



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

IZBA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W KRAKOWIE		
WPLYNIEŁO	2019 01-17	2
Podpis		

KBF.410.005.03.2018
P/18/009

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/009 – Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/522/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1)</p> 2. główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/50/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 2)</p>
Jednostka kontrolowana	Izba Administracji Skarbowej w Kielcach (dalej IAS) , ul. Sandomierska 105, 25-324 Kielce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Kielcach (dalej DIAS) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ przygotowanie i realizację procesu konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej oraz realizację zadań przez Izbę Administracji Skarbowej w Kielcach wykonywanych przed 1 marca 2017 r. przez Służbę Celną.

Etatyżacja i proces zatrudniania zostały przeprowadzone zgodnie z wytycznymi Szefa KAS z uwzględnieniem obowiązującego od 2016 r. ograniczenia liczebności etatów, w ramach budżetu przeznaczanego na wynagrodzenia.

Analiza akt osobowych 40 funkcjonariuszy i pracowników wykazała, że pisemne propozycje określające nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby zostały złożone przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Kielcach w terminie do dnia 31 maja 2017 r., zgodnie z art. 165 ust. 7 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej² (dalej PwuKAS).

Ustalono również, że sześć skarg złożonych na nieprawidłowości w zakresie przedkładania/ bądź nie propozycji pracy/ służby, w tym jedna w trybie odwoławczym, zostało rozpatrzonych przez DIAS pozytywnie.

Na korzyść byłych pracowników KAS wydano 14 orzeczeń sądowych dotyczących wysokości należnych odpraw pieniężnych (w tym trzy są już prawomocne). Wg stanu na 10 lipca 2018 r. z tytułu kosztów postępowań sądowych z budżetu IAS w pierwszej połowie 2018 r. wydatkowano 9,4 tys. zł.

Na dzień 1 marca 2017r. w IAS zatrudnionych było 1.498 osób. Propozycji dalszego zatrudnienia (propozycji określającej nowe warunki pracy/pełnienia służby) nie otrzymało

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. poz. 1948, ze zm.

148 osób³ (9,9%), w tym 22 funkcjonariuszy – siedmiu z Wydziału Zwalczania Przemocności Ekonomicznej (dwóch wykonujących zadania w ramach grup zadaniowych i pięciu posiadających szczególne uprawnienia). Propozycji nie przedłożono 37 osobom posiadającym lub nabywającym uprawnienia emerytalne w 2018 r. Równocześnie w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudniono 92 nowych pracowników.

Projekty regulaminów organizacyjnych IAS w Kielcach oraz podległych urzędów skarbowych i Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego zostały przedłożone do zatwierdzenia odpowiednio Ministrowi Rozwoju i Finansów oraz Dyrektorowi IAS w Kielcach w terminie do 14 marca 2017 r., tj. w terminie określonym w § 44 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów⁴.

Analiza wynagrodzeń „ucywilnianych” 14 funkcjonariuszy zatrudnionych w IAS w Dziale Kadr, Pionie Poboru i Egzekucji, komórce Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier wykazała, że ich wynagrodzenia zostały określone zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵.

Analiza 20 najniższych wynagrodzeń/uposażeń brutto pracowników/ funkcjonariuszy IAS według stanu na 1 września 2017 r. wykazała, że wynagrodzenia/uposażenia te, zgodnie z postanowieniem zawartym w §1 Porozumienia z 1 marca 2017 r. w sprawie zabezpieczenia praw i interesów pracowników oraz funkcjonariuszy oraz zabezpieczenia realizacji zadań organów państwa w związku z wdrażaniem Krajowej Administracji Skarbowej, nie były niższe niż 3 tys. zł.

Przeniesienie z dniem 1 marca 2017 r. z komórek organizacyjnych Izby Celnej w Kielcach do komórek podatku akcyzowego i podatku od gier IAS w Kielcach zadań określonych w § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów nie miało wpływu na terminowość ich realizacji. Analiza 20 spraw odwoławczych (archiwalnych) rozpatrzonych przez Dyrektora Izby Celnej w Kielcach oraz 20 postępowań odwoławczych przekazanych w związku z utworzeniem KAS do Dyrektora IAS w Kielcach i zakończonych w IAS wykazała, że terminowość załatwiania spraw nie uległa pogorszeniu.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor IAS z opóźnieniem wykonał dyspozycję Szefa KAS dotyczącą wszczęcia postępowań sprawdzających wobec osób nieposiadających dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”.
2. Dodatek kontrolerski za czerwiec 2017 r. został wypłacony wszystkim uprawnionym z kilkudniowym opóźnieniem.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że:

- na dzień 1 marca 2017r. nie została zapewniona pełna obsada kadrowa w Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier (SPA) w II Urzędzie Skarbowym w Kielcach, co miało istotny wpływ na terminowość realizacji zadań wykonywanych w tej komórce, w szczególności dotyczących spraw niezakończonych i przejętych z Izby Celnej w Kielcach, gdzie niejednokrotnie przekraczano terminy określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶. Natomiast dwóch pracowników przeniesionych z Izby Celnej w Kielcach do Referatu SPA nie posiadało doświadczenia zawodowego w zakresie spraw prowadzonych przez Referat. Ponadto jedna osoba przez ponad trzy miesiące od przyjęcia do komórki SPA nie posiadała uprawnień do dostępu do systemu ZEFIR2, co zostało również potwierdzone wynikami audytu przeprowadzonego na zlecenie Departamentu Poboru Podatku Ministerstwa Finansów.

³ Średni staż pracowników, którym nie przedłożono propozycji pracy, jak wyjaśniał DIAS wynosił 29 lat i 4 miesiące, w tym w resorcie finansów 20 lat i 9 miesięcy.

⁴ Dz. Urz. MRiF poz. 41, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

- porównując stan na koniec I półrocza 2017 r. i 2018 r. do stanu na koniec I półrocza 2016 r., w zakresie należności scentralizowanych, w urzędach skarbowych województwa świętokrzyskiego wystąpił spadek liczby załatwionych poprzez wygezwowanie tytułów wykonawczych (2016 r. – 160, 2017 r. – 139, 2018 r. – 77) oraz spadek ściągniętych kwot (2016 r. – 740 tys. zł, 2017 r. – 455 tys. zł, 2018 r. – 260 tys. zł).

