



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4112-04-01/2012

S/12/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/12/008 – Wykorzystanie środków finansowych na regulacje i tworzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń w Izbie Celnej we Wrocławiu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Marcin Kaliński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84912 z dnia 4 grudnia 2012 r. dowód: akta kontroli str. 1-2
Jednostka kontrolowana	Izba Celną we Wrocławiu, ul. Aleksandra Hercena 11, 50-950 Wrocław (dalej: Izba Celną)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Basista, Dyrektor Izby Celną we Wrocławiu (dalej: Dyrektor Izby Celną) dowód: akta kontroli str. 3

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków finansowych na regulacje i tworzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń w Izbie Celną we Wrocławiu w 2010 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że: [1] podziału przyznanych środków finansowych dokonano w oparciu o przepis przejściowy zawarty w art. 222 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celną² ustalający, że w sprawach związanych z uposażeniem zasadniczym i stanowiskami służbowymi do dnia 31 grudnia 2010 r. należało stosować przepisy dotychczasowe, tj. wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Celną³; [2] kwota uposażenia po regulacji nie przekraczała stawek (mnożników kwoty bazowej) wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2000 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego w Służbie Celną, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatków uposażenia zasadniczego⁴.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli polegające na tym, że Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celną: [1] nie przeprowadził uzgodnień z zakładowymi organizacjami związkowymi⁵ odnośnie zasad podziału tzw. II transzy środków na wzmocnienie motywacyjnego

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

² Dz.U. Nr 168, poz. 1323 ze zm.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 2009 r. o Służbie Celną (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.)

⁴ Dz.U. Nr 36, poz. 408 ze zm.

⁵ Komisja Zakładowa NSZZ Solidarność przy Izbie Celną we Wrocławiu, Związek Zawodowy Funkcjonariuszy i Pracowników Służby Celną Izby Celną we Wrocławiu, Związek Zawodowy Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy Oddział w Urzędzie Celnym we Wrocławiu, Związek Zawodowy Celniczy.PL

systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej, co naruszało zapisy art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶; [2] w IV kwartale 2010 r. zatwierdził opisy i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych według zadań, które miały być realizowane na danym stanowisku po 1 stycznia 2011 r., zamiast według realizowanych na dotychczasowych stanowiskach, używając w opisach nazw stanowisk wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych⁷, które - zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 222 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej - mogły być stosowane dopiero po 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Rozdysponowanie środków publicznych przez Izbę Celną we Wrocławiu, przewidzianych na 2010 rok w uchwale nr 187/2008 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011”

Opis stanu
faktycznego

1. W ramach tzw. I transzy środków uruchomionych w marcu 2010 r. w oparciu o uchwałę nr 187/2008 Rady Ministrów z dnia 16 września 2008 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Służby Celnej w latach 2009-2011” (dalej uchwała modernizacyjna) na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej, dla Izby Celnej przyznano kwotę 113.964 zł miesięcznie (1.367.568 zł rocznie) na podwyższenie uposażeń zasadniczych funkcjonariuszy celnych. Zasady podziału tych środków zostały przedstawione przez Dariusza Staniów, ówczesnego Dyrektora Izby Celnej do wiadomości i uzgodnione z zakładowymi organizacjami związkowymi na spotkaniu w dniu 13 maja 2010 r. Podziału środków z tzw. I transzy dokonano różnicując kwotę w zależności od stanowiska, co wypełniało postulat motywacyjnego charakteru tej regulacji. Nie stosowano podwyżek dla każdego, niezależnie od zajmowanego stanowiska, dotychczasowego uposażenia oraz zakresu i odpowiedzialności za realizowane zadania.

2. W ramach tzw. II transzy środków uruchomionych w listopadzie 2010 r., dla Izby Celnej na regulację uposażeń zasadniczych z wyrównaniem od stycznia br. przyznano kwotę 120.989 zł miesięcznie (1.451.868 zł rocznie). W piśmie⁸ Jacek Kapica, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Szef Służby Celnej wskazał, że środki finansowe zaplanowane na rok 2011 nie są wystarczające na całkowite pokrycie regulacji uposażeń w wyniku wartościowania i istnieje konieczność zaangażowania środków z tzw. II transzy roku 2010 i rozdzielenia ich zgodnie z metodologią oraz wynikami opisu i wartościowania stanowisk w Służbie Celnej. Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celnej nie ustalił zasad podziału tych środków z zakładowymi organizacjami związkowymi - przedstawił im swoje stanowisko na spotkaniach w dniu 23 listopada i 16 grudnia 2010 r. Powyższe argumentował tym, że przyznane środki zostaną rozdysponowane zgodnie z dyspozycjami wydanymi przez Szefa Służby Celnej i wyłącznie przez kierownika urzędu w zakresie związanym nierozdzielnie z wartościowaniem stanowisk. Wskazał, że w przypadku gdy zwiększenie wynagrodzenia realizowane jest na podstawie indywidualnych wniosków składanych przez bezpośrednich przełożonych, nie ma obowiązku uzgodnień ze związkami zawodowymi.

⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 87, poz. 559

⁸ Z dnia 14 października 2010 r., nr PKP/J/SEKR/2010/2956

3. Środki z tzw. II transzy rozdzielono dla 354 funkcjonariuszy celnych, tj. 40,4% ogółu zatrudnionych funkcjonariuszy, z przeznaczeniem na podwyżki uposażenia zasadniczego i wyrównania, według nowych zwartościowanych stanowisk służbowych z wyrównaniem od 1 stycznia 2010 r. Podziału przyznanych środków finansowych dokonano w oparciu o przepis przejściowy zawarty w art. 222 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, zgodnie, z którym w sprawach związanych z uposażeniem zasadniczym i stanowiskami służbowymi, do dnia 31 grudnia 2010 r. należało stosować przepisy dotychczasowe, tj. wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Celnej⁹. W tej sytuacji obowiązywały zasady szczegółowe ustalone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2000 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego w Służbie Celnej, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatków uposażenia zasadniczego. W dekretach płacowych z grudnia 2010 r. stosowano nazwy stanowisk i grupy uposażenia zasadniczego wynikające z ww. rozporządzenia, a jako podstawę prawną regulacji wskazano m.in. ww. przepisy. Kwota uposażenia po regulacji nie przekraczała stawek (mnożników kwoty bazowej) wynikających z ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2000 r.

4. Decyzją Nr 167/IOSW z dnia 26 października 2010 r. wydaną przez Dariusza Staniów, ówczesnego Dyrektora Izby Celnej powołano Zespół do spraw opisu i wartościowania stanowisk służbowych w Izbie Celnej we Wrocławiu i podległych urzędach celnych. Zakres zadań Zespołu odpowiadał zadaniom określonym w § 9 zarządzenia nr 43 Ministra Finansów z dnia 18 października 2010 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych¹⁰. Zespół przyjął założenie, że przedstawiany projekt opisu stanowiska służbowego odzwierciedla zadania, które będą realizowane na danym stanowisku po 1 stycznia 2011 r., w związku z tym nie musi się on pokrywać z dotychczasowym zakresem obowiązków.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celnej nie uzgodnił ze stroną związkową zasad podziału środków finansowych na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej w 2010 r. otrzymanych w ramach tzw. II transzy środków rozdysponowanej w IV kwartale 2010 roku w oparciu o uchwałę modernizacyjną. Konieczność takiego uzgodnienia wynikała z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, który określał, że regulaminy nagród i premiowania są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową. Dotyczyło to również zasad podziału środków na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej. Przyjęty tryb postępowania w zakresie zwiększania uposażeń wyłącznie na podstawie indywidualnych wniosków bezpośrednich przełożonych nie wykluczał konieczności uzgodnień ze związkami zawodowymi ustalonej przepisem art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Zadania te stosownie do załącznika do uchwały Nr 187/2008 Rady Ministrów, były finansowane z budżetu państwa i obejmowały m.in. wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej – w tej sytuacji podział środków finansowych przyznanych na ten cel zarówno w I jak II transzy, był podziałem środków na wynagrodzenia i podlegał reżimowi przepisu art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Z tych też względów zasady ich podziału w Izbie Celnej, jako państwowej jednostce sfery

⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.)

¹⁰ Dz. Urz. M.F. Nr 12, poz. 52 ze zm.

budżetowej, wymagały uzgodnienia z zakładową organizacją związkową. Przepisy prawa pracy przewidują dla związków zawodowych kompetencje o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym oraz kompetencje o charakterze stanowczym. Przepis art. 27 ust. 3 ww. ustawy ustala kompetencje stanowcze związku zawodowego (uzgodnienie zasad podziału) i nie przewiduje wyjątków od tej zasady. Żadne, więc akty prawne niższego rzędu, czy tym bardziej akty wewnętrzne oraz komunikaty czy pisma Szefa Służby Celnej oraz jego polecenia służbowe nie mogą znieść lub ograniczyć ustawowych kompetencji związków zawodowych np. przez zastąpienie ich konsultacją lub opinią związku. Na stanowczy charakter tej kompetencji związków zawodowych wskazała Państwowa Inspekcja Pracy - Główny Inspektorat Pracy w piśmie z dnia 23 czerwca 2008 r. nr GPP-152-023-175/08. Wbrew stanowisku Izby Celnej stan prawny, w którym należało dokonać podziału II transzy przyznanych uchwałą modernizacyjną środków finansowych nie był odmienny od obowiązującego w dacie podziału I transzy. Nie zmieniła się, bowiem w tym czasie uchwała nr 187/2008 oraz przepis art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych – był to II etap przekazania środków na ten sam cel. Zmianie uległy zasady podziału tych środków - przy I transzy uzgodniono ze związkami, iż wysokość kwot stanowiących regulację uposażeń zostanie zróżnicowana w zależności od stanowiska, zaś przy rozdysponowaniu II transzy wykorzystano do podziału środków wyniki opisu i wartościowania stanowisk służbowych, bez uzgodnienia ze związkami zawodowymi. Odpowiedzialność za wskazaną nieprawidłowość przy podziale środków finansowych II transzy przeznaczonych na wzmocnienie motywacyjnego systemu uposażeń i wynagrodzeń w Służbie Celnej ponosi Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celnej.

