (8,0%) związanych z odejściami pracowników i funkcjonariuszy, a także m.in. wyposażenia funkcjonariuszy remonty, zmiana tablic, pieczęci itp.,
- w roku 2018 – 52,5 tys. zł (1,2%) związanych głównie z zakupem pieczęci i pieczęci, wydatków na zastępczą obsługę kasową w zakresie akcyzy, zakup sprzętu oraz wydatkami na odszkodowanie z tytułu nieprzedłożenia propozycji pracy/służby (13,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 192-193)

W IAS nie opracowano koncepcji wykorzystania mienia po zniesionych jednostkach. Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że nie było takiej potrzeby a wszystkie przemieszczenia mienia odbywały się zgodnie z harmonogramami tworzonymi na bieżąco, a ponadto, że „*Koncepcja zagospodarowania systemów informatycznych została przeanalizowana podczas spotkań zespołu ds. informatycznych przed konsolidacją, jednak nie został opracowany formalny dokument*”. Zagospodarowano

cały sprzęt należący do konsolidowanych jednostek, a systemy informatyczne w większości są nadal użytkowane. Pozostałe systemy zostały zarchiwizowane (np. systemy kadrowe, system SETER, system EWI, Baza Danych Sprzętu). Naczelnicy urzędów skarbowych i UCS nie uczestniczyli w procesie planowania i szacowania kosztów reorganizacji.

(dowód: akta kontroli str. 717-842)

Według stanu na 1 marca 2017 r. IAS była stroną (najemcą) 27 umów najmu nieruchomości o łącznej powierzchni 12.147 m², o łącznym miesięcznym koszcie najmu 159 tys. zł. Do dnia 30 czerwca 2018 r. zmniejszyła się wielkość wynajmowanej powierzchni do 9.837 m² oraz koszt najmu – do 91 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 179)

Dyrektor IAS w Szczecinie zlecił opracowanie przez Zespół ds. COW „Procedury przekazania spraw z Centrum Organu Wierzyciela Izby Celnej w Szczecinie” która nie zawierała wytycznych określających sposób organizacji i realizacji zadań przez COW w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 148-176, 405-647, 1783-1789)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania i realizacji procesu konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej.

2. Realizacja ustawowych zadań przez IAS

Opis stanu
faktycznego

Dział Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego w IAS (dalej: IOA) sprawował nadzór nad prawidłowością postępowań prowadzonych przez podległe urzędy w zakresie stosowania przepisów dotyczących podatku akcyzowego, opłaty paliwowej, podatku od gier oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin, między innymi poprzez przekazywanie urzędom informacji i wyjaśnień dotyczących zmian przepisów oraz aktualnego orzecznictwa, przekazywanie wyjaśnień z Ministerstwa Finansów, zgłaszanie do Ministerstwa propozycji zmian przepisów oraz wątpliwości co do interpretacji oraz kontrole zadań realizowanych przez urzędy w zakresie akcyzy i gier.

Ponadto IOA prowadziła szkolenia dla pracowników podległych urzędów, organizowała narady oraz spotkania. Były one organizowane na bieżąco, w miarę potrzeb, przede wszystkim w związku z pilotażowym programem przyjmowania deklaracji AKC-U we wszystkich urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego

(dowód: akta kontroli str. 717-720, 843-916)

W czerwcu, lipcu i sierpniu 2017 r. w IAS prowadzony był audyt koordynowany „Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie i podległych jednostkach w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej”. Do lutego 2018 r. podjęto działania w celu rozwiązania problemów opisanych w raporcie z audytu, w szczególności zmieniono regulaminy organizacyjne urzędów skarbowych usuwając zapisy zbędne bądź mogące rodzić spory kompetencyjne, zwiększono zatrudnienie w komórkach realizujących zadania w zakresie akcyzy i podatku od gier w urzędach skarbowych,

zaplanowano i częściowo przeprowadzono niezbędne szkolenia. Jednocześnie w pismach kierowanych do Ministerstwa Finansów Dyrektor IAS w Szczecinie wskazał na problemy wynikające ze zbyt małej liczby licencji do obsługi programu Eurotax oraz na utrudnienia pracy w systemie ZEFIR2, ze względu na wolne działanie systemu.