Stwierdzone w toku kontroli w Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach nieprawidłowości wskazują, że nadzór DIAS, o którym mowa w 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁷ (dalej ustawa o KAS) nie był w pełni skuteczny w zakresie zapewnienia pełnej obsady kadrowej w Drugim Urzędzie Skarbowym w Kielcach.

Mając na uwadze ustalenia kontroli opisane w wystąpieniu nie można jednoznacznie stwierdzić, że przy przeprowadzeniu reformy i wdrożeniu KAS nie uniknięto błędów.

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

Proces konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej był poprzedzony analizą potrzeb w wielu obszarach, w tym kadrowym. W tym celu 10 lutego 2016 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Kielcach powołał Zespół do spraw wdrożenia przepisów ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w Izbie Skarbowej w Kielcach. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Izby Skarbowej w Kielcach oraz urzędów skarbowych. Do zadań Zespołu należało proponowanie rozwiązań, opiniowanie projektów i procedur w zakresie wdrożenia ustawy o KAS oraz współpraca z Urzędem Kontroli Skarbowej w Kielcach i Izbą Celną w Kielcach.

W pracach przygotowawczych uczestniczyli przedstawiciele wszystkich konsolidowanych instytucji. Pisemne porozumienie, którego celem było ustanowienie formalnych podstaw współpracy w ramach przygotowania i utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej, zostało zawarte 27 października 2016 r.⁸ Powołano Zespoły realizujące zadania w poszczególnych obszarach, tj. rachunkowości i gospodarki finansowej, kadr, majątku, informatyki, komunikacji wewnętrznej, BHP, informacji niejawnych, obronnych, kryzysowych i ochrony obiektów oraz ochrony danych osobowych.

W procesie przekształcania administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej w Krajową Administrację Skarbową uwzględniono modele struktur organizacyjnych jednostek organizacyjnych KAS określone przez Szefa KAS⁹, dostosowując je do potrzeb i uwarunkowań województwa oraz zadań wykonywanych przez obecne organy.

Podział etatów na poszczególne jednostki organizacyjne KAS oparto na założeniu, że każda z trzech instytucji przed konsolidacją posiadała zasoby kadrowe niezbędne do realizacji ustawowych zadań.

Niemniej jednak, mając na uwadze fakt, że od połowy 2016 r. proces uzupełniania wakatów w izbach i urzędach skarbowych podlegał ścisłemu monitoringowi Ministra Finansów, a stan osobowy ww. jednostek sukcesywnie się zmniejszał, Dyrektor IAS dwukrotnie występował do Szefa KAS o przyznanie i zabezpieczenie łącznie 35 dodatkowych etatów dla funkcjonariuszy. Wskazywał równocześnie, że zakładany limit 141 etatów jest niewystarczający do rzetelnego, terminowego i skutecznego wykonywania zadań, w tym

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 508, ze zm.

⁸ Porozumienie zawarte w dniu 27 października 2016 r. pomiędzy Dyrektorem Izby Skarbowej w Kielcach, Dyrektorem Izby Celnej w Kielcach i Dyrektorem Urzędu Kontroli Skarbowej w Kielcach w sprawie współpracy organów na terenie województwa świętokrzyskiego.

⁹ w piśmie RS8.0101.2.2017 z dnia 5 stycznia 2017 r.

w Pionie Zwalczenia Przeszeczności Ekonomicznej. Limit etatów funkcjonariuszy nie został zwikszony.

(dowód: akta kontroli str. 5, 11-134, 1022, 1024, 1042-1043)

Referat ds. Postępowania Celnego i Likwidacji Towarów (COC) usytuowany jest w Pionie Orzecznictwa (CZNO) Delegatury Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach. Do zadań Referatu należy m.in. przechowywanie i likwidacja towarów o nieunijnym statusie. Dział Egzekucji Administracyjnej i Likwidacji Towarów usytuowany jest w Pionie Poboru i Egzekucji Pierwszego Urzędu Skarbowego w Kielcach. Do zadań Działu należy m.in. prowadzenie spraw związanych z likwidacją towarów zajętych i przejętych w postępowaniu celnym, karnym skarbowym i sądowym w zakresie towarów unijnych.

Komórka obsługi przedsiębiorców w zakresie cła, pozwoleń i czynności audytowych – Wielosobowe Stanowisko ds. Obsługi Przedsiębiorców w Zakresie Cła, Pozwoleń i Czynności Audytowych (ICC) usytuowane jest w Pionie Kontroli Cła i Audytu (IZPC) Izby Administracji Skarbowej w Kielcach,

Komórka kontroli wewnętrznej – Dział Kontroli Wewnętrznej (IWW) usytuowany jest w Pionie Wsparcia (IDPW) Izby Administracji Skarbowej w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 1043)

Zgodnie z wytycznymi Szefa KAS z dnia 24 lutego 2017 r.¹⁰ przy składaniu propozycji służby uwzględniono również obsadę tzw. 4% rezerwy kadrowej, tj. funkcjonariuszy, którzy nie będą wykonywać bezpośrednio zadań zarezerwowanych dla formacji mundurowych, pod warunkiem, że będą oni stanowić rezerwę kadrową w przypadkach nadzwyczajnych. W skład rezerwy kadrowej weszło sześć osób - funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach przeznaczonych do wsparcia oddziałów celnych. Funkcjonariusze ci odbyli stosowne szkolenia oraz w wymaganym czasie realizowali zadania zarezerwowane dla funkcjonariuszy w celu utrzymania ich umiejętności na wypadek zdarzeń nadzwyczajnych. Spełnili warunki określone w wytycznych Szefa KAS.

W województwie świętokrzyskim 4% rezerwa, to w istocie grupa reagowania kryzysowego. Głos decydujący w sprawie naboru do grupy reagowania kryzysowego miał Naczelnik ŚUCS w Kielcach. Wskazując konkretne osoby Naczelnik ŚUCS uwzględnił ich przydatność w tej grupie oraz możliwość funkcjonowania poszczególnych komórek Urzędu w czasie wyłączenia tych osób z bieżących obowiązków. W skład ww. grupy weszli funkcjonariusze ŚUCS z trzech komórek, z czego po jednym z Referatu postępowania podatkowego i Wymiany Międzynarodowej oraz czterech z Referatu Postępowania Celnego i Likwidacji Towarów oraz Referatu Analizy Ryzyka. W okresie listopad-grudzień 2017 r. funkcjonariusze ci realizowali zadania z zakresu odpraw celnych.