2. W IV kwartale 2010 r. w Izbie Celnej dokonano opisów i wartościowano stanowiska służbowe funkcjonariuszy celnych według zadań, które miały być realizowane na danym stanowisku po 1 stycznia 2011 r., a nie według realizowanych na dotychczasowych stanowiskach. Zgodnie z § 1 ust. 2 zarządzenia nr 43 Ministra Finansów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych, w opisie należało wskazać zadania realizowane na stanowisku służbowym, a przepis § 3 ust. 1 tegoż zarządzenia ustalał, że zadania realizowane w komórce organizacyjnej, na stanowisku służbowym, którego dotyczy opis, wskazuje się zgodnie z wykazem zadań realizowanych na stanowisku służbowym. Powyższe oznacza, że opisywane, a następnie wartościowane powinny być zadania realizowane w IV kw. 2010 r., na dotychczas zajmowanych stanowiskach, a nie zadania, które mają być wykonywane w przyszłości na stanowiskach, które zostaną utworzone i zaproponowane funkcjonariuszom. Tryb aktualizacji opisów i wartościowań ustalał przepis § 15 ww. zarządzenia nr 43 Ministra Finansów. Ponadto w opisach stanowisk, sporządzonych w IV kwartale 2010 r., zastosowano nazwy stanowisk wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 maja 2010 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych, które - zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 222 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej - mogły być stosowane dopiero po 2010 r., Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celnej potwierdził w złożonych wyjaśnieniach, że wskazanie zadań, ich czasochłonności i wartości mogło w niektórych przypadkach spowodować rozdział zadań, w wyniku, czego różniły się one od zadań realizowanych przez funkcjonariusza do dnia 31 grudnia 2010 r. Zespół Centralny do spraw Opisu i Wartościowania Stanowisk Służbowych z Ministerstwa Finansów, po przeprowadzonej w Izbie Celnej w 2011 r. weryfikacji opisu i wartościowania stanowisk służbowych funkcjonariuszy celnych, zalecił (rekomendował) podjęcie szeregu działań związanych m.in. z ponownym określeniem katalogu zadań i ich czasochłonności oraz sporządzeniem ponownego

opisu stanowisk (np. w celu określenia zadań faktycznie realizowanych). Odpowiedzialność za nieprawidłowości w tym zakresie ponosi Dariusz Staniów, ówczesny Dyrektor Izby Celnej, który zaakceptował w dniu 23 listopada 2010 r. projekty opisów stanowisk.

dowody: akta kontroli str. 4-6 – uchwała Rady Ministrów Nr 187/2008, akta kontroli str. 7-93 – korespondencja Dyrektora Izby Celnej, zakładowych organizacji związkowych i Szefa Służby Cywilnej dot. podziału środków z tzw. I i II transzy w 2010 r., akta kontroli str. 94-135 – zestawienia funkcjonariuszy objętych regulacją uposażeń zasadniczych w ramach tzw. II transzy środków, akta kontroli str. 136-271 – dokumentacja dot. procesu opisu i wartościowania stanowisk służbowych w 2010 r., akta kontroli str. 272-293 – wyjaśnienia ówczesnego Dyrektora Izby Celnej, akta kontroli str. 294-297 – dekret placowy, propozycja stanowiska i opis stanowiska.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości wykorzystanie w 2010 r. środków finansowych na regulacje i tworzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń w Izbie Celnej we Wrocławiu, w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości polegających na: [1] rozdysponowaniu środków w ramach tzw. II transzy bez zachowania ustawowego wymogu ustalenia zasad ich podziału z zakładowymi organizacjami związkowymi, [2] sporządzaniu opisów i wartościowania stanowisk pracy w 2010 r. na podstawie przepisów obowiązujących od 2011 r.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

Zapewnienie dokonywania podziału środków na wynagrodzenia z zachowaniem obowiązujących przepisów, szczególnie dotyczących uprawnień organizacji związków zawodowych.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

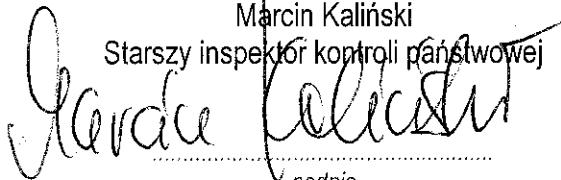
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

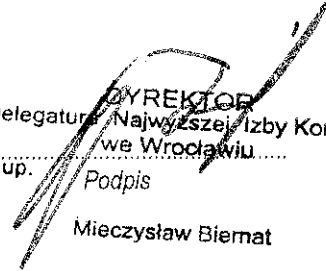
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Wrocław, dnia 18 lutego 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler
Marcin Kaliński
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis


DIREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu.....
z up. Podpis
Mieczysław Biernat