(dowód: akta kontroli str. 81-137, 717-720, 843-916)

Na dzień 1 marca 2017 r. z byłej IC w Szczecinie przekazano do IAS 356 spraw niezakończonych⁵⁴ oraz 494 sprawy będące na etapie postępowania sądownoadministracyjnego z zakresu właściwości komórek podatku akcyzowego i od gier. Na próbie losowo wybranych 20 spraw niezakończonych na dzień 1 marca 2017 r. i przekazanych do dalszego procedowania w IAS stwierdzono, że łączny czas trwania postępowań podatkowych wynosił od 67 do 267 dni, z czego w IAS od 17 do 111 dni. Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że na długość trwania postępowań wpływ miały różne czynniki. Z jednej strony w wyniku reorganizacji w niektórych przypadkach nastąpiła konieczność zmiany osoby prowadzącej postępowanie, co wiązało się z koniecznością zapoznania przez pracownika ze stanem sprawy. Z drugiej strony, prowadzenie postępowań niejednokrotnie wymagało uzupełnienia akt sprawy (np. wystąpienia do strony o pełnomocnictwo), rozpatrzenia licznych wniosków formalnych i dowodowych złożonych przez pełnomocników stron, oczekiwania na zakończenie postępowania przygotowawczego i skierowania aktu oskarżenia do sądu przez Naczelnika UCS. Dyrektor IAS w Szczecinie podkreślił, że te i podobne okoliczności wpływają na wydłużenie łącznego okresu postępowania, jednak stanowią okresy, których wykonanie bądź czas oczekiwania nie wlicza się do terminów załatwienia sprawy, zgodnie z art. 139 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵⁵.

Na próbie 20 spraw zakończonych przed 1 marca 2017 r. stwierdzono, że przeniesienie komórek podatku akcyzowego i od gier do IAS nie miało istotnego wpływu na terminowość realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 717-720, 852, 1667-1777)

Dyrektor IAS w Szczecinie analizował terminowość realizowanych w urzędach skarbowych spraw z zakresu akcyzy i podatku od gier poprzez:

- wprowadzenie systemu sprawozdawczości w zakresie przyjmowania i weryfikowania deklaracji uproszczonych AKC-U/S dla podatku akcyzowego od nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych (w związku z prowadzonym przez IAS programem pilotażowym w zakresie przyjmowania ww. deklaracji),
- sprawozdawczość dotyczącą postępowań w podatku akcyzowym ze zbliżającym się terminem przedawnienia zobowiązania, Dyrektor podjął także działania organizacyjne mające zapobiegać przedawnieniom zobowiązań,
- kontrolę terminowości prowadzenia postępowań w I instancji, postępowań odwoławczych oraz analizę wpływających ponagleń,
- stworzenie przez pracownika IAS programu komputerowego pozwalającego na sprawniejszą realizację obowiązku sprawozdawczości oraz nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 680-686, 1471-1476, 1590-1602)

⁵⁴ Sprawy w toku (na etapie postępowania podatkowego), sprawy zakończone oczekujące na zaskarżenie lub zwrotne potwierdzenie odbioru rozstrzygnięcia.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

W związku z przekazaniem urzędom skarbowym zadań z zakresu prowadzenia egzekucji administracyjnej należności scentralizowanych, dane dotyczące realizacji tytułów wykonawczych obejmujących te należności oraz ściąganości zaległości nimi objętych w województwie zachodniopomorskim przedstawiały się następująco:

- w I półroczu 2016 r. załatwiono 663 tytuły wykonawcze, w tym wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego 264 oraz wyegzekwowano kwotę 1.266 tys. zł (0,9% należności pozostających do ściągnięcia), a na 30 czerwca 2016 r. pozostało do załatwienia 2.155 tytułów obejmujących należności w łącznej kwocie 140.226 tys. zł,
- w I półroczu 2017 r. załatwiono 673 tytuły wykonawcze, w tym wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego 487 oraz wyegzekwowano kwotę 397 tys. zł (tj. 1,7% należności pozostających do ściągnięcia), a na 30 czerwca 2017 r. pozostało do załatwienia 1.153 tytuły obejmujące należności w łącznej kwocie 23.263 tys. zł,
- w I półroczu 2018 r. załatwiono 250 tytułów wykonawczych, w tym wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego 139 oraz wyegzekwowano kwotę 919 tys. zł (tj. 15,0% należności pozostających do ściągnięcia), a na 30 czerwca 2018 r. pozostało do załatwienia 925 tytułów obejmujące należności w łącznej kwocie 6.136 tys. zł.