(dowód: akta kontroli str. 5, 135-151, 1044)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Proces zatrudniania w IAS

Wg stanu na 1 marca 2017 r. w IAS Kielce zatrudnionych było 1.498 osób, w tym 172 funkcjonariuszy. Ponadto 40 osób było zatrudnionych na umowę zastępstwa.

Analiza zatrudnienia i alokacji kadr w KAS w województwie świętokrzyskim wykazała, że w okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudnienie zmniejszyło się o blisko 9% (do końca 2017 r. spadek o 185 osób, a w I połowie 2018 r. wzrost o 51), w tym w IAS

¹⁰ pismo SC6.0723.2.2017

w Kielcach¹¹ zatrudnienie zmniejszyło się o 10,1%, w urzędach skarbowych¹² o 9,1%, a w ŚUCS¹³ – o 6,5%. Liczba funkcjonariuszy zmniejszyła się o 27,3% (ze 172 do 125).

Do dnia 31 maja 2017 r. propozycję zatrudnienia otrzymały 1.372 osoby (91,6%), z tego 1.221 pracowników korpusu służby cywilnej (w tym 15 – propozycję służby) oraz 151 funkcjonariuszy (w tym 47 – propozycję pracy a nie służby).

Propozycji zatrudnienia nie otrzymało 148 osób (9,9%), w tym 22 funkcjonariuszy (12,8%), w tym siedmiu z Wydziału Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej (dwóch wykonujących zadania w ramach grup zadaniowych i pięciu posiadających szczególne uprawnienia). Propozycji nie przedłożono również 37 osobom posiadającym lub nabywającym uprawnienia emerytalne w 2018 r.

Propozycji zatrudnienia nie przyjęło siedem osób, z tego pięciu pracowników oraz dwóch funkcjonariuszy.

W okresie od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudniono 92 nowych pracowników służby cywilnej, z tego 72 w wyniku ogłoszonego naboru zewnętrznego oraz 20 osób w innym trybie, w tym 13 osób w wyniku przekształcenia umowy zastępstwa w umowę na czas określony. Spośród 92 nowo zatrudnionych osób, dwie osoby zostały zatrudnione w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2017 r., 10 - w okresie od 1 września do 31 grudnia 2017 r., a pozostałe 80 osób – w I połowie 2018 r. W okresie od 1 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. z IAS odeszły 73 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 183-209, 210-209, 210-219, 1070-1087)

DIAS konieczność zatrudnienia 92 osób wyjaśniał naturalną fluktuacją kadr związaną z zakończeniem stosunku pracy w związku ze zmianą pracy (inna instytucja) przeniesieniami służbowymi do MF oraz innych izb, przejściem na emerytury, renty.

(dowód: akta kontroli str.1071, 1076-1077)

DIAS w Kielcach podał, że przy obsadzaniu komórek organizacyjnych ŚUCS kierowano się wytycznymi Szefa KAS oraz zadaniami określonymi w statucie urzędu celno-skarbowego. IAS nie otrzymała wiążącego dokumentu określającego, w których komórkach organizacyjnych jednostek organizacyjnych KAS powinni pełnić służbę tylko funkcjonariusze.

(dowód: akta kontroli str. 242-247)

Zgodnie z zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów, w izbach administracji skarbowej, w pionie orzecznictwa zostały utworzone komórki podatku akcyzowego i podatku od gier (§ 1 ust. 1 pkt 3 lit. d załącznika nr 5 zarządzenia), którym powierzono zadania realizowane przed konsolidacją służb celnych i skarbowych przez Służbę Celną.

W Referacie Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego IAS w Kielcach było zatrudnionych według stanu na dzień 1 marca, 1 września 2017 r. oraz na 30 czerwca 2018 r. siedem osób (w przeliczeniu na pełne etaty). Wszyscy zostali przeniesieni z Izby Celnej w Kielcach, gdzie na zajmowanych stanowiskach wykonywali tożsame zadania realizowane w Wydziale Akcyzy i Gier, Przeznaczeń Celnych i Obsługi Przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 868, 1048)

Według stanu na 15 czerwca 2018 r. w komórkach Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego pełniło służbę 125 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, z tego: w komórkach organizacyjnych ŚUCS - 76 funkcjonariuszy, w Delegaturze Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach – 18 funkcjonariuszy oraz w Oddziałach Celnych –

¹¹ Zatrudnienie w IAS z miejscem wykonywania pracy/pełnienia służby w IAS

¹² Zatrudnienie w IAS z miejscem wykonywania pracy w urzędzie skarbowym

¹³ Zatrudnienie w IAS z miejscem wykonywania pracy/pełnienia służby w ŚUCS

31 funkcjonariuszy. Przy czym ponad połowę (73) stanowili funkcjonariusze Pionu Zwalczenia Przemocności ekonomicznej. W pozostałych jednostkach organizacyjnych KAS w województwie świętokrzyskim nie „zatrudniano” funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 6, 170-182, 1045)

Według stanu na dzień 1 września 2017 r. w Pionie Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej ŚUCS pełniło służbę 68 funkcjonariuszy, z tego 13 przeniesionych z UKS oraz 55 z jednostek organizacyjnych Służby Celnej.

(dowód: akta kontroli str. 6, 248, 1048)

Spośród 26 funkcjonariuszy byłych wydziałów zwalczenia przemocności Izby Celnej w Kielcach propozycję służby w Pionie Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej Świętokrzyskiego UCS otrzymało 24 funkcjonariuszy. Propozycji nie otrzymało dwóch funkcjonariuszy pełniących służbę odpowiednio w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej oraz w Referacie Czynności Analitycznych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 249, 1048)

Na dzień 1 marca i 1 czerwca 2017 r. poświadczeń bezpieczeństwa uprawniających do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” i „tajne” nie posiadało odpowiednio osiem i siedem osób. Wnioski o wszczęcie postępowań sprawdzających zostały skierowane do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: 22 marca 2017 r. (dwa wnioski), 29 marca 2017 r., 24 marca 2017 r. (dwa wnioski), 10 maja 2018 r., 8 sierpnia 2018 r. oraz 13 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 250-256)

Analiza akt osobowych 40 osób dobranych w sposób celowy spośród pracowników i funkcjonariuszy (po 20) z komórek podatku akcyzowego i podatku od gier i Pionu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej ŚUCS wykazała, że:

- do dnia 28 lutego 2017 r. wszyscy pracownicy i funkcjonariusze otrzymali informacje pisemne o miejscu pracy i pełnienia służby,
- po przyjęciu pisemnych propozycji określających nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby (doręczonych w okresie od 26 do 30 maja 2017r.) przedłożone zostały w okresie od 12 do 29 czerwca 2017 r. stosowne zakresy obowiązków adekwatne do zadań przypisanych dla komórek organizacyjnych do których zostali przydzieleni.

(dowód: akta kontroli str. 262-302)

Analiza akt osobowych 15 osób z kadry nadzorującej¹⁴ oraz pięciu kierowników komórek organizacyjnych w ww. jednostkach, wykazała, że

- zastępcy dyrektora IAS, naczelnicy Drugiego US i ŚUCS i ich zastępcy oraz Kierownik Oddziału Celnego otrzymali stosowne akty powołania (1 marca 2017 r.), a kierownicy komórek organizacyjnych w ww. jednostkach – propozycje określające warunki pracy/ służby (od 1 marca do 26 maja 2017 r.), którymi powierzano funkcje kierownicze wynikające ze struktury organizacyjnej jednostek,
- ww. osoby posiadały aktualne zaświadczenia - badania lekarskie i przeszkolenie z przepisów BHP dla kadry kierowniczej,
- w regulaminach organizacyjnych IAS w Kielcach, ŚUCS w Kielcach oraz Drugiego US w Kielcach zostały ujęte zakresy stałych uprawnień kadry kierowniczej tych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 303-324)

Szczegółowym badaniem w zakresie posiadanych uprawnień i szkoleń objęto również wszystkich zatrudnionych (na dzień 1 marca, 1 września, 31 grudnia 2017 r. i 30 czerwca 2018 r.) w Dziale Realizacji i Służby Dyżurnej oraz w Oddziale Celnym w Starachowicach. Ustalono, że funkcjonariusze przeniesieni z UKS zostali przeszkoleni

¹⁴ Trzech zastępców dyrektora IAS w Kielcach, Naczelnika Drugiego US w Kielcach i jego dwóch zastępców, Naczelnika ŚUCS w Kielcach i jego dwóch zastępców, Kierownika Oddziału Celnego w Kielcach.

ze znajomości systemów informatycznych niezbędnych do wykonywania powierzonych im zadań i upoważnieni do przetwarzania danych osobowych (22 marca 2017 r.) oraz otrzymali uprawnienia do obsługi wykorzystywanych systemów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 325-330)

W Raporcie zbiorczym z audytu koordynowanego sporządzonym w październiku 2017 r. przez Departament Poboru i Podatku w MF, w odniesieniu do IAS w Kielcach wskazano pięć obszarów (z 12 badanych), w których stwierdzono częściową realizację zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier, w kontekście utworzenia KAS (alokację zasobów kadrowych, alokację funkcjonariuszy, kompetencje pracowników, dostęp do informatycznych baz danych oraz kontrolę funkcjonalną). Szczegóły zostały zawarte w załączniku nr 1 do Raportu. Obszary, w których stwierdzono częściową realizację zadań zostały objęte szczególnym nadzorem Dyrektora IAS a zalecenia i rekomendacje zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 331-360)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dyrektor IAS z opóźnieniem wykonał dyspozycję Szefa KAS dotyczącą postępowań sprawdzających wobec osób nieposiadających dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”.

Szef KAS¹⁵ polecił Koordynatorom do utworzenia KAS w województwach, wystąpienie do ABW - w terminie do 15 marca 2017 r. - o zainicjowanie postępowań sprawdzających wobec osób kierujących komórkami organizacyjnymi usytuowanymi w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej nieposiadających dopuszczenia do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” oraz kierowników pozostałych komórek znajdujących się w strukturze urzędów celno-skarbowych, nieposiadających dopuszczenia do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne”. W ocenie NIK nie dotrzymano terminu określonego w ww. piśmie Szefa KAS z dnia 24 lutego 2017 r.

Na dzień 1 marca i 1 czerwca 2017 r. stosownych poświadczeń nie posiadało odpowiednio osiem i siedem osób. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych podała następujące daty wniosków o wszczęcie postępowań sprawdzających: 29 marca 2017 r., dwa wnioski z 22 marca 2017 r., dwa wnioski z 24 marca 2017 r., 10 maja 2018 r. oraz 8 i 13 sierpnia 2018 r., tj. z opóźnieniem od siedmiu dni do ponad szesnastu miesięcy.

Pierwszy Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że wytyczne Ministerstwa Finansów oraz przepisy ustawy o KAS spowodowały konieczność uruchomienia bardzo dużej liczby postępowań sprawdzających i w związku z tym określenia priorytetów. W związku z powyższym w pierwszej kolejności wszczynano postępowania wobec osób, które nie posiadały żadnych uprawnień w przedmiotowym zakresie, natomiast w drugiej kolejności, wobec osób, które posiadały ważne poświadczenie, ale do niższej klauzuli.

Zdaniem NIK wskazanym było wystąpienie w terminie określonym przez Szefa KAS do ABW o zainicjowanie postępowań sprawdzających wobec osób kierujących komórkami organizacyjnymi usytuowanymi w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz kierowników pozostałych komórek znajdujących się w strukturze ŚUCS.

(dowód: akta kontroli str. 252-256)

1.3. Wynagrodzenia

Wydatki na wynagrodzenia¹⁶ administracji skarbowej województwa świętokrzyskiego wyniosły w 2017 r. 91.445,8 tys. zł, tj. o 0,2% niższe od wydatków roku poprzedniego. W pierwszej połowie 2018 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły 46.289,1 tys. zł.

¹⁵ W piśmie nr SC6.0723.2.2017.2 z dnia 24 lutego 2017 r

¹⁶ Wydatki na wynagrodzenia (liczono według metodologii stosowanej do sporządzania sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, po wyeliminowaniu wypłat jednorazowych np. odpraw emerytalnych, nagród jubileuszowych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej w IAS w Kielcach wyniosło w I połowie 2018 r. 5.721 zł i było wyższe o 5,5% od wynagrodzenia w 2017 r. i o 14,9% od wynagrodzenia w 2016 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej w urzędach skarbowych wyniosło w I połowie 2018 r. 5.427 zł i było nieznacznie wyższe (o 0,6%) od wynagrodzenia w 2017 r. i o 12,3% od wynagrodzenia w 2016 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika korpusu służby cywilnej w ŚUCS w I połowie 2018 r. wyniosło 6.413 zł i było o 12,1% niższe niż w 2017 r. i o 25% wyższe od wynagrodzenia pracownika w IC w Kielcach w 2016 r.

Przeciętne miesięczne uposażenie funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w ŚUCS w Kielcach wyniosło w I połowie 2018 r. 6.057 zł i było o 25,1% niższe niż w 2017 r. i o 3,5% wyższe od wynagrodzenia funkcjonariusza Służby Celnej w IC w Kielcach w 2016 r.

Przy określaniu wynagrodzeń zasadniczych na etapie wręczania propozycji zatrudnienia wykorzystywano tabele pomocnicze określające „siatkę płac” opracowane na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej¹⁷ zmienionego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2017 r.¹⁸. Dodatkowo dla funkcjonariuszy „ucywilnionych” została ustalona dodatkowa tabela pomocnicza wraz z widelkami wynagrodzeń zasadniczych.

Po reorganizacji w administracji skarbowej województwa świętokrzyskiego podwoiła się liczba osób, które otrzymują wynagrodzenie zasadnicze przy zastosowaniu mnożnika kwoty bazowej 1,610 i większym. W administracji podatkowej, Służbie Celnej oraz kontroli skarbowej było zatrudnionych 526 osób korpusu służby cywilnej, którzy na dzień 31 grudnia 2016 r. otrzymywali wynagrodzenie zasadnicze przy zastosowaniu mnożnika kwoty bazowej 1,610 i większym, a w KAS na dzień 31 grudnia 2017 r. – 1.176 takich osób.

(dowód: akta kontroli str. 6, 407-408, 1051)

Badanie przeprowadzone na próbie 20 pracowników/funkcjonariuszy z najniższym wynagrodzeniem/uposażeniem według stanu na 1 września 2017 r. wykazało, 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 (...) zawartym pomiędzy Szefem KAS a NSZZ Solidarność, gdzie w §1 wskazano, że wynagrodzenie zasadnicze członków korpusu służby cywilnej i uposażenie funkcjonariuszy w 2017 r. nie może być niższe niż 3.000 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 409-416, 1051)

Analiza uposażeń/wynagrodzeń funkcjonariuszy/pracowników z Pionu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej ŚUCS (w którym według stanu na 1 marca 2017 r. było zatrudnionych 79 osób, w tym 57 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej - byłych funkcjonariuszy Służby Celnej) oraz Wieloosobowego Stanowiska ds. Audytu Wewnętrznego (trzy osoby) i Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego w IAS w Kielcach (siedem osób, w tym pięciu funkcjonariuszy) oraz Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier w Drugim US w Kielcach (osiem osób, w tym czterech funkcjonariuszy) wykazała, że spośród 66 funkcjonariuszy:

- 56 funkcjonariuszom (z Pionu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej) przedłożono (w okresie od 1 marca do 31 maja 2017 r.) propozycję pozostania w służbie, z tego 17 funkcjonariuszom podwyższono mnożnik, sześciu – obniżono, a u 33 – mnożnik pozostał na tym samym poziomie,

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 125 ze zm.

¹⁸ Dz. U. poz. 651

- sześciu osobom (funkcjonariuszom) z komórek podatku akcyzowego i podatku od gier przekształcono stosunek służby w stosunek pracy, obniżono mnożnik i wynagrodzenie.
- czterem osobom (funkcjonariuszom) nie złożono propozycji służby/pracy.

(dowód: akta kontroli str. 6, 417-429, 1051)

IAS w Kielcach otrzymała od Szefa KAS wytyczne (pismo z dnia 28 lutego 2017 r.) co do zasad określania stanowisk pracy/służby, w tym wzory pism informujących o :

- propozycjach przedkładanych osobom powoływanym,
- określaniu w propozycjach pracy dla członków korpusu służby cywilnej stanowiska przewidzianego w załączniku nr 1 w tabeli III „Wszystkie urzędy” rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej (...),
- wskazywaniu w propozycji dla funkcjonariuszy stanowisk z tabeli dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej wynikających z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie stanowisk służbowych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, trybu awansowania oraz dokonywania zmian na stanowiskach służbowych¹⁹, które jak poinformowano oczekiwano na publikację.

Po wejściu w życie rozporządzenia stanowiskowego Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2017 r.²⁰ Izba otrzymała z Ministerstwa Finansów materiał pomocniczy pozwalający ustandaryzować w ramach wszystkich izb stanowiska w służbie cywilnej. Materiał określał tzw. „stanowiskową ścieżkę kariery” w poszczególnych komórkach organizacyjnych KAS.

Dodatkowo, w celu określenia nowych stanowisk dla „ucywilnianych” funkcjonariuszy, opracowano podobną tabelę pomocniczą, pozwalającą określić dla tej grupy osób nowe stanowiska urzędnicze z uwzględnieniem ich dotychczasowego stażu służby, jak również grupy stanowisk do jakiej przed 1 marca 2017 r. byli przyporządkowani oraz obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia stanowiskowego.

Na podstawie badania losowo wybranych 20 akt osobowych pracowników IAS ustalono, że:

- w składanych pracownikom propozycjach pracy (po wejściu w życie rozporządzenia z 27 marca 2017 r.) stanowiska urzędnicze określone zostały zgodnie z ww. rozporządzeniem,
- w składanych pracownikom propozycjach pracy (przed wejściem w życie rozporządzenia z 27 marca 2017 r.) stanowiska urzędnicze zostały określone zgodnie z rozporządzeniem z 29 stycznia 2016 r.; nie było różnicy w stanowiskach i wynagrodzeniach w porównaniu do nowych regulacji, stąd stanowiska nie wymagały zmian, a wynagrodzenia – wyrównania.

(dowód: akta kontroli str. 7, 433-466, 1052)

Dyrektor IAS podał, że do dnia 31 maja 2017 r. do IAS w Kielcach nie wpłynął żaden oficjalny dokument będący wytycznymi w zakresie przyznawania dodatków kontrolerskich. Na spotkaniu w Ministerstwie Finansów 3 kwietnia 2017 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele IAS, poruszono kwestie dodatków kontrolerskich, zwracając uwagę na konieczność ich zróżnicowania ze względu na miejsce wykonywania czynności kontrolnych. Przekazano informacje o prowadzonym procesie legislacyjnym projektu rozporządzenia MRiF w sprawie dodatku kontrolerskiego.

¹⁹ Dz. U. poz. 444, ze zm.

²⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej.

Dyrektor IAS w Kielcach zarządzeniem Nr 0120-2-60/2017 z dnia 31 maja 2017 r. wprowadził do stosowania Instrukcję przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w IAS w Kielcach. Zarządzenie weszło w życie 1 czerwca 2017 r.

Analiza list płac i przedłożonego przez Kontrolowanego wykazu osób, którym wypłacono dodatek kontrolerski za czerwiec 2017 r. wykazała, że dodatek kontrolerski został wypłacony 252 osobom wykonującym zadania, o których mowa w art. 148 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o KAS, z tego: w ŚUCS - 131 osobom z działów Kontroli Celno-Skarbowej Rynku, działów Kontroli Celno-Skarbowej i Postępowania Podatkowego, Działu Realizacji i Służby Dyżurnej, Referatów Operacyjno-Rozpoznawczego oraz Referatu Techniki i Obserwacji, w urzędach skarbowych – 115 osobom, głównie z komórek kontroli podatkowej, w IAS – sześciu osobom z Referatu Audytu Środków Publicznych. Dodatek został wypłacony 20 lipca 2017 r. w wysokościach od 2% do 50% wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego. Analiza dokumentów źródłowych dotyczących 20 osób, którym wypłacono dodatek kontrolerski wykazała, że z wyjątkiem terminu wypłaty, dodatek został wypłacony według zasad określonych w Instrukcji obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.

Dodatek kontrolerski za marzec 2017 r. został wypłacony 10 kwietnia 2017 r. w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w IAS w Kielcach przed 1 marca 2017 r. zgodnie z § 7 zarządzenia nr 020-2-59/2016 Dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w Izbie Skarbowej w Kielcach. Pracownicy zlikwidowanego UKS otrzymali dodatek kontrolerski (dodatek skarbowy) na „starych” zasadach. Dla nich dodatek kontrolerski za marzec został wypłacony łącznie z wynagrodzeniem za marzec, tj. 27 marca 2017 r. Taki sposób wypłacania dodatku dla byłych pracowników UKS trwał aż do otrzymania przez nich propozycji pracy/służby.

(dowód: akta kontroli str. 7, 471-568, 1029, 1038-1040, 1053-1054)

Badanie terminu wypłat dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy za sierpień 2017 r. przeprowadzono na wytypowanej losowo grupie 10 osób z kadry kierowniczej oraz innych 20 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w tym: funkcjonariuszy sprawującym opiekę nad psem służbowym oraz funkcjonariuszy pełniących służbę w porze nocnej. Ustalono, że dodatki:

- za stopień służbowy, funkcyjny na stanowisku kierowniczym oraz za opiekę nad psem – wypłacono 28 sierpnia 2017 r. łącznie z wypłatą uposażenia za sierpień,
- za służbę w porze nocnej – 11 września 2017 r., tj.

zgodnie z rozporządzeniem MRiF z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej²¹ oraz z Regulaminem pracy/służby w IAS w Kielcach

(dowód: akta kontroli str. 569-578, 1054)

Na podstawie szczegółowego badania uposażeń/wynagrodzeń „ucywilnionych” 14 funkcjonariuszy zatrudnionych w IAS w Dziale Kadr, Pionie Poboru i Egzekucji, komórce Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier stwierdzono, że:

- „ucywilnionym” funkcjonariuszom w IAS, którzy stali się pracownikami służby cywilnej ustalono wynagrodzenie w oparciu o art. 85 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej,
- wynagrodzenie miesięczne brutto „ucywilnionych” funkcjonariuszy w analizowanych komórkach wyniosło od 3.347 zł do 6.314 zł.
- dwóm osobom wynagrodzenie wzrosło odpowiednio o 343 zł (o 8,6%) i 577 zł (o 20,8%),
- 12 osobom wynagrodzenie zmniejszyło się średnio o 559 zł (w granicach o 48 zł - 1.362 zł), w tym w najwyższym stopniu - najwyższe wynagrodzenia trzech funkcjonariuszy odpowiednio o 1.327 zł, 1.362 zł i 1.050 zł.

²¹ Dz. U. poz. 414

Ponadto na podstawie losowo wybranej grupy 20 byłych funkcjonariuszy porównano ich uposażenie/wynagrodzenie (z wyszczególnieniem wszystkich składników wynagrodzenia) na dzień 28 lutego i 1 września 2017 r. Pięciu osobom wynagrodzenie wzrosło średnio o 383,6 zł (od 13,9 zł do 763,5 zł) a 15 – zmniejszyło się średnio o 344,8 zł (od 41 zł do 646,2 zł).

„Ucywilnionym” funkcjonariuszom nie zostały wliczone do wynagrodzenia zasadniczego dodatki za stopień służbowy.

Jak wyjaśnił Dyrektor IAS, brak było podstawy prawnej na wliczanie funkcjonariuszowi „ucywilnianemu”, który stawał się pracownikiem służby cywilnej do nowo określonego wynagrodzenia zasadniczego na nowym stanowisku pracy (w propozycji pracy) dodatku za stopień służbowy, który był mu określony w statusie funkcjonariusza. Brak było uregulowania, które stanowiłoby o konieczności włączania do nowego wynagrodzenia zasadniczego dotychczasowych składników uposażenia funkcjonariusza, który stawał się pracownikiem służby cywilnej. Określenie w taki a nie inny sposób nowych wynagrodzeń zasadniczych dla „ucywilnianych” funkcjonariuszy, podyktowane było dodatkowo oczekiwaniami strony związkowej reprezentującej pracowników cywilnych co do określenia dla nich nowych warunków pracy w sposób nie dyskryminujący ich w odniesieniu do osób „ucywilnianych”.

(dowód: akta kontroli str. 7, 579-582, 583-584, 585-588, 1054-1055)

Zgodnie z art. 170 ust. 4 PwuKAS, w przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 PwuKAS pracownikom oraz funkcjonariuszom przysługują świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej²².

Sprawdzono, czy zarówno pracownikom jak i funkcjonariuszom, których stosunki pracy/stosunki służbowe wygasły w związku z zaistnieniem przesłanek, o których mowa w art. 170 ust. 1 PwuKAS zostały wypłacone świadczenia należne odpowiednio w związku z likwidacją urzędu albo zniesieniem jednostki organizacyjnej. Badanie przeprowadzono na próbie 20% osób, którym wypłacono przedmiotowe świadczenia, tj. na 10 pracownikach i 10 funkcjonariuszach. Ustalono, że:

- funkcjonariuszom wypłacano odprawy w wysokości określonej w art. 163 ustawy o Służbie Celnej, a mianowicie jednorazowe odprawy w wysokości trzymiesięcznego uposażenia, które ulegają zwiększeniu o 20% miesięcznego uposażenia za każdy pełny rok pełnienia służby ponad 5 lat nieprzerwanej służby, nie więcej niż do wysokości sześciomiesięcznego uposażenia,
- pracownikom wypłacano odprawy w wysokości określonej w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników²³, (dalej ustawa o szczególnych zasadach).

Według stanu na dzień 15 czerwca 2018 r. w sprawach z powództwa pracowników o zasądzenie wyższej kwoty odprawy pieniężnej niż przyznano przez IAS w Kielcach, w 14 sprawach zapadły wyroki Sądu Rejonowego w Kielcach, z tego w trzech sprawach wyroki prawomocne, korzystne dla pracowników.

W jednej ze spraw Sąd Okręgowy w Kielcach (sąd II instancji; sygn. akt V Pa 20/18) wskazał, iż treść art. 170 ust. 4 PwuKAS stanowi jednoznacznie, że ustawodawca zarówno dla funkcjonariuszy jak i pracowników Służby Celnej, przewidział świadczenia wyliczane w ten sam sposób wskazując wprost na przepisy, które znajdą zastosowanie tj. ustawę uchylaną w art. 159 pkt 3 PwuKAS (ustawę o Służbie Celnej). W ocenie sądu zamiarem ustawodawcy nie było zastosowanie w odniesieniu do pracowników Służby Celnej (pracowników, których stosunki pracy wygasły w przypadku, o którym mowa w art. 170 ust. 1 PwuKAS) przepisów ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1799, ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1474, ze zm.

stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników, a co za tym idzie wypłata odprawy w wysokości niższej niż wynikającej z ustawy o Służbie Celnej.

Sposób ustalenia wysokości odprawy dla pracowników i funkcjonariuszy został wytyczony przez Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 13 lipca 2017 r.²⁴. Dyrektor IAS podał, że w okresie od maja do lipca 2017 r. Izba otrzymała trzy pisma dotyczące sposobu wypłacania odpraw. W związku z zapadającymi wyrokami nakazującymi wyrównanie wypłaconych odpraw dla pracowników w dniu 8 maja 2018 r. DIAS skierował pismo do Ministerstwa Finansów z prośbą o przeanalizowanie stanowiska zawartego w piśmie z dnia 13 lipca 2017 r. Z powodu braku odpowiedzi, w dniu 14 czerwca 2018 r. zostało wysłane do Ministerstwa kolejne pismo z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie wysokości należnych odpraw dla osób, których stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 PwuKAS.

(dowód: akta kontroli str. 8, 589-601, 602-627, 1055)

W pierwszej połowie 2018 r. (do 30 czerwca) DIAS poniósł koszty postępowań sądowych w wysokości 9,4 tys. zł, w tym koszty zastępstwa procesowego itp. dotyczące spraw pracowniczych i innych związanych z reorganizacją KAS.

(dowód: akta kontroli str. 843)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Z ustaleń kontroli wynika, iż pracownikom, których stosunki pracy wygasły na podstawie art. 170 ust. 1 PwuKAS odprawy zostały wypłacone przez jednostki organizacyjne KAS, w tym IAS, nie w oparciu o przepisy ustawy o Służbie Celnej, lecz w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach²⁵.

W zakresie interpretacji przepisu art. 170 ust. 4 PwuKAS powstały w indywidualnych sprawach rozbieżności pomiędzy jednostkami organizacyjnymi KAS a uprawnionymi do tychże odpraw osobami, które niekiedy przyjęły, że pracownikom analogiczne jak funkcjonariuszom odprawy powinny być wypłacone w wyżej wysokości tj. w oparciu o przepisy ustawy o Służbie Celnej i wystąpiły ze stosownymi roszczeniami na drogę postępowań sądowych.

Dotychczasowe orzecznictwo w sprawie wysokości odpraw pieniężnych dla pracowników KAS było niejedolite.

Niekiedy sąd uwzględniał powództwo byłego pracownika KAS przyjmując²⁶, iż treść art. 170 ust. 4 PwuKAS stanowi, że ustawodawca zarówno dla funkcjonariuszy jak i pracowników przewidział świadczenia wyliczane w ten sam sposób.

W analogicznych sprawach zapadały także orzeczenia oddalające powództwo byłych pracowników KAS o zapłatę odprawy w wyższej wysokości (w wysokości wynikającej z art. 163 ustawy o Służbie Celnej). W uzasadnieniu jednego z nich²⁷ wskazano, iż z treści ustawy o Służbie Celnej wynikało, iż w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej mogli być „zatrudnieni” zarówno funkcjonariusze jak i członkowie korpusu służby cywilnej. Regulacja zawarta w art. 163 ustawy o Służbie Celnej mogła mieć zatem zastosowanie jedynie do funkcjonariuszy, a do pracowników KAS (członków korpusu służby cywilnej) powinny być zastosowane przepisy ogólne w zakresie prawa do odprawy, które to prawo regulują przepisy ustawy o szczególnych zasadach.

²⁴ znak RS2.025.8.2017

²⁵ Zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych zasadach pracownikowi, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, z przyczyn nie dotyczących pracownika, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości odpowiednio jedno, dwu bądź trzymiesięcznego wynagrodzenia, w zależności od długości okresu zatrudnienia u danego pracodawcy.

²⁶ Patrz uzasadnienie do prawomocnego wyroku SO w Kielcach o sygn. akt V Pa 20/18.

²⁷ Prawomocny wyrok SR w Nowym Sączu (sygn. akt IV P 44/18).

Ustalone
nieprawidłowości

Jak wskazał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w odpowiedzi z dnia 26 lipca 2018 r. na interpelację poselską (nr 23408) w ramach orzeczeń niekorzystnych dla jednostek organizacyjnych KAS znacząca liczba dotyczy wyroków, co do roszczeń pracowników o wysokość odprawy z art. 170 ust. 4 PwukAS. Część spraw jest w toku i nie zapadły w nich prawomocne rozstrzygnięcia sądów.

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

W § 5 pkt 1 Instrukcji przyznawania i wypłaty dodatku kontrolerskiego w IAS w Kielcach (obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.) postanowiono, że dodatek kontrolerski wypłacany jest w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu kalendarzowym, za który przyznany jest dodatek.

Dodatek kontrolerski za czerwiec 2017 r. dla 252 osób został wypłacony 20 lipca 2017 r.

Zastępca Dyrektora IAS opóźnienie uzasadniła trwającym procesem reorganizacji. Wnioski o wypłatę dodatków wystawiane były przez kierowników komórek kontroli w terminie do 13 lipca 2017 r. (czwartek) i po zatwierdzeniu przez właściwe osoby wpłynęły do Działu Płac 17 lipca 2017 r., w poniedziałek. Wnioski wpływały sukcesywnie i w terminach możliwych do realizacji w okresie reorganizacji, a środki finansowe na wypłatę dodatków należało zamówić na jeden konkretny dzień w systemie Trezor na co najmniej dwa dni przed uruchomieniem środków. Dodatki zostały wypłacone z opóźnieniem, ale w terminie, który nie uchybia zapisom §10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 472-475, 485, 493-551, 1029, 1038)

1.4. Organizacja IAS

W IAS w Kielcach nie opracowano odrębnego dokumentu pod nazwą „Harmonogram prac związanych z reorganizacją”.

Dyrektor IAS w Kielcach wyjaśnił, że zadania związane z reorganizacją IAS realizował w oparciu o otrzymane 5 grudnia 2016 r. z Departamentu Reformy Administracji Skarbowej/Departamentu Administracji Podatkowej Procedury przejścia Izb Celnych, Izb Skarbowych i Urzędów Kontroli Skarbowej w struktury Krajowej Administracji Skarbowej obejmujące następujące obszary tematyczne: kadry, księgowość, majątek, komunikacja wewnętrzna, BHP, informacje niejawnne i obronność.

W związku z powyższym zweryfikował i uaktualnił skład powołanego zarządzeniem Nr. 020-2-8/2016 z dnia 10 lutego 2016 r. Zespołu ds. wdrożenia przepisów ustawy o KAS w Izbie Administracji Skarbowej w Kielcach. Zobowiązał koordynatorów wyznaczonych w poszczególnych obszarach do przekazywania do Ministerstwa Finansów w okresie od dnia 25 stycznia 2017 r. do 10 marca 2017 r. cotygodniowych raportów w zakresie podjętych i zrealizowanych zadań związanych z wdrożeniem KAS w poszczególnych obszarach.

(dowód: akta kontroli str. 8, 628-634, 1056)

Projekty regulaminów organizacyjnych IAS, urzędów skarbowych oraz ŚUCS zostały przedłożone do zatwierdzenia odpowiednio Ministrowi Rozwoju i Finansów oraz Dyrektorowi IAS w terminie do 14 marca 2017 r., tj. zgodnie z §44 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów.

Dyrektor IAS w Kielcach zatwierdził w terminie do 14 marca 2017 r. projekty regulaminów organizacyjnych wszystkich podległych IAS urzędów skarbowych oraz Świętokrzyskiego UCS (Drugiego US w Kielcach – 14 marca 2017 r., US w Jędrzejowie – 10 marca 2017 r., US w Sandomierzu – 13 marca 2017 r., US w Starachowicach – 13 marca 2017 r.,

²⁸ Dz.U. poz. 868

US w Skarżysku Kamiennej – 13 marca 2017 r., ŚUCS w Kielcach – 7 marca 2017 r.).
Regulaminy organizacyjne podległych jednostek obowiązywały od 1 marca 2017 r.

Dyrektor IAS w Kielcach (DIAS), zarządzeniem Nr 020-2-3/2017 z dnia 1 marca 2017 r. nadał regulamin organizacyjny Izbie Administracji Skarbowej w Kielcach.

W IAS opracowano wewnętrzne procedury/regulaminy obowiązujące w podległych jednostkach, w tym: regulamin pracy - od 23 czerwca 2017 r, zarządzenie w sprawie bezpieczeństwa pracy – od 11 kwietnia 2017 r., regulamin premiowania – od 10 maja 2017 r., procedury udzielania zamówień publicznych – od 31 maja 2017 r. oraz regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych - od 30 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 8, 635-699, 1056-1057)

Zarządzeniem Nr 020-2-99/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 r. Dyrektor IAS w Kielcach wprowadził Instrukcję ustalania Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego członka korpusu służby cywilnej w IAS – regulującej proces ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego w celu realizacji podnoszenia kompetencji zawodowych członków korpusu służby cywilnej.

Proces wartościowania został zakończony w I kwartale 2018 r. Dyrektor IAS podał, że pozwoli to na podjęcie kolejnych działań jakim będzie opracowanie ścieżek kariery a pozostałe narzędzia jakimi są indywidualne programy rozwoju zawodowego i szkolenia pozwolą zaplanować i zrealizować działania rozwojowe dla członków korpusu służby cywilnej.

W IAS, podejmowane są działania zmierzające do skutecznego podnoszenia kwalifikacji (co będzie również miało istotny wpływ na proces awansowania i ustalanie ścieżek kariery, zarówno pracowników jak i funkcjonariuszy), poprzez organizację szkoleń w ramach szkoleń wewnętrznych przez wewnętrznych trenerów Izby, nie tylko w terminach określonych zgodnie z planem szkoleń regionalnych ale również w sytuacjach pilnych, gdzie realizacja szkolenia podnoszącego umiejętności/uzupełniającego wiedzę jest niezbędna.

Jak podał Dyrektor IAS, działania Izby w zakresie kariery zawodowej podległych funkcjonariuszy i pracowników są ograniczone z uwagi na brak uregulowań centralnych w powyższym zakresie.

Niezależnie jednak od ww. ograniczeń, w IAS opracowano plan szkoleń regionalnych na 2017 r. (zaakceptowany przez Dyrektora Izby Skarbowej w Kielcach w dniu 30 grudnia 2016 r.) oraz plan szkoleń regionalnych na 2018 r. (zaakceptowany przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Kielcach w dniu 27 grudnia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 9, 704-732, 1058)

W IAS w Kielcach i w jednostkach podległych funkcjonuje elektroniczny system zarządzania dokumentami (SZD) oraz zintegrowany system Fokus zawierający dane kadrowe skonsolidowanych jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 9, 733-736, 1059-1060)

W związku z utworzeniem Izby Administracji Skarbowej w Kielcach i rozdzieleniem z dniem 1 marca 2017 r. zadań z zakresu likwidacji towarów sprzed okresu konsolidacji przypisanych Dyrