



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.01.2018
P/18/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/009 – Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/94/2018 z 12 czerwca 2018 r. 2. Beata Odjas, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/93/2018 z 12 czerwca 2018 r. 3. Jan Pierzyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/99/2018 z 27 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Bydgoszczy ¹ ul. Dr. Emila Warmińskiego 18, 85-950 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Pasek, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy ² (dowód: akta kontroli str. 4-7, 1850-1851)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą⁴ w IAS rzetelnie przygotowano i przeprowadzono proces konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej.

Funkcjonujące w ramach IAS procedury, wytyczne i regulaminy były spójne. Były Dyrektor przygotował komórki organizacyjne IAS do realizacji nowych zadań, zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁵, oraz zapewnił im odpowiednie zasoby kadrowe, zgodnie z wytycznymi Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁶. Proces zatrudniania w IAS zakończył się 1 września 2017 roku ukształtowaniem struktury, w której 114 osób spośród 3 135⁷ nie otrzymało propozycji pracy lub służby. W ustawowym terminie przedstawiono pracownikom/funkcjonariuszom propozycje pracy/służby ze wskazaniem ich warunków. Pracownicy posiadali właściwe przygotowanie, otrzymali upoważnienia oraz nadano im uprawnienia do systemów informatycznych. Podjęto działania zmierzające do realizacji rekomendacji audytu przeprowadzonego przez

¹ Dalej: „IAS” lub „Izba”.

² W okresie od 30 grudnia 2015 r. pełniącym obowiązki Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy był Andrzej Robakowski, od 1 marca 2017 r. do 13 września 2018 r. był Dyrektorem IAS, dalej: „były Dyrektor”.

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

⁴ Tj. w latach 2016-2018 (I półrocze).

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm., dalej: „ustawa o KAS”.

⁶ Dalej: „Szef KAS”.

⁷ Zatrudnienie według stanu na 1 marca 2017 r. w tym na umowę zastępstwa zatrudnionych było 115 osób.

Ministerstwo Finansów dotyczącego „Realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia KAS” w IAS oraz podległych jednostkach. W wyniku powyższego wydano odpowiednie zarządzenia i procedury. Monitorowane było obciążenie pracą komórek podatku akcyzowego i podatku od gier.

NIK pozytywnie ocenia bardziej efektywne wykonywanie przejętych od Służby Celnej zadań w zakresie skuteczności egzekwowanych należności.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nieposiadania przez znaczną część kadry kierowniczej urzędu celno-skarbowego poświadczeń uprawniających do dostępu do dokumentów niejawnych, mimo polecenia Szefa KAS w tym zakresie;
- zatwierdzenia 40 zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników/funkcjonariuszy z opóźnieniem od ośmiu do 125 dni od daty obowiązywania propozycji określającej nowe warunki pracy/służby;
- dopuszczeniu do pracy pięciu spośród 15 osób z kadry kierowniczej bez aktualnych orzeczeń lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Etatyżacja i sprawy kadrowe

Opis stanu faktycznego

Były Dyrektor IAS nie uczestniczył w formalnych zespołach/grupach roboczych zajmujących się problematyką modelowych struktur Krajowej Administracji Skarbowej⁸. Uczestniczył w naradach roboczych z Szefem KAS oraz realizował wytyczne Szefa KAS⁹. Modelowa struktura organizacyjna została przekazana do IAS przez Szefa KAS, z zastrzeżeniem, że jej założeniem jest elastyczność. W dniu 31 stycznia 2017 r. wypracowany na jej podstawie (w uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy¹⁰ i Dyrektorem Izby Celnej w Toruniu¹¹) model jednostek organizacyjnych KAS w województwie kujawsko-pomorskim został zaprezentowany w trakcie spotkania z Szefem KAS. Ostateczny model struktury organizacyjnej IAS został zatwierdzony przez Ministra Finansów 3 marca 2017 r.¹². Struktura Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego¹³ i podległych urzędów skarbowych została zatwierdzona 9 marca 2017 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str. 150-170, 8-148, 504-540, 944-945, 1043-1044,)

W dniu 23 lutego 2016 r. zawarto porozumienie między Dyrektorem UKS, Dyrektorem Izby Skarbowej w Bydgoszczy¹⁵ i Dyrektorem IC w sprawie współpracy

⁸ Dalej: „KAS”.

⁹ Określone w pismach: RS4.0101.7.2017 z dnia 27 stycznia 2017 r., CP6.892.11.2017 z 14 lutego 2017 r. uzupełnione pismem nr CP6.11.2017.1 z 15 lutego 2017 r.

¹⁰ Dalej: „UKS” lub „były UKS”

¹¹ Dalej: „IC” lub „była IC”.

¹² Zatwierdzenie Regulaminu organizacyjnego Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy.

¹³ Dalej: „KPUCS” lub „UCS”.

¹⁴ Wydanie przez Dyrektora IAS zarządzeń nadających regulaminy organizacyjne KPUCS i podległym urzędom skarbowym, z mocą obowiązywania od 1 marca 2017 r.

¹⁵ Dalej: „IS”

związanej z planowanym powołaniem KAS. Jego celem było koordynowanie wspólnych działań związanych z opracowywaniem procedur zdefiniowanych w obszarach pomocniczym i podstawowym przypisanych do realizacji organom skarbowym i celnym województwa kujawsko-pomorskiego poprzez tworzenie zespołów do realizacji poszczególnych zadań. W związku z opublikowaniem 2 grudnia 2016 r. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁶, uwzględniając ww. porozumienie, zawarto 3 stycznia 2017 r. kolejne porozumienie w sprawie współpracy związanej z wdrożeniem KAS. Powołano w każdej jednostce zespoły koordynujące, których prace odbywały się w oparciu o procedury przejścia Izb Celnych, Izb Skarbowych oraz Urzędów Kontroli Skarbowej w struktury KAS, które zostały przekazane przy pismach Departamentu Reformy Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 939-943, 1099-1120)

Pierwotnie w IAS liczba etatów dla funkcjonariuszy została określona na poziomie 169¹⁸, a ostatecznie wyniosła 197. Wytyczne Szefa KAS dotyczyły także zapewnienia ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności celnych, funkcji wierzycielskich oraz egzekucji. Wytyczne zakładały przekształcenie stosunku służby w stosunek pracy wszystkich funkcjonariuszy oraz alokowanie pracowników Służby Celnej, którzy wykonywali przedmiotowe zadania według stanu na 30 września 2016 r. w izbach celnych, urzędach celnych oraz oddziałach celnych i uwzględnienie tych osób w zasobach kadrowych urzędów skarbowych lub izb administracji skarbowej. Szef KAS polecił, aby funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej wywodzili się z funkcjonariuszy pełniących służbę: w oddziałach celnych oraz komórkach dozoru pod warunkiem, że osoby te realizowały w przeważającym zakresie zadania z zakresu zwalczania przestępczości lub obrotu towarowego i ruchu granicznego, w komórkach zwalczania przestępczości i dochodzeniowo-śledczych, pracowników: wykonujących czynności dochodzeniowe, wywiadu skarbowego oraz komórek realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 150-181)

Podziału etatów na poszczególne jednostki IAS, w tym IAS, UCS i US, dokonano po weryfikacji opisów stanowisk pracy i zakresu obowiązków funkcjonariuszy i pracowników IC i UKS. Następnie porównano je z zadaniami określonymi w ustawie o KAS oraz przeanalizowano zadania, które zastrzeżono do wykonania wyłącznie przez funkcjonariuszy. Były Dyrektor podał, że przy podziale etatów wziął pod uwagę m.in. ich liczbę, wytyczne dotyczące funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, założenie, że po 1 marca 2017 r. nikt nie straci zatrudnienia oraz zapewnienie ciągłości realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego, podatku od gier, poboru należności, funkcji wierzycielskich oraz egzekucyjnych.

Dyrektor IC uczestniczył w procesie wstępnej kwalifikacji funkcjonariuszy do realizacji zadań przyszłej Służby Celno-Skarbowej. Elementem budowy struktury zatrudnienia w IAS było także pozyskanie informacji o preferencjach pracowników/funkcjonariuszy związanych z miejscem świadczenia pracy/służby w celu wywiązania się z konieczności uwzględnienia w składanej propozycji przesłanek, o których mowa w art. 165 ust. 7 ustawy PwuKAS¹⁹.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, dalej: „PwuKAS”.

¹⁷ nr RS8.0101.10.2016 z 30 listopada 2016 r. i RS7.155.1.2016 z 22 grudnia 2016 r., dalej: „Procedury przejścia”.

¹⁸ RS4.0101.1.2017 z dnia 27 stycznia 2017 r.

¹⁹ Informacje o preferencjach dotyczących miejsca świadczenia pracy/pelnienia służby.

Ostateczny poziom etatów został określony w 2017 r.²⁰ po zakończeniu procesu przedstawiania ofert pracy/służby, ich przyjęcia lub odmowy, a następnie wygaszeniu stosunków pracy/służby oraz przejściach na emeryturę. Wyniósł on: 88 etatów na stanowiskach wspomagających i obsługi, 2 708 członków korpusu służby cywilnej²¹ i 197 etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W ustawie budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.²² limit etatów dla IAS określono na poziomie: 88 etatów na stanowiskach wspomagających i obsługi, 2 701 członków ksc i 165 etatów funkcjonariuszy. Został on zmieniony decyzją Ministra Finansów z 3 kwietnia 2018 r. poprzez zmniejszenie obsługi o sześć etatów i o 60 ksc przy jednoczesnym zwiększeniu etatów funkcjonariuszy o 68. O podziale przyznanych IAS w Bydgoszczy limitach na poszczególne jednostki organizacyjne decydował były Dyrektor.

(dowód: akta kontroli str. 149-209, 223-230, 265-274, 1071-1098, 1121-1153)

Wielosobowe Stanowisko Likwidacji Towarów (CKL), na którym wykonywano zadania z zakresu dozoru i kontroli celnej, weszło w skład Delegatury w Toruniu Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Toruniu. Referat Obsługi Przedsiębiorców w zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych wykonujący czynności audytowe określone w art. 2 ust. 1 pkt 8, art. 99-105 ustawy o KAS znajdował się w Pionie Kontroli, Cła i Audytu IAS, a Wydział Kontroli Wewnętrznej w Pionie Wsparcia IAS.

Były Dyrektor podał, że w KPUCS pion orzecznictwa został podzielony i poddany nadzorowi dwóch zastępców naczelnika, będących jednocześnie osobami kierującymi delegaturami Urzędu w Bydgoszczy i w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 8-158, 504-540, 679-691, 1175-1176)

Rezerwa kadrowa w IAS została określona na poziomie 4% przyznanego limitu etatów dla funkcjonariuszy²³ i wyniosła osiem etatów. Włączono ich do Grupy Reagowania Kryzysowego. Wszyscy funkcjonariusze zakwalifikowani do rezerwy kadrowej na 30 czerwca 2017 r. rekrutowali się z funkcjonariuszy, służących w: Referacie Dozoru Urzędu Celnego w Toruniu, Wydziale Kontroli Izby Celnej w Toruniu, Wydziale Egzekucji i Likwidacji Towarów Izby Celnej w Toruniu, Referacie Kontroli Przedsiębiorców Urzędu Celnego w Toruniu, Oddziale Celnym w Toruniu. Na 30 czerwca 2017 r. pełnili oni służbę w I i II Referacie Realizacji, II Dziale Kontroli Celno-Skarbowej Rynku i Referacie Techniki i Obserwacji. Na 30 września 2017 r. jeden funkcjonariusz pełnił służbę w I Dziale Realizacji, a siedmiu w II Dziale Kontroli Celno-Skarbowej Rynku. Były Dyrektor IAS nie wydał wytycznych dotyczących kwalifikowania funkcjonariuszy do rezerwy kadrowej. Według byłego Dyrektora na decyzje przypisania funkcjonariuszy do rezerwy kadrowej miały wpływ predyspozycje, posiadane badania lekarskie i upoważnienia, doświadczenie oraz odbyte szkolenia. Proces ten był monitorowany przez Szefa KAS, któremu przesłano listę funkcjonariuszy zawierającą uzasadnienie skierowania do rezerwy etatowej (kadrowej) KPUCS wraz z opisem przebiegu kariery zawodowej, informacją o odbytych szkoleniach oraz o aktualnych badaniach umożliwiających realizację zadań w zakresie kontroli granicznej lub kontroli drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 221-231, 260-263, 642-643, 677-795)

²⁰ W decyzjach Ministra Rozwoju i Finansów.

²¹ Dalej: „ksc”.

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 291.

²³ Na podstawie pisma Szefa KAS z 31 marca 2017 r. limit etatów dla funkcjonariuszy na 31 marca 2017 r. przyznany IAS w Bydgoszczy wynosił 189 etatów.

Siedmiu funkcjonariuszy zakwalifikowanych do rezerwy kadrowej zostało przeszkolonych z obsługi systemów ECS, NCTS2, Celina²⁴, pobierania prób z cystern, obsługi ruchu - Lotnisko, TITI²⁵, trzech odbyło kurs zatrzymywania pojazdów do kontroli, a po dwóch uczestniczyło w kursie pierwszej pomocy przedmedycznej oraz kursie dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych. Funkcjonariusze powołani do rezerwy kadrowej realizowali zadania w jej ramach sześć razy w 2017 r. i raz w I połowie 2018 r. W pozostałym czasie wykonywali czynności określone w zadaniach komórek organizacyjnych, w których pełnili służbę.

(dowód: akta kontroli str. 149-158)

Szef KAS 30 stycznia 2017 r. powołał na koordynatora do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej w województwie kujawsko-pomorskim p.o. Dyrektora IS.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 149, 213-214)

Po określeniu przez Szefa KAS limitu etatów dla funkcjonariuszy były Dyrektor dwukrotnie zwracał się o ich zwiększenie. W pierwszym piśmie wnioskował o 68 etatów²⁶ i wskazywał na konieczności ujednolicenia statusu osób wykonujących zadania w dwóch Działach Kontroli Celno-Skarbowej Rynku, Pierwszym Referacie Dochodzeniowo-Śledczym, zwiększenie liczby zadań w Referacie Służby Dyżurnej, zapewnienie właściwej obsady etatowej w I i II Dziale Realizacji w Toruniu i III Dziale Realizacji w Bydgoszczy oraz Oddziale II Celnym w Bydgoszczy, który obsługiwał lotnisko. Były Dyrektor uzyskał zgodę na przekształcenie 68 etatów na etaty funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej²⁷. Drugie pismo, z 7 maja 2018 r., wskazywało na potrzebę zwiększenia o 19 liczby etatów dla funkcjonariuszy i wskazywało na przewidywane skutki „Brexitu”. Były Dyrektor dwukrotnie zwracał się również o zwiększenie liczby etatów ksc dla IAS, łącznie o 19. Uzyskał negatywną odpowiedź, z treści której wynikało, że KAS nie dysponowała rezerwą etatową.

(dowód: akta kontroli str. 221-232, 485-497, 972-975)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Proces zatrudniania w IAS

Opis stanu
faktycznego

Na 1 marca 2017 r. w IAS pracowało/pełniło służbę 447 osób, w tym 50 funkcjonariuszy, w urzędach skarbowych²⁸ 2031 osób, w tym 81 funkcjonariuszy, a w UCS 542 osoby, w tym 287 funkcjonariuszy.

Na dzień ukształtowania się struktury, tj. 1 września 2017 r., w IAS pracowały 453 osoby, w US 1 932 osoby, a w UCS 460 osób, w tym 194 funkcjonariuszy. Na 30 czerwca 2018 r. zatrudnionych w IAS było 460 osób, w US 1 947, a w UCS 454, w tym 211 funkcjonariuszy. Największa liczba funkcjonariuszy według stan na ww. dzień pełniła służbę w Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej²⁹ (120 ze 131 osób), Pionie Obsługi Zgłoszeń Celnych (44 z 44) i Pionie Kontroli (45 z 212).

²⁴ System Kontroli Eksportu, Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy 2, System Obsługi Deklaracji Celnej. Jeden funkcjonariusz nie przeszedł tych szkoleń z uwagi na brak rozszerzonych badań medycyny pracy.

²⁵ Taktyka i Technika Interwencji.

²⁶ W odpowiedzi na pismo Departamentu Budżetu Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej z 1 września 2017 r.

²⁷ W piśmie Departamentu Budżetu Logistyki i Kadr KAS nr DLK2.103.3.2017 r. z 13 października 2017 r.

²⁸ Dalej: „US”.

²⁹ Dalej: „PZPE”.

Do 31 maja 2017 r. propozycję pracy/służby otrzymały 2 973 osoby, w tym 389 funkcjonariuszy, z których 208 otrzymało propozycję pracy, a nie propozycję służby. Z grupy 2 584 pracowników 17 osobom złożono propozycję służby, a nie propozycję pracy. 114 osób nie otrzymało propozycji pracy/służby, w tym 32 funkcjonariuszy.

Zastępca Dyrektora IAS podała, że na brak przedłożenia propozycji pracy/służby miał wpływ przebieg dotychczasowej pracy lub służby. Podała, że każdy przypadek analizowany był indywidualnie w oparciu m.in. o oceny okresowe, orzeczenia kar dyscyplinarnych i porządkowych, stosunek do przełożonych i wykonywanych zadań.

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. liczba osób nowo zatrudnionych wyniosła 66. Zastępca Dyrektora podała, że nie miało to związku z wygaśnięciem stosunku pracy/służby. W okresie od 1 września 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. nastąpiło rozwiązanie 106 stosunków pracy/służby. Według byłego Dyrektora konieczność zatrudnienia nowych pracowników była niezbędna do zachowania ciągłości działania IAS.

(dowód: akta kontroli str. 149-156, 629-633, 993-996, 1012)

W Dziale Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier³⁰ na 1 marca 2017 r. pełniło służbę 15 funkcjonariuszy (wszyscy przeniesieni z izby celnej lub urzędu celnego), 1 września 2017 r. zatrudnionych było 14 pracowników, a 30 czerwca 2018 r. 13. Osoby, które pełniły służbę 1 marca 2017 r. w IOA, posiadały doświadczenie ze służby w Wydziale Akcyzy i Gier IC w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 640-641, 677-691, 948-970)

Na dzień 1 września 2017 r. w PZPE KPUCS służbę pełniło/pracowało 105 pracowników/funkcjonariuszy, z czego 19 przeniesionych z UKS, 86 z komórek organizacyjnych IC. Nie było w tej grupie pracowników nowo zatrudnionych³¹.

(dowód: akta kontroli str. 213-214, 798-799)

W Wydziałach Zwalczania Przestępczości IC służbę pełniło 44 funkcjonariuszy, z których 42 otrzymało propozycję służby³² w PZPE KPUCS. Wśród 42 funkcjonariuszy, którzy otrzymali propozycję służby, ośmiu pełniło służbę w komórce techniki i obserwacji, czterech w komórce operacyjno-rozpoznawczej, w tym dwóch funkcjonariuszy wykonywało czynności z zakresu analizy kryminalnej.

(dowód: akta kontroli str. 150-158)

Zbadano próbę 40 akt osobowych funkcjonariuszy i pracowników: po 20 z PZPE i Działów Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier³³. Ustalono, że funkcjonariuszom/pracownikom przekazano 28 lutego 2017 r. pisemną informację o miejscu pełnienia służby/pracy, o której mowa w art. 165 ust. 2 i 6 ustawy PwuKAS. Propozycje służby/pracy obowiązywały od 1 czerwca 2017 r. Funkcjonariusze/pracownicy otrzymali zakresy obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności³⁴ przygotowane w oparciu o zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów³⁵. Zakresy były adekwatne do zadań przypisanych komórkom organizacyjnym, do których ich przydzielono.

³⁰ Dalej: „IOA”.

³¹ Pierwszy nabór na 10 etatów na stanowiska młodszego specjalisty Służby Celno-Skarbowej został ogłoszony 10 stycznia 2018 r., na dzień 26 lipca 2018 r. nabór w toku.

³² Jedna odeszła na emeryturę z dniem 31 sierpnia 2017 r.

³³ (IOA z IAS i SPA z Trzeciego US w Bydgoszczy)

³⁴ Dalej: „Zakresy”

³⁵ Dz. Urz. MRiF z 2017 r., poz. 41.

(dowód: akta kontroli str. 900-914)

Zbadano próbę 15 akt osobowych osób z kadry nadzorującej (naczelnicy urzędów skarbowych, ich zastępcy, wicedyrektorzy) oraz kierujących komórkami organizacyjnymi w IAS. Stwierdzono, że ośmiu osobom powierzono koordynację zadań w komórkach organizacyjnych³⁶, a następnie złożono im propozycje pracy na kierowniczych stanowiskach³⁷. Siedem osób powołano na stanowiska wynikające ze struktury organizacyjnej³⁸. Dziewięć osób otrzymało po 1 marca 2017 r. skierowania na badanie lekarskie³⁹, w tym w przypadku czterech skierowanie wystawiono po objęciu stanowiska. Pozostałe sześć osób posiadało na dzień obowiązywania nowych warunków pracy ważne badania lekarskie. 14 z 15 osób odbyło w terminie sześciu miesięcy od objęcia stanowiska albo posiadało ważne zaświadczenie o odbyciu szkolenia z przepisów BHP dla kadry kierowniczej.

Kierownicy komórek organizacyjnych oraz zatrudnieni na jednoosobowych stanowiskach pracy zostali upoważnieni do podejmowania rozstrzygnięć, podpisywania pism i zajmowania stanowiska z zakresu przypisanych zadań, stosownie do § 60 regulaminu organizacyjnego. Zgodnie z § 61 regulaminu Dyrektor mógł upoważnić imiennie Zastępców, Głównego Księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, a także innych pracowników do załatwiania spraw, w tym wydawania rozstrzygnięć oraz zaświadczeń w ustalonym przez niego zakresie. Były Dyrektor podał, że zdecydował, aby wydanie upoważnień dla kierowników komórek organizacyjnych każdorazowo poprzedzone było analizą rodzaju spraw załatwianych w poszczególnych komórkach organizacyjnych i czynności, które mogłyby zostać zakończone na poziomie odpowiedzialności kierownika.

(dowód: akta kontroli str. 853-874)

W dwóch zewnętrznych komórkach organizacyjnych KPUCS, którym przypisano zadania wykonywane przez funkcjonariuszy, tj. Oddziale Celnym w Toruniu⁴⁰ i Oddziale Celnym II w Bydgoszczy⁴¹, na 1 marca 2017 r. służbę pełniło odpowiednio 10 i 24 funkcjonariuszy. Na 1 września 2017 r. stan osobowy zwiększył się o jednego funkcjonariusza w OC Toruń, a w OC II Bydgoszcz zmniejszył się o trzech. Z kolei na 30 czerwca 2018 r. służbę w OC Toruń pełniło sześciu, a w OC II Bydgoszcz 26 funkcjonariuszy. Z dniem 1 lutego 2018 r. przekształcono stosunek pracy dwóch pracowników⁴² w stosunek służby w związku z wyznaczeniem OC II Bydgoszcz jako Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw (CUDO). Każdy z funkcjonariuszy posiadał upoważnienie do przetwarzania danych osobowych oraz uprawnienia do obsługi systemów informatycznych niezbędnych do realizacji zadań. Pełniący służbę w tych komórkach funkcjonariusze odbyli zasadniczy kurs celny.

(dowód: akta kontroli: str. 915-921)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³⁶ W jednym przypadku propozycja koordynacji obowiązywała od 9 marca 2017 r., w dwóch przypadkach od 10 marca 2017 r., w pięciu od 15 marca 2017 r.

³⁷ Propozycje pracy obowiązywały od 1 czerwca 2017 r.

³⁸ W przypadku pięciu osób powołanie na funkcje kierownicze nastąpiło 1 marca 2017 r., dwie osoby objęły stanowiska później tj. 10 i 15 marca 2017 r.

³⁹ W tym dwa skierowania wystawiono osobom, które pełniły funkcje kierownicze przez 1 marca 2017 r. w związku z upływem ważności badań, jedno w związku z rozszerzeniem badań okresowych o kierowanie pojazdem osobowym w celach służbowych, dwa skierowanie nie miały związku z przyjęciem propozycji na stanowisku kierowniczym – obowiązywały wcześniejsze badania

⁴⁰ Dalej: „OC Toruń”.

⁴¹ Dalej: „OC II Bydgoszcz”.

⁴² Pracownicy Ci posiadali prze złożeniem im propozycji pracy status funkcjonariusza i pełnili służbę w OC II Bydgoszcz,

1.1. Były Dyrektor nie wystąpił do właściwej jednostki organizacyjnej ABW o zainicjowanie postępowań sprawdzających dla 3 osób, które zgodnie z poleceniem Szefa KAS⁴³ powinny posiadać poświadczenie bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”⁴⁴. W przypadku pozostałych 10 osób, które powinny posiadać dostęp do informacji o ww. klauzuli, były Dyrektor wystąpił do właściwej jednostki organizacyjnej ABW ze zwłoką wynoszącą 6 dni (8 osób), 197 dni (1 osoba) i 306 dni (1 osoba).

1.2. Były Dyrektor nie wystąpił do właściwej jednostki organizacyjnej ABW o zainicjowanie postępowań sprawdzających dla 20 osób, które zgodnie z ww. poleceniem Szefa KAS powinny posiadać poświadczenie bezpieczeństwa uprawniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne”⁴⁵. W przypadku pozostałych 2 osób, które powinny posiadać dostęp do informacji o ww. klauzuli, były Dyrektor wystąpił do właściwej jednostki organizacyjnej ABW ze zwłoką wynoszącą 6 i 580 dni.

O zainicjowanie ww. postępowań były Dyrektor zobowiązany był wystąpić do 15 marca 2017 r. Według stanu na 15 marca 2017 r.⁴⁶ dostęp do dokumentów oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” posiadała jedna osoba, a dostęp do dokumentów „tajnych” posiadało sześć osób.

Ówczesny Zastępca Dyrektora IAS wyjaśnił, że ww. dyspozycję zrealizowano w części, tj. skierowano wnioski do ABW o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego wobec osób, których zakres obowiązków służbowych wiązał się z rzeczywistymi potrzebami jednostki oraz że w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. do Naczelnika KPUCS nie wpłynęły żadne dokumenty oznaczone klauzulą „tajne” i „ściśle tajne”. Jednocześnie poinformował, że z dniem 1 lipca 2018 r. odwołał z pełnionej funkcji Pełnomocnika Ochrony Informacji Niejawnych.

(dowód: akta kontroli: str. 989-992)

2. Zakresy obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności dla zbadanej próby 40 funkcjonariuszy/pracowników PZPE oraz IOA i SPA zostały sporządzone od 11 do 127 dni od daty obowiązywania propozycji⁴⁷, zatwierdzone od ośmiu do 125 dni od daty obowiązywania propozycji. W trzech przypadkach na ww. zakresach brak było daty, stąd nie była możliwa ocena terminowości ich sporządzenia

Były Dyrektor IAS wyjaśnił, że „(...) przepisy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie narzucają sposobu i formy określenia zakresu obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, co oznacza, że może on zostać sporządzony w formie pisemnej, ale również może być kształtowany w drodze bezpośrednich poleceń przełożonych.” Zdaniem byłego Dyrektora nie zaistniała potrzeba niezwłocznego przygotowania i przekazania funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej kart zakresu obowiązków i uprawnień, a przekazanie tej informacji ustnie pozwoliło na szybkie i sprawne zapoznanie się z obowiązkami w ich miejscu pracy. Mając jednakże na uwadze zapisy obowiązującego w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy Regulaminu pracy, ale również interes stron stosunku pracy, zakresy były sukcesywnie przedkładane poszczególnym pracownikom/funkcjonariuszom

⁴³ W piśmie SC6.0723.2.2017.2 z 24 lutego 2017 r.

⁴⁴ Naczelnicy UCS, jego zastępcy oraz kierujący komórkami organizacyjnymi w PZPE.

⁴⁵ Pozostali kierownicy w strukturze UCS.

⁴⁶ Taki sam stan w zakresie liczby osób uprawnionych do ww. informacji niejawnych był na 1 marca 2017 roku.

⁴⁷ Propozycje pracy/służby we wszystkich 40 przypadkach obowiązywały od 1 czerwca 2017 r. W trzech przypadkach nie można wskazać liczby dni, ponieważ brak jest na dokumencie daty sporządzenia.

w formie pisemnej i po ich potwierdzeniu przez pracownika/funkcjonariusza złożone do akt osobowych. Różnorodność terminów przedkładania zakresów poszczególnym pracownikom wynikała ze znacznego wzrostu obciążenia pracą w związku z koniecznością dokonania zmian organizacyjnych, a także realizacją bieżących zadań.

(dowód: akta kontroli str. 900-914)

3.1. W przypadku czterech spośród badanej próby 15 osób należących do kadry kierowniczej, skierowania na badania lekarskie zostały wystawione z opóźnieniem jednego, pięciu, 11 i 18 dni od objęcia/powołania na stanowiska. Orzeczenia lekarskie wydane na podstawie ww. skierowań o zdolności do wykonywania pracy na danym stanowisku zostały wydane odpowiednio sześć, 19, 35 i 20 dni od daty objęcia/powołania na stanowisko.

Były Dyrektor IAS wyjaśnił, że skierowania dla pracowników obejmujących stanowiska kierownicze wystawiane były sukcesywnie, po otrzymaniu informacji o przyjęciu warunków pracy. Z uwagi na przeprowadzony proces konsolidacji i duże obciążenie zadaniami komórki kadr, skierowania były wystawiane w możliwie najszybszym terminie. Dodał, że osoby kierujące i koordynujące pracą po otrzymaniu skierowania na dodatkowe badania lekarskie związane z objęciem stanowiska kierowniczego, mając świadomość iż podstawowe badania lekarskie nie straciły ważności, nie traktowały ich priorytetowo.

3.2. Jedną osobę, której ważność badań lekarskich upłynęła 25 czerwca 2017 r., dopuszczono do pracy pomimo braku aktualnych okresowych badań lekarskich przez 38 dni roboczych

Były Dyrektor IAS wyjaśnił, że „pracownik nie zauważył koperty ze skierowaniem z uwagi na bardzo dużą ilość dokumentów oraz dużą ilość spraw bieżących, terminowych. Ponadto w okresie pomiędzy wystawieniem skierowania na badania, tj. dniem 13 czerwca 2017 r. a dniem ich wykonania, tj. 6 września 2017 r. był nieobecny w pracy przez 29 dni roboczych. Pracownik był kilkakrotnie informowany o konieczności wykonania badań. Ostatecznie po wystawieniu w dniu 5 września 2017 r. nowego skierowania niezwłocznie wykonał badania okresowe i przekazał komórce kadr zaświadczenie potwierdzające zdolność do wykonywania pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 853-874)

Według art. 229 § 4 i 4a ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁸ pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku w warunkach pracy opisanych w skierowaniu na badania lekarskie, a wstępne, okresowe i kontrolne badania lekarskie przeprowadza się na podstawie skierowania wydanego przez pracodawcę.

NIK zauważył, że na byłym Dyrektorze ciążył obowiązek wystawienia skierowania na badania lekarskie, w związku ze złożeniem pracownikom propozycji pracy na kierowniczych stanowiskach, a także konieczność wyegzekwowania przedstawienia mu orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku przed objęciem nowych obowiązków.

4. Jedną osobą, z badanej próby 15 osób należących do kadry kierowniczej, odbyła szkolenie „BHP dla pracodawców i innych osób kierujących pracownikami” z opóźnieniem wynoszącym prawie 7 miesięcy⁴⁹. Nowa propozycja pracy

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.

⁴⁹ 26 lipca 2018 r.

obowiązywała od 1 czerwca 2017 r., a z „Zakresu obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności” sporządzonego 13 czerwca 2017 r., z którym pracownik zapoznał się 14 czerwca 2017 r., wynikało że do jego obowiązków służbowych należało organizowanie i nadzorowanie pracy pracowników. W związku z powyższym powinna odbyć szkolenie okresowe, o którym mowa w § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy⁵⁰, tj. dla osób będących pracodawcami oraz innych osób kierujących pracownikami, w szczególności kierowników, mistrzów, brygadystów w terminie wskazanym w § 15 ust. 4, tj. w okresie do 6 miesięcy od rozpoczęcia pracy na tym stanowisku.

Były Dyrektor wyjaśnił, że pracownik ten omyłkowo nie został uwzględniony w planie szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy dla kierowników i nie odbył przedmiotowego szkolenia w terminie 6 miesięcy od objęcia stanowiska. Po stwierdzeniu tej nieprawidłowości przedmiotowe szkolenie zostało przeprowadzone, a zaświadczenie o zdaniu egzaminu umieszczone w aktach osobowych pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 853-867, 1161-1164)

1.3. Wynagrodzenia

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie/uposażenie brutto na etat w 2016 r. w IC wynosiło 6 090,88 zł, w UKS 6 293,36 zł, w IS 5 084,01 zł, a w US 4 881,39 zł. W 2017 r. było to 5 554,71 zł w IAS⁵¹, 6 435,31 zł w UCS⁵² i 5 054,86 zł w US, a w I połowie 2018 r. 5 922,45 zł w IAS, w UCS 6 457,98 zł i 5 749,93 zł w US.

(dowód: akta kontroli str. 635-639)

W IAS na 1 marca 2017 r. na 2 613 pracowników objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń mnożnik poniżej 1,61 miało 1 605 pracowników, równy 1,61 jeden, a wyższy 1 007. Wśród 423 funkcjonariuszy mnożnik poniżej 1,61 posiadało siedmiu, a wyższy 416. Po przedłożeniu pracownikom/funkcjonariuszom propozycji pracy/służby według stanu na 1 września 2017 r. (z uwzględnieniem rezerw przeznaczonych na podwyżki), nie było pracowników, którzy posiadali mnożnik niższy niż 1,61, natomiast 312 pracowników posiadało mnożnik na poziomie 1,61, a 2 347 wyższy. Na 1 września 2017 r. służbę pełniło 195 funkcjonariuszy, wśród których trzech miało mnożnik uposażenia poniżej 1,61, a pozostali wyższy.

(dowód: akta kontroli str. 851)

Na podstawie badania próby 20 pracowników/funkcjonariuszy z najniższym mnożnikiem (poniżej i równym 1,61) stwierdzono, że Dyrektor IAS ustalając warunki wynagrodzenia/uposażenia stosował postanowienia zawarte w Porozumieniu 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 zawartym pomiędzy Szefem KAS a NSZZ „Solidarność”⁵³. Wszystkim 13 pracownikom służby cywilnej w składanych propozycjach ustalono mnożnik na poziomie 1,61, siedmiu funkcjonariuszom niższy, w tym po uwzględnieniu rezerw na podwyżki z 1 września 2017 czterem

⁵⁰ Dz. U. Nr 180, poz. 1860, ze zm.

⁵¹ W tym pracownicy IC i UKS, którzy przeszli do pracy w IAS.

⁵² W tym też pracownicy UKS i IC, którzy po 1 marca 2017 r. zostali przypisani do UCS.

⁵³ Dalej: „Porozumienie”.

funkcjonariuszom podwyższono mnożnik uposażenia do 1,61, trzem do poziomu 1,413⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 845-852)

W PZPE oraz w komórkach Audytu Wewnętrznego oraz IAO i SPA⁵⁵ na 1 września 2017 r. były zatrudnione/pelniły służbę łącznie 174 osoby, w tym 94 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i 80 pracowników służby cywilnej. Według stanu na 28 lutego 2018 r. 142 osoby posiadały status funkcjonariusza, a 80 spośród nich złożono propozycję pełnienia służby. W przypadku 36 funkcjonariuszy mnożnik uposażenia zasadniczego pozostawiono na tym samym poziomie, 11 funkcjonariuszom mnożnik ten obniżono, pozostałym 36 mnożnik podwyższono. Propozycję służby otrzymało 14 członków ksc wywodzących się z byłego UKS⁵⁶, z których pięciu obniżono mnożnik uposażenia w stosunku do posiadanego mnożnika wynagrodzenia, a dziewięciu podwyższono. W ww. grupie nie było osób, które wywodziły się z urzędów skarbowych, 18 członkom ksc przedłożono propozycje pracy, z których w przypadku ośmiu osób mnożnik wynagrodzenia zasadniczego nie uległ zmianie, jednej osobie został obniżony, a dziewięciu został podwyższony, 62 osobom, które na 28 lutego 2017 r. posiadały status funkcjonariusza, złożono propozycje pracy, z których jednej osobie obniżono mnożnik wynagrodzenia zasadniczego w stosunku do posiadanego mnożnika uposażenia zasadniczego, a 61 mnożnik ten podwyższono.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 funkcjonariuszy i pracowników. Stwierdzono, że w przypadku jednego funkcjonariusza obniżono uposażenie zasadnicze, ale łączna kwota uposażenia po otrzymaniu propozycji wraz z wszystkimi dodatkami w tym przypadku wzrosła. U pozostałych 19 pracowników/funkcjonariuszy w porównaniu z umową obowiązującą na 28 lutego 2017 r. nie nastąpiło obniżenie uposażenia/wynagrodzenia zasadniczego⁵⁷. Po otrzymaniu propozycji pracy/służby łączna kwota wynagrodzenia/uposażenia ze wszystkimi dodatkami zwiększyła się u ośmiu osób⁵⁸, zmniejszyła u siedmiu⁵⁹ i pozostała bez zmian u pięciu.

(dowód: akta kontroli str. 1166-1172)

Trzech członków ksc i dwóch funkcjonariuszy nie przyjęło propozycji pracy/służby, w których zaproponowane wynagrodzenie/uposażenie było niższe od wcześniej otrzymywanego.

(dowód: akta kontroli: str. 213-220)

Były Dyrektor podał, że z tytułu przekształcenia stosunku służby w stosunek pracy wystąpiły oszczędności w wysokości 25,6 tys. zł w skali miesiąca, a na 31 grudnia 2017 r. oszczędności z tego tytułu wyniosły 156 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 213-215, 971-973)

W IAS stanowiska urzędnicze określano na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników

⁵⁴ Był to najwyższy mnożnik uposażenia zasadniczego dla stanowiska młodszego specjalisty Służby Celno-Skarbowej wskazany w Tabeli II mnożników kwoty bazowej służących do ustalania wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych Załącznika do Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej Dz. U. z 2017 r. poz. 446.

⁵⁵ Z IAS, Trzeciego US w Bydgoszczy i Drugiego US w Toruniu.

⁵⁶ Wydział Wywiadu Skarbowego sześciu i Wydział Postępowań Przygotowawczych ośmiu.

⁵⁷ W pięciu przypadkach mnożniki uposażenia/wynagrodzenia zasadniczego nie zmieniły się.

⁵⁸ Od 0,40 zł do 157,40 zł.

⁵⁹ Od 1,10 zł do 522,01 zł.

służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej⁶⁰. Były Dyrektor IAS nie otrzymał od Szefa KAS dodatkowych wytycznych dotyczących sposobu określania stanowisk urzędniczych. Wyjaśnił, że przedłożenie każdemu pracownikowi propozycji nowego stanowiska poprzedzone zostało analizą, w której brano pod uwagę m.in. staż pracy, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, przebieg dotychczasowej pracy/służby oraz oceny okresowe.

(dowód: akta kontroli str. 646-652))

W zbadanej próbie 20 losowo wybranych akt osobowych pracowników IAS, stanowiska urzędnicze w składanych pracownikom propozycjach pracy zostały określone zgodnie z rozporządzeniem stanowiskowym. W przypadku 19 z 20 badanych przypadków nowa propozycja obowiązywała od 1 czerwca 2017 r., w jednym od 9 marca 2017 r. W dwóch przypadkach propozycja pracy była poprzedzona propozycją koordynacji pracy komórki organizacyjnej. W okresie od 1 marca 2017 r. do 31 maja 2017 r. w przypadku 17 z 20 badanych przypadków wynagrodzenie naliczano w oparciu o poprzednio zajmowane stanowisko. W jednym przypadku wynagrodzenie od 9 marca 2017 r. wypłacano w oparciu o przyjętą propozycję nowego stanowiska, a w dwóch przypadkach o obowiązującą od 10 marca 2017 r. propozycję koordynacji.

(dowód: akta kontroli str. 896-899)

Do Dyrektora IAS wpłynęło 136 skarg związanych z nieprawidłowościami w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/służby, w tym 91 od złożonej propozycji pracy, 26 od propozycji służby i 19 dotyczących braku propozycji. Dyrektor pozytywnie rozpatrzył trzy skargi, z tego jedną na korzyść pracownika, dwie na korzyść funkcjonariusza. Negatywnie rozpatrzył 125 (92 dotyczące pracowników i 33 skargi funkcjonariuszy). Osiem wniosków zostało wycofanych.

(dowód: akta kontroli str. 875-876)

Na 1 stycznia 2018 r. wpłynęły po trzy wnioski dotyczące sprostowania świadectw pracy i służby w związku z wygaśnięciem stosunku pracy/służby. W dwóch przypadkach sprostowano te świadectwa. W pozostałych przypadkach uznano brak podstaw prawnych do ich sprostowania, o czym poinformowano wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 213-214)

Dyrektor IAS nie otrzymał od Szefa KAS wytycznych w zakresie przyznawania dodatku kontrolerskiego. Dyrektor IAS przyznawał ww. dodatek na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej⁶¹. Zarządzeniem nr 3/2018 z 4 stycznia 2018 r. Dyrektor IAS wprowadził instrukcję w sprawie dodatków kontrolerskich w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy⁶². W oparciu o ww. rozporządzenie za marzec 2017 r. dodatek kontrolerski otrzymało 29 osób z KPUCS, dwie osoby z IAS (Izba i urzędy skarbowe). Po upływie terminu na złożenie propozycji pracy/służby – w czerwcu 2017 r. dodatek kontrolerski został przyznany 169 osobom w IAS, tj.: 25 pracownikom Referatów Kontroli Podatkowej i Wymiany Informacji Międzynarodowej (SKPM), 129 z Działów Kontroli Podatkowej

⁶⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 807, dalej „rozporządzenie stanowiskowe”.

⁶¹ Dz. U. poz. 868.

⁶² Wcześniej obowiązywało Zarządzenie nr 1/20116 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji regulującej zasady przygotowania i obiegu dokumentacji w zakresie przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w Izbie Skarbowej w Bydgoszczy.

(SKP), dwóm osobom z Referatu Czynności Analitycznych i Sprawdzających, jednemu Zastępcy Naczelnika i 12 pracownikom Działu Audytu Środków Publicznych⁶³. W KPUCS za czerwiec 2017 r. przyznano 348 dodatków kontrolerskich, które otrzymali pracownicy/funkcjonariusze w Działach Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego, Postępowania Podatkowego, Kontroli Celno-Skarbowej Rynku, Oddziałów Celnych w Inowrocławiu, Grudziądzu, Toruniu, Włocławku, II w Bydgoszczy, Wieloosobowym Stanowisku Miejsca Wyznaczonego w Świeciu, Brodnicy, Działów Realizacji w Toruniu i Bydgoszczy, Dziale Operacyjno-Rozpoznawczym, Referacie Techniki Obserwacji. Wysokość dodatku wynosiła od 2% do 25% zasadniczego wynagrodzenia lub uposażenia.

Zbadano próbę 20% (6) dodatków kontrolerskich przyznanych w KPUCS za marzec 2017 roku. Stwierdzono, że został on wypłacony w terminie wskazanym w rozporządzeniu, tj. do 31 maja 2017 r. Badaniem objęto także próbę 10 osób z kadry kierowniczej oraz 20 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie poprawności wypłaty dodatków określonych rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej⁶⁴ do uposażenia zasadniczego. Stwierdzono, że dodatki za: stopień służbowy; na stanowisku kierowniczym; uzasadniony szczególnymi właściwościami, kwalifikacjami i umiejętnościami ustalane były z zastosowaniem odpowiednich mnożników kwoty bazowej.

(dowód: akta kontroli str. 646-663, 976-988, 1061-1068)

Były Dyrektor podał, że przy przedkładaniu propozycji pracy dla funkcjonariuszy Dyrektor IAS brał pod uwagę i wliczał do podstawy wynagrodzenia dodatek za stopień służbowy⁶⁵. Suma dodatków za stopień służbowy funkcjonariuszy, którym złożono propozycję pracy i którzy ją przyjęli, wynosiła w skali miesiąca 183,3 tys. zł. Zbadano wynagrodzenie byłych funkcjonariuszy, którzy na 1 września 2017 r. pracowali w Wydziale Kadr i Szkolenia i IOA⁶⁶. Dodatek za stopień służbowy został włączony do wynagrodzenia, a różnice – jak podał były Dyrektor – wynikały przede wszystkim z zaokrąglenia oraz dostosowania do siatki płac komórek organizacyjnych, do których funkcjonariusze Służby Celnej otrzymali propozycje pracy.

(dowód: akta kontroli str. 915-920)

Zbadano losowo wybraną grupę 20 byłych funkcjonariuszy i dokonano porównania ich wynagrodzeń (z wyszczególnieniem wszystkich składników wynagrodzenia) z 1 września 2017 r. z uposażeniami z 28 lutego 2017 r. Stwierdzono, że w przypadku siedmiu byłych funkcjonariuszy ich wynagrodzenie było niższe od otrzymywanego uposażenia⁶⁷, a 13 otrzymało wynagrodzenie nieznacznie wyższe⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 893-895)

⁶³ Wysokość dodatku wynosiła od 5 do 35%.

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 414, dalej: „rozporządzenie w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego”.

⁶⁵ 202 funkcjonariuszy przyjęło propozycję pracy, w tej grupie stopień służbowy starszego aplikanta celnego (mnożnik 0,278) posiadało dwóch funkcjonariuszy, młodszego rewidenta celnego (mnożnik 0,305) trzech, rewidenta celnego (mnożnik 0,331) pięciu, starszego rewidenta celnego (0,358) sześciu, młodszego rachmistrza celnego (mnożnik 0,385) sześciu, rachmistrza celnego (mnożnik 0,411) 16, starszego rachmistrza celnego (mnożnik 0,438) 32, młodszego aspiranta celnego (mnożnik 0,465) 41, aspiranta celnego (mnożnik 0,491) 18, starszego aspiranta celnego (mnożnik 0,518) 31, podkomisarza celnego (mnożnik 0,572) 16, komisarza celnego (mnożnik 0,598) dziewięciu, nadkomisarza celnego (mnożnik 0,625) ośmiu, podinspektora celnego (mnożnik 0,678) ośmiu, młodszego inspektora celnego (mnożnik 0,705) jeden.

⁶⁶ 1 września 2017 r. w Pionie Poboru i Egzekucji nie było zatrudnionych „ucywilnionych” funkcjonariuszy.

⁶⁷ W przypadku czterech osób różnica wyniosła poniżej 10,00 zł, tj.: od 0,52 zł, do 7,61 zł, jednej osoby poniżej 100,00 zł (98,33 zł), a wynagrodzenie dwóch osób było niższe od uposażenia o odpowiednio 980,39 zł i 2 717,53 (były to osoby, które zajmowały kierownicze stanowiska w IC w Toruniu).

⁶⁸ W przypadku sześciu osób różnica wynosiła poniżej 10,00 zł, tj.: od 0,19 zł do 3,90 zł, siedmiu osób różnica poniżej 100,00 zł, tj.: od 15,55 zł do 80,06 zł.

Dyrektor IAS nie złożył propozycji pracy/służby 114 osobom, w tym 32 funkcjonariuszom. 21 osób nie przyjęło przedłożonych propozycji, w tym sześciu funkcjonariuszy. Stosunek pracy/służby w związku z zaistnieniem przesłanek o których mowa w art. 170 ust. 1 PwuKAS, wygasł 79 osobom, z czego 54 członkom ksc i pozostałym oraz 25 funkcjonariuszom. Pracownikom ksc i pozostałym oraz funkcjonariuszom zostały wypłacone należne świadczenia w łącznej wysokości 1 390,8 tys. zł (w tym z tytułu odpraw emerytalnych pracowników ksc i pozostałych – 10,9 tys. zł; odpraw związanych z reorganizacją dla pracowników ksc i pozostałych – 592,8 tys. zł; odpraw związanych z reorganizacją dla funkcjonariuszy – 787,1 tys. zł).

Dyrektor IAS otrzymał wytyczne dotyczące wypłacanych odpraw⁶⁹, w związku z tym nie zwracał się do Szefa KAS o dodatkowe wyjaśnienia i wytyczne.

Zbadano próbę 20%⁷⁰ odpraw i stwierdzono, że pracownikom ksc i pozostałym wypłacono odprawy zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników⁷¹, a funkcjonariuszom w oparciu o art. 163 ustawy o Służbie Celnej⁷². Pracownikom ksc i pozostałym oraz funkcjonariuszom stosunki pracy/służby wygasły 31 sierpnia 2017 r. i w tym dniu wypłacono im stosowne odprawy. Przeciwnie IAS⁷³ pracownicy ksc wnieśli sześć powództw, w których kwestionowali wysokość wypłaconych odpraw. W żadnej z tych spraw na dzień zakończenia kontroli nie zapadł jeszcze wyrok sądowy.

(dowód: akta kontroli str. 634, 646-673, 1030-1037)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W ośmiu przypadkach⁷⁴ dodatek za służbę w porze nocnej został ustalony niezgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego, tzn. po wyliczeniu nie został zaokrąglony do pełnych 10 groszy w górę.

Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że do sierpnia 2017 r. dodatki za służbę w porze nocnej były wypłacane na podstawie wyliczeń dokonywanych w arkuszu kalkulacyjnym. System FoKus moduł Płace nie pozwalał, w tamtym czasie, na dokonywanie wyliczeń wysokości dodatku na podstawie otrzymanego z Działu Kadr zestawienia godzin nocnych wypracowanych przez funkcjonariuszy w danym miesiącu. Dopiero we wrześniu 2017 r. po interwencji Izby Administracji Skarbowej z całej Polski system został dostosowany do metodologii zgodnej z rozporządzeniem w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego. W trakcie kontroli zrealizowano wypłaty powstałych różnic w zakresie wypłat ww. dodatków za okres od marca do sierpnia 2017 r. dla wszystkich uprawnionych funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1068)

1.4. Organizacja IAS

Opis stanu
faktycznego

Regulamin organizacyjny IAS w Bydgoszczy wszedł w życie 3 marca 2017 r.⁷⁵, regulamin KPUCS został podpisany 9 marca 2017 r. z mocą obowiązywania od

⁶⁹ Pismo Departamentu Reformy Administracji Skarbowej nr RS2.025.2.2017.KK1, z 9 lutego 2017 r., pismo Departamentu Zarządzania Strategicznego i Wdrożeń nr RS2.025.8.2017, z 13 lipca 2017 r., Departamentu Budżetu, Logistyki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej nr DLK6.413.18.2017, z 20 października 2017 r.

⁷⁰ Liczebność próby 16 osób, w tym: 5 funkcjonariuszy, łączna wysokość odpraw 142,6 tys. zł i 11 pracowników, łączna wysokość odpraw 134,4 tys. zł Nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie naliczenia odpraw.

⁷¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1474, ze zm.

⁷² Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm.

⁷³ Na dzień 25 lipca 2018 r.

⁷⁴ Dodatek za służbę w godzinach nocnych w miesiącach czerwiec 2017 – trzy, lipiec 2017 – dwa, sierpień 2017 r. – trzy.

1 marca 2017 r.⁷⁶. Regulaminy organizacyjne wszystkich 23 podległych urzędów zostały podpisane 9 marca 2017 r. z mocą obowiązującą od 1 marca 2017 r. W IAS nie opracowano harmonogramu prac związanych z wydawaniem regulacji wewnętrznych. W IAS Dyrektor wydawał zarządzenia w oparciu o wzorce przesłane przez Departament Reformy Administracji Skarbowej⁷⁷ w okresie od 1 marca 2017 r. do 27 czerwca 2018 r. IAS otrzymała zgodę na opracowanie Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w oparciu o dotychczasowy, obowiązujący w IAS regulamin⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 553-628, 922-945)

W celu zachowania jednolitości organizacji pracy oraz zagwarantowania niezbędnego wyposażenia w aktywa teleinformatyczne pod koniec roku 2016 służby informatyczne IC, UKS i IS podjęły współpracę, której efektem było wypracowanie procedur przejścia dla IT w województwie kujawsko-pomorskim. Przyjęto założenie, że od 1 marca 2017 r. wprowadzane będą tylko obligatoryjne zmiany w sposobie świadczenia usług na poziomie IT, dyktowane względami technicznymi i technologicznymi. Dokonano inwentaryzacji systemów informatycznych, zebrano dane administratorów technicznych i merytorycznych, przeprowadzono inwentaryzację dokumentacji dotyczącej poszczególnych aplikacji i systemów, które zostały zebrane i udostępnione w formie Bazy HelpIT Systemy.

Dyrektor IAS wydał zarządzenia: w sprawie określania zasad ustalania indywidualnego programu zawodowego członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy⁷⁹ oraz wprowadzenia Instrukcji sporządzania ocen okresowych i opinii służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy⁸⁰. Regionalny plan szkoleń pracowników i funkcjonariuszy Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy został zatwierdzony przez Dyrektora IAS 10 stycznia 2018 r. Jego sporządzenie zostało poprzedzone badaniem potrzeb szkoleniowych, pozyskaniem informacji od trenerów wewnętrznych administracji skarbowej województwa kujawsko-pomorskiego oraz uwzględniało uwarunkowania organizacyjne i finansowe IAS.

(dowód: akta kontroli str. 553-628)

Na 30 czerwca 2018 r. w IAS w zakresie kadrowym funkcjonowało dziewięć systemów: FoKus, Płatnik, Chronos, RCP-rozliczanie czasu pracy, Dyscyplina, Nadgodziny, Hermes, Elektroniczna Ewidencja Badań Lekarskich i MAK5_XPA.HR. Wiodącą rolę pełnił FoKus i Chronos, systemy wykorzystywane w IAS, których pełne wdrożenie nastąpiło odpowiednio z 1 marca 2017 r. i 19 czerwca 2017 r. W obszarze finansowo-księgowym wykorzystywane były Sfinks, Zefir2 i OSOZ2 i MAK5_XPA.HR, przy czym wiodącą rolę pełnił Sfinks, który wykorzystywany był przez IAS. W zakresie logistyki funkcjonowało sześć programów: Seter, Zefir2, Automenager, CMM, Machina i MZDR. Wiodącą rolę pełnił wykorzystywany w IAS Seter oraz Zefir2 i Automenager (z IC). W obszarze zarządzania ryzykiem funkcjonowały przejęte z IC ZISAR i ALINA, w IAS w zakresie

⁷⁵ Zarządzenie Nr 8/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy.

⁷⁶ Zarządzenie Nr 32/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 9 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Kujawsko-Pomorskiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu.

⁷⁷ Pisma RS8.0101.10.2016 z 30 listopada 2016 r. i RS7.155.1.2016 z 22 grudnia 2016 r., dalej "Procedury przejścia".

⁷⁸ Załącznik do Zarządzenia Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy Nr 88/2015 z dnia 16 grudnia 2015 r. Wnioskowała o to przedstawicielka organizacji związkowej na spotkaniu Przedstawicieli Organizacji Związkowych działających przy Izbie Administracji Skarbowej z Przedstawicielami Dyrektora 16 maja 2017 r.

⁷⁹ Zarządzenie Nr 50/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r.

⁸⁰ Zarządzenie Nr 55/2018 z dnia 17 maja 2018 r.

zarządzania dokumentami wiodącym systemem był SZD, a w KPUCS wykorzystywany był system Kancelaria.

(dowód: akta kontroli str. 221-231, 501-502)

Dyrektor IAS nie wydał regulacji wewnętrznych w zakresie jednolitych procedur likwidacji towarów poprzez ich zniszczenie, sprzedaż oraz nieodpłatne przekazanie, pozostawiając kompetencje w tym zakresie poszczególnym organom likwidacyjnym. W 19 z 23 podległych Dyrektorowi IAS urzędów skarbowych ww. kwestie merytoryczne zostały uregulowane aktami wewnętrznymi⁸¹, wprowadzonymi przez naczelników. Procedury wewnętrzne nie obowiązywały w czterech US. Były Dyrektor podał, że w części urzędów uznano, że obowiązujące przepisy nie narzucają obligatoryjnego ustanowienia procedury likwidacyjnej towarów, ponieważ postępowanie dotyczące sposobów działania nie wymaga dodatkowego regulowania aktami wewnętrznymi. Byłoby to więc powielaniem regulacji wynikających wprost z aktów prawnych regulujących te zagadnienia. Procedura dotycząca likwidacji towarów nie została wprowadzona także w KPUCS.

(dowód: akta kontroli str. 553-563, 1173-1174, 1642-1838)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.5. Realizacja postanowień Porozumienia ze Związkami Zawodowymi

Opis stanu
faktycznego

Decyzją Nr 4/17 z dnia 13 marca 2017 r. Dyrektor powołał zespół ds. przygotowania opinii dotyczących propozycji alokacji pracowników i funkcjonariuszy⁸², w skład którego wchodził przedstawiciel organizacji związkowych służby celnej, związku zawodowego działającego przy byłym UKS oraz organizacji reprezentującej pracowników administracji podatkowej NSZZ „Solidarność”. Stosownie do § 4 ust. 1 Zespół ds. alokacji miał przedstawić opinie dotyczące propozycji w szczególności dla funkcjonariuszy i pracowników, którzy do 28 lutego 2017 r. byli zatrudnieni w IC w Toruniu albo UKS w Bydgoszczy, kierując się § 4 ust. 2 ustawy o KAS wraz z wytycznymi Szefa KAS. Zespół w okresie od 14 marca do 12 kwietnia 2017 r. odbył dziewięć spotkań. W toku prac Zespołu 12 kwietnia 2017 r. przedstawiciele czterech związków zawodowych⁸³ złożyli do protokołu swoje stanowisko, w którym poinformowali, że nie akceptują procesu tzw. ucywilniania oraz wskazali na dualizm i niekonsekwencje, gdyż wiele rozstrzygnięć Zespołu ds. alokacji nie uwzględniało przesłanek ustawowych, a jedynie otrzymane przez Dyrektora od Szefa KAS limity i ustalenia.

Były Dyrektor podał, że opinie Zespołu ds. alokacji stanowiły jedynie narzędzie pomocnicze do podjęcia decyzji w sprawie złożenia propozycji pracy bądź służby i nie były wiążące. Podał, że w świetle realizacji wytycznych Szefa KAS niejednokrotnie uwzględnienie rekomendacji związków zawodowych nie było możliwe.

(dowód: akta kontroli str. 498-500, 993-996, 1839-1849)

Do byłego Dyrektora wpłynęły wnioski złożone przez pracowników/funkcjonariuszy, którzy uważali, że były Dyrektor nie wywiązał się z zobowiązań określonych w Porozumieniu. Spośród 96 wniosków 66 dotyczyło złożonej propozycji pracy,

⁸¹ Według stanu na 17 lipca 2018 r.

⁸² Dalej: „Zespół ds. alokacji”.

⁸³ Związek Zawodowy Pracowników Służby Celnej Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Związek Zawodowy Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej w Izbie Celnej w Toruniu, Związek Zawodowy Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy Oddział w Bydgoszczy, Związek Zawodowy Celnicy PL ZOI Bydgoszcz.

jeden propozycji służby, a 29 braku propozycji. Wszystkie zostały przekazane do Zespołu do monitorowania realizacji Porozumienia⁸⁴, ponieważ były Dyrektor nie znalazł podstaw do uwzględnienia ich we własnym zakresie. Zespół przekazał Dyrektorowi osiem pozytywnych rekomendacji, z tego siedem na korzyść pracownika i jedną na korzyść funkcjonariusza⁸⁵. Dwie rekomendacje nie zostały na 17 sierpnia 2018 r. zrealizowane⁸⁶. Zespół ds. Porozumienia pozostawił bez rozpatrzenia 88 wniosków. Badanie terminowości przekazania wniosków przez Dyrektora do Zespołu na podstawie 20 wniosków wykazało, że przekazano je w terminie określonym w Porozumieniu.

(dowód: akta kontroli str. 877-892)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.6. Wydatki na reorganizację

Opis stanu
faktycznego

Mienie po przekształconych jednostkach zostało zagospodarowane: w budynku po byłym UKS w Bydgoszczy⁸⁷ zostały zlokalizowane komórki IAS i KPUCS oraz komórki terenowe MF. W budynku po IC w Toruniu⁸⁸ zlokalizowano Delegaturę KPUCS w Toruniu oraz niektóre komórki IAS, w budynku po UC w Bydgoszczy⁸⁹ umieszczono komórki KPUCS w Toruniu Delegatury w Bydgoszczy, a w budynkach po UC w Toruniu⁹⁰ KPUCS. Budynki, w których przed reformą znajdowały się Oddziały Celne, zachowały swój charakter i zostały przeznaczone dla oddziałów celno-skarbowych. IAS przekazała, za zgodą MF, IAS w Warszawie budynek i część rzeczy ruchomych po byłym UKS w Bydgoszczy Ośrodek Zamiejscowy w Płocku⁹¹. Zasadniczo mienie ruchome po przekształconych jednostkach pozostało w dotychczasowych lokalizacjach.

(dowód: akta kontroli str. 802-815)

W latach 2016-2018 koszty organizacji KAS w ramach IAS wynikające z przyjętych założeń planistycznych zostały określone na poziomie 277,8 tys. zł. Najwyższe wydatki zaplanowano na przystosowanie pomieszczeń w Toruniu dla potrzeb Działu Operacyjno-Rozpoznawczego, zakup i odnowienie certyfikatów kwalifikowanych, nadzór nad programem finansowo-księgowym i kadrowo-płacowym – 84,0 tys. zł⁹². Wśród kosztów osobowych zaplanowano 30,0 tys. zł na odprawy emerytalne pracowników ksc i pozostałych oraz 39,9 tys. zł na nagrody jubileuszowe pracowników ksc i pozostałych⁹³. Nie planowano wydatków związanych z ekwiwalentami za niewykorzystany urlop, odpraw związanych z reorganizacją wypłaconych pracownikom ksc i pozostałym oraz funkcjonariuszom.

Były Dyrektor podał, że zaplanowanie wysokości ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w odpowiednich paragrafach klasyfikacji budżetowej nie było możliwe, z uwagi na brak posiadania w danym momencie wiedzy o liczbie osób i dniach niewykorzystanego urlopu oraz informacji o pracownikach/funkcjonariuszach, którym

⁸⁴ Dalej: „Zespół ds. Porozumienia” lub „Zespół”, działający przy Szeffie KAS.

⁸⁵ Zmiana wynagrodzenia i zmiana miejsca pracy po trzy, tzw. „ucywilnienia” – jedna oraz jedną w zakresie zmiany stanowiska służbowego funkcjonariusza.

⁸⁶ Decyzja Dyrektora IAS uzależniona jest od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz od fluktuacji kadr w działach kontroli KPUCS w Toruniu, z miejscem świadczenia pracy w Bydgoszczy.

⁸⁷ ul. Marcinkowskiego 7.

⁸⁸ ul. Mazowiecka 63.

⁸⁹ ul. Hetmańska 28.

⁹⁰ ul. Batorego 61.

⁹¹ ul. Królewiecka 27.

⁹² Ponadto koszty organizacyjne: tablice – 60,5 tys. zł, zakup oprogramowania – 17,6 tys. zł, pieczątki, pieczęcie i plombownice – 17,0 tys. zł, zakup nowego sprzętu komputerowego – 16,0 tys. zł, badania lekarskie – 7,6 tys. zł.

⁹³ Dane dotyczą kosztów osób, których stosunek pracy wygasł na mocy art. 170 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej.

nie zostanie przedłożona propozycja pracy/służby. Środki na odprawy związane z reorganizacją dla pracowników ksc i pozostałych oraz funkcjonariuszy zostały przekazane decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z 31 sierpnia 2017 roku.

Były Dyrektor podał, że koszty związane z organizacją KAS poniesione w latach 2016 – I połowa 2018 r. wyniosły łącznie 1 903,7 tys. zł. Najwyższe zostały poniesione w 2017 r. i dotyczyły związanych z reorganizacją odpraw wypłaconych funkcjonariuszom – 787,1 tys. zł oraz pracownikom ksc i pozostałym – 592,8 tys. zł, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop – 265,2 tys. zł, przystosowania pomieszczeń, zakupu i odnowienia certyfikatów kwalifikowanych, nadzoru nad programem finansowo-księgowym i kadrowo-płacowym – 76,6 tys. zł oraz tablic informacyjnych – 55,3 tys. zł. Jak podał były Dyrektor, w 2017 r. i I połowie 2018 r. IAS nie poniosła kosztów sądowych dotyczących spraw pracowniczych i innych związanych z organizacją KAS.

(dowód: akta kontroli str. 634, 802-815, 1013-1020)

Na 28 lutego 2017 r. IAS miała zawarte cztery umowy najmu, a IC w Toruniu 11. Miesięczny koszt najmu wynosił odpowiednio 2,8 tys. zł i 55,7 tys. zł. Od 1 marca 2017 r. stroną 15 przedmiotowych umów została IAS. Koszty najmu 6 357 m² powierzchni wynosiły 58,5 tys. zł. Według stanu na 1 września 2017 r. IAS miała zawartych 16 umów najmu dotyczących 7 623 m² powierzchni. Na 30 czerwca 2018 r. liczba umów nie zmieniła się, zmniejszeniu o 161 m² uległa natomiast wynajmowana powierzchnia. Koszty najmu wyniosły odpowiednio 90,3 tys. zł i 95,80 tys. zł. Między 1 marca 2017 r. a 30 czerwca 2018 r. koszt najmu wzrósł z 58,5 tys. zł⁹⁴ do 95,8 tys. zł⁹⁵ przy jednoczesnym zwiększeniu wynajmowanej powierzchni o 1 105 m².

Były Dyrektor podał, że wzrost kosztów wynikał z potrzeby wynajęcia kolejnych powierzchni w związku z koniecznością magazynowania zajętych nielegalnych automatów do gier, waloryzacji stawki opłaty czynszowej wynikającej z zawartych umów oraz wzrostu stawki za 1 m² najmowanej powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 644-645, 802-815)

Naczelnicy urzędów skarbowych i KPUCS w Toruniu uczestniczyli pośrednio w procesie planowania i szacowania kosztów reorganizacji KAS w zakresie wydatków poprzez realizację procedury zawartej w Instrukcji w sprawie przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i kontroli dokonywania wydatków ze środków publicznych w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy⁹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 993-1012)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wydatków na reorganizację nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Realizacja ustawowych zadań przez jednostki IAS i podległe

Opis stanu
faktycznego

W zakresie koordynacji i sprawowania nadzoru nad prawidłowością postępowań prowadzonych przez US w zakresie stosowania przepisów dotyczących podatku

⁹⁴ 15 umów, wielkość powierzchni 6 357 m².

⁹⁵ 16 umów, wielkość powierzchni 7 462 m².

⁹⁶ Zarządzenie nr 5/2017 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 1 marca 2017 r.

akcyzowego, opłaty paliwowej, podatku od gier oraz opłat, o których mowa w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁹⁷, podatku od wydobywania niektórych kopalin, IAS występowała do Ministra Finansów o: zajęcie stanowiska co do właściwości miejscowej organu odwoławczego przy rozpatrywaniu odwołań od decyzji w sprawie kar pieniężnych wydawanych przez naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego⁹⁸; zajęcie stanowiska co do właściwości organów podatkowych w zakresie rozpatrywania wniosków podatników w sprawach dotyczących udzielania ulg w spłacie zaległości w niepodatkowych należnościach budżetowych⁹⁹, tj. z tytułu kary pieniężnej wymierzonej w związku z urządzaniem gier hazardowych. Udzielano wyjaśnień podległym organom podatkowym w przedmiocie stosowania przepisów ustawy o podatku akcyzowym dot. opodatkowania suszu tytoniowego¹⁰⁰, zobowiązano naczelników US¹⁰¹ do przekazywania kwartalnych informacji o podejmowanych działaniach w zakresie przeprowadzania wstępnej weryfikacji pośredniczących podmiotów tytoniowych wpisanych na listę CARBO¹⁰².

(dowód: akta kontroli str. 1262-1280)

Realizacją zadań w zakresie prowadzenia szkoleń, instruktaży, spotkań roboczych i narad dla pracowników podległych urzędów skarbowych, w IAS zajmował się Referat Nadzoru nad Orzecznictwem oraz Referat Szkoleń. Narady z US i UCS województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie orzecznictwa były organizowane i prowadzone przez Referat Nadzoru nad Orzecznictwem. Podczas tych narad poruszano zagadnienia związane z akcyzą i wewnątrzwspólnotowym nabyciem paliw. Były Dyrektor podał, że „zagadnienia poruszane na naradach - pytania wraz ze stanowiskiem, są uprzednio przesyłane do IAS przez urzędy skarbowe, następnie komórka podatku akcyzowego i podatku od gier IAS wypowiada się co do prawidłowości stanowiska, uzasadniając swoją opinię, która jest przedstawiana i omawiana podczas narady”.

(dowód: akta kontroli str. 1258, 1281-1302)

W okresie objętym kontrolą Dział Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier IAS, w związku z organizowanymi naradami orzecznictwymi, dwukrotnie – w maju 2017 r. oraz styczniu 2018 r. – przygotował stanowisko w zakresie problemów przedstawionych przez US oraz wskazywał Referatowi Nadzoru nad Orzecznictwem uwagi co do postępowań. W styczniu 2018 r. przeprowadzono szkolenie przeznaczone dla funkcjonariuszy prowadzących kontrole drogowe w zakresie „Podstawy przepisów o podatku akcyzowym”. Były Dyrektor odnosząc się do kwestii szkoleń wyjaśnił, że „zadania w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w IAS i podległych urzędach realizowane są przede wszystkim przez osoby zajmujące się tymi podatkami przed 1 marca 2017 r., a więc posiadające wiedzę niezbędną do realizacji zadań w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 1258, 1281-1302)

Rekomendacje audytu przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów¹⁰³ w Izbach Administracji Skarbowej, dotyczącego „Realizacji zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia KAS” realizowane były

⁹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 165, ze zm.

⁹⁸ Pismami: z 3 sierpnia 2017 r. nr 0401-ION.033.51.2017.1, z 9 listopada 2017 r. nr 0401-IOA.033.106.2017 oraz z 30 listopada 2017 r. nr 0401-IOA.0120.1.2017.

⁹⁹ Pismem z 9 stycznia 2018 r. nr 0401-IOA.027.1.2018.

¹⁰⁰ Pismem z 6 lutego 2018 r. nr 0401-IOA.033.123.2017.

¹⁰¹ Pismem z 9 lutego 2018 r. nr 0401-IOA.027.4.2018.

¹⁰² Lista pośredniczących podmiotów węglowych.

¹⁰³ W okresie od 12 czerwca 2017 r. do 11 sierpnia 2017 r.

w IAS, podległych urządach skarbowych - Trzecim US w Bydgoszczy i Drugim US w Toruniu oraz w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Celno-Skarbowym w Toruniu.

W wyniku powyższego w IAS opracowano i wdrożono: (a) zarządzenie Dyrektora IAS w sprawie procedur współpracy pomiędzy jednostkami Krajowej Administracji Skarbowej województwa kujawsko-pomorskiego¹⁰⁴; (b) zarządzenie Dyrektora IAS w sprawie wprowadzenia systemu kontroli wewnętrznej w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy i podległych urządach¹⁰⁵. Uzupełniono zapisy w regulaminach organizacyjnych IAS oraz podległych US¹⁰⁶, udostępniono licencje do systemów informatycznych oraz utworzono dedykowane skrzynki e-mail do kontaktów pomiędzy urzędami skarbowymi a KPUCS.

Szczegółowe informacje dotyczące stopnia realizacji rekomendacji ww. audytu koordynowanego przekazane zostały przez Dyrektora do Departamentu Poboru Podatków MF w listopadzie 2017 r. oraz w kwietniu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1334)

W okresie od 12 czerwca 2017 r. do 8 sierpnia 2017 r.¹⁰⁷ zespół audytowy Wieloosobowego Stanowiska Audytu Wewnętrznego zrealizował zadanie audytowe pn. „Realizacja zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w Izbie Administracji Skarbowej w Bydgoszczy i podległych jednostkach w kontekście utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej”. W wyniku powyższego sformułowano zalecenia i rekomendacje w zakresie m.in.: zmian zapisów w regulaminach organizacyjnych podległych US; wskazania właściwego organu i komórki organizacyjnej do realizacji odwołań od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego o zarządzeniu konwoju; wskazania właściwego organu i komórki organizacyjnej do realizacji spraw dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie podatku VAT z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz udzielania ulg w spłacie kar pieniężnych; uzupełnienia obsady kadrowej działu podatku akcyzowego i podatku od gier w jednym z US; opracowania procedury komunikacji – wymiany informacji i obiegu dokumentacji pomiędzy US, KPUCS i IAS, zwiększenia liczby licencji do systemu INFO-EKSPERT w komórkach podatku akcyzowego i podatku od gier w dwóch US, opracowania wspólnej dla wszystkich jednostek procedury przeprowadzania i dokumentowania kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1234)

Czynności sprawdzające w zakresie realizacji oraz oceny skuteczności wydanych zaleceń zawartych w ww. sprawozdaniu ujęto w planie audytu IAS na 2018 r. z realizacją w drugiej połowie roku. W wyniku czynności monitorujących przeprowadzonych przez pracowników Wieloosobowego Stanowiska Audytu Wewnętrznego IAS¹⁰⁸ stwierdzono bieżącą realizację zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1234, 1335-1353)

IC w Toruniu, w związku z konsolidacją administracji skarbowej, przekazała 28 lutego 2017 r. do komórek podatku akcyzowego i podatku od gier IAS łącznie 703¹⁰⁹ sprawy wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy o KAS. W wyniku badania 20 spraw wszczętych i niezakończonych w Izbie Celnej w Toruniu do 28 lutego 2017 r. ustalono, że:

¹⁰⁴ Zarządzenie nr 8/2018 z 22 stycznia 2018 r.

¹⁰⁵ Zarządzenie nr 27/2018 z 26 lutego 2018 r.

¹⁰⁶ Trzecim Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy oraz Drugim Urzędzie Skarbowym w Toruniu.

¹⁰⁷ Sprawozdanie nr 0401-IWA.094.3.2017 z 8 sierpnia 2017 r.

¹⁰⁸ W dniach 29-30 marca 2018 r.

¹⁰⁹ W tym 85 spraw zakończonych, dla których nie upłynął termin na wniesienie skargi.

- pierwsze czynności w ww. sprawach od momentu przekazania przez Izbę Celną w Toruniu do IAS podejmowano w terminie od 6 do 52 dni,
- ostateczne zakończenie spraw miało miejsce w terminie od 50 do 231 dni.

W wyniku badania 20 analogicznych spraw prowadzonych i zakończonych w Izbie Celnej w Toruniu do 28 lutego 2017 r. ustalono, że:

- pierwsze czynności podejmowano w terminie od 2 do 182 dni od momentu wpływu sprawy do Izby Celnej,
- ostateczne zakończenie spraw następowało w terminie od 2 do 522 dni.

Każdorazowo w przypadku zmiany terminu załatwienia sprawy zawiadamiano stronę i wskazywano nowy termin jej załatwienia.

W zakresie terminowości wszczętych w urzędach celnych¹¹⁰ spraw sprzed 1 marca 2017 r., kontrolą objęto łącznie 60¹¹¹ spraw wszczętych i zakończonych w tych urzędach do 28 lutego 2017 r. W wyniku badania stwierdzono:

- pierwsze czynności w ww. sprawach od momentu zaewidencjonowania w urzędzie celnym podejmowano w terminie od 1 do 37 dni,
- ostateczne zakończenie spraw następowało w terminie od 50 do 231 dni.

Każdorazowo w przypadku zmiany terminu załatwienia sprawy zawiadamiano stronę i wskazywano nowy termin jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 1383-1392)

W zakresie analizowania przez IAS terminowości realizowanych w US spraw z zakresu komórek podatku akcyzowego i podatku od gier podejmowano następujące czynności:

- polecono naczelnikom US województwa kujawsko-pomorskiego informowanie w określonych terminach komórki nadzoru nad orzecznictwem w IAS o postępowaniach, w których zobowiązanie podatkowe może ulec przedawnieniu,
- polecono naczelnikom ww. US informowanie w wyznaczonych terminach komórki nadzoru nad orzecznictwem w IAS o postępowaniach podatkowych prowadzonych powyżej 12 miesięcy oraz powyżej 24 miesięcy. Informacje przekazywane były kwartalnie do IAS,
- 20 marca 2018 r. wystąpiono do naczelników: Drugiego US w Toruniu oraz Trzeciego US w Bydgoszczy o przekazanie informacji dotyczącej liczby spraw na 1 marca 2017 r. (po Izbie Celnej w Toruniu), liczby wydanych rozstrzygnięć do 20 marca 2018 r. oraz wprowadzonej zmianie w zakresie uzasadnień przedłużeń terminów załatwienia spraw,
- zobowiązano naczelników: Drugiego Urzędu Skarbowego w Toruniu, Trzeciego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy oraz Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Toruniu do przysyłania kwartalnych informacji o liczbie spraw niezakończonych w ustawowym terminie wraz ze wskazaniem ich przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 727-741, 1548-1640)

¹¹⁰ W Bydgoszczy i Toruniu.

¹¹¹ Po 10 spraw z sześciu kategorii tj.: (1) prowadzenia spraw w zakresie uregulowanym ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym dotyczących obrotu krajowego i transakcji wewnątrzwspólnotowych, ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin, ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia paliw silnikowych oraz ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w zakresie opłaty paliwowej od paliw silnikowych ciężkiej na podmiotach innych niż importer (2) spraw w zakresie stosowania generalnego i ryczałtowego zabezpieczenia akcyzowego (3) spraw dotyczących podatkowych znaków akcyzy oraz legalizacyjnych znaków akcyzy (4) wnioskowania o zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych (5) w sprawie zezwoleń na wykonywanie działalności w zakresie podatku akcyzowego (6) udzielania ulg w spłacie zobowiązań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier.

Zastępca Dyrektora podała, że: „z analizy wskazywanych przyczyn przedłużania postępowań prowadzonych w urzędach skarbowych w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier wynikało, że nie ma konieczności podejmowania działań nadzorczych w tym zakresie. Dział Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier IAS w toku analizy akt spraw wpływających z organów I instancji zawsze kontroluje terminowość prowadzonych postępowań. (...) nie stwierdzono opóźnień w prowadzeniu spraw, które wymagałyby podejmowania działań naprawczych”.

(dowód: akta kontroli str. 1547)

Realizacja tytułów wykonawczych i ściągłości należności 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 działania¹¹² według stanów na I półrocza 2016, 2017 i 2018 r. wyglądała następująco:

- na 30 czerwca 2016 r.¹¹³ pozostało do załatwienia 2 191 tytułów wykonawczych obejmujących należności w łącznej kwocie 25 854 tys. zł, jednocześnie w I półroczu 2016 r. załatwiono 305 tytułów oraz ściągnięto kwotę 1 043 tys. zł (4% należności pozostających do ściągnięcia),
- na 30 czerwca 2017 r. pozostało do załatwienia 776 tytułów wykonawczych obejmujących należności w łącznej kwocie 7 201 tys. zł, jednocześnie w I półroczu 2017 r. załatwiono 118 tytułów oraz ściągnięto kwotę 216 tys. zł (3% należności pozostających do ściągnięcia),
- na 30 czerwca 2018 r. pozostało do załatwienia 843 tytułów wykonawczych obejmujących należności w łącznej kwocie 9 027 tys. zł, jednocześnie w I półroczu 2018 r. załatwiono 230 tytułów oraz ściągnięto kwotę 1 422 tys. zł (15,8% należności pozostających do ściągnięcia).

Analiza ww. badania wykazała, że przeniesienie z dniem 1 marca 2017 r. do naczelników US zadania prowadzenia egzekucji administracyjnej należności wskazanych w § 3 ust. 1-2 i ust. 3 pkt. 3-6 rozporządzenia w sprawie organów KAS wpłynęło na zwiększenie skuteczności wyegzekwowanych należności.

(dowód: akta kontroli str. 1516-1542)

Od momentu obowiązywania ustawy o KAS, tj. 1 marca 2017 r., pomiędzy jej organami rozstrzygane były następujące spory o właściwość:

1. przez Szefa KAS – dziewięć sporów w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia odwołań od decyzji naczelników US i urzędu celno-skarbowego;
2. przez Dyrektora IAS – dwa spory w zakresie rozstrzygnięcia o właściwość miejscową pomiędzy naczelnikami US.

(dowód: akta kontroli str. 1393-1499)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹¹² Dz.U. z 2018 r, poz. 1096.

¹¹³ Sprawy prowadzone przez byłe urzędy celne i izbę celną.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹¹⁴, wnosi o:

1. Dopuszczanie do wykonywania pracy na określonym stanowisku wyłącznie pracowników posiadających odpowiednie aktualne orzeczenia lekarskie.
2. Podjęcie działań mających na celu uzyskanie przez wszystkich członków kierownictwa UCS poświadczeń bezpieczeństwa uprawniających do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”, zgodnie z Poleceniem Szefa KAS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonaniu 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.

Bydgoszcz, września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy

Jan Pierzyński
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Beata Odjas
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

¹¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.