Dyrektor IAS w Szczecinie podejmował działania w celu zapewnienia pracownikom podległych jednostek szkoleń w zakresie użytkowania systemu ZEFIR2. Działania te obejmowały próbę znalezienia osoby mogącej pełnić funkcję trenera wewnętrznego pośród osób zatrudnionych w IAS (co nie przyniosło rezultatów), zwrócenie się do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Krakowie z prośbą o zrealizowanie szkoleń (uzyskując jedynie ofertę pomocy w realizacji szkolenia we własnym zakresie), wystąpienie do Krajowej Szkoły Skarbowości (w sierpniu 2018 r.) z prośbą o zorganizowanie szkoleń, w wyniku czego szkolenie zostało ujęte w Planie szkoleń centralnych instruktaż w formie wideokonferencji zrealizowany przez Departament Poboru Podatków MF (luty 2018 r.) – IAS zwróciła się o kontynuowanie szkoleń w tej formie.

(dowód: akta kontroli str. 1783-1872)

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. wystąpiły trzy przypadki sporów o właściwość organów KAS województwa zachodniopomorskiego, gdzie organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu był Dyrektor IAS w Szczecinie. Wszystkie zostały rozstrzygnięte.

(dowód: akta kontroli str. 717-720, 843-916)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Porównując stan na 30 czerwca 2017 r. i 2018 r. do stanu na 30 czerwca 2016 r., w zakresie należności scentralizowanych, w urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego wystąpił spadek liczby tytułów wykonawczych pozostałych do załatwienia (odpowiednio o 46,5%, i 57,1%) a także objętych nimi kwot należności (odpowiednio o 83,4% i 73,6%). Ponadto stwierdzono w porównywanych okresach spadek liczby tytułów wykonawczych załatwionych w urzędach skarbowych poprzez wyegzekwowanie (odpowiednio o 53,4% i 72,2 %) oraz spadek wyegzekwowanych kwot (odpowiednio o 68,6% i 27,4%).

Dyrektor IAS w Szczecinie wyjaśnił, że zmniejszenie liczby tytułów wykonawczych wystawianych przez COW w opisanych powyżej okresach wynikało ze wzrostu

pracochłonności procesu wystawiania tytułów wykonawczych, gdyż w związku z utworzeniem KAS część procesu dochodzenia zaległości scentralizowanych realizowana była po 1 marca 2017 r. w systemie EGAPOLTAX a pozostała część, jak dotychczas w ZEFIR2, a systemy te nie mają możliwości automatycznego przesyłania danych, wynikającej z tego konieczności pozyskiwania dokumentów i danych do prawidłowego dochodzenia zaległości w formie papierowej oraz zmniejszenie stanu kadrowego w COW, w porównaniu do stanu sprzed utworzenia KAS. W 2017 r. dodatkową przyczyną zmniejszenia ilości wystawionych tytułów wykonawczych były także liczne zwroty przez naczelników urzędów skarbowych jako organów egzekucyjnych, wystawionych przed 1 marca 2017 r. tytułów wykonawczych, ze względu na liczne błędy.

Nie kwestionując powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę na spadek liczby tytułów wykonawczych dotyczących należności scentralizowanych, załatwionych poprzez wyegzekwowanie⁵⁶, a także na spadek ściągniętych kwot objętych tymi tytułami, co świadczy o słabszej efektywności i skuteczności egzekucji tych należności w organach egzekucyjnych województwa zachodniopomorskiego, nadzorowanych przez Dyrektora IAS, w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 1641-1661)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność IAS w obszarze realizacji zadań ustawowych w zakresie podatku akcyzowego i od gier.

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 Kontroli⁵⁷, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do zapewnienia adekwatnej do potrzeb obsady kadrowej (liczebnej i jakościowej) COW, niezbędnej do bieżącej realizacji powierzonych zadań.
2. Zapewnienie przekazywania pracownikom niezbędnych upoważnień i innych wymaganych dokumentów bez zbędnej zwłoki.
3. Podjęcie w ramach nadzoru odpowiednich działań zmierzających do zwiększenia skuteczności (ilościowej i kwotowej) egzekucji należności scentralizowanych w urzędach skarbowych województwa zachodniopomorskiego.
4. Podjęcie działań zapewniających bezzwłoczne występowanie do ABW o zainicjowanie postępowań sprawdzających wobec osób zajmujących stanowiska kierownicze w UCS, a także innych osób, które powinny posiadać poświadczenie bezpieczeństwa, będące warunkiem koniecznym dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”.

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

⁵⁶ Liczba tytułów wykonawczych załatwionych ogółem z wyłączeniem tytułów wykonawczych załatwionych wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego.

⁵⁷ 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 dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów 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 26 października 2018 r.

Za zgodność z treścią uchwały
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK-KPO.443.224.2018
z dnia 4 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor

.....
podpis

Warszawa, dnia stycznia 2019 r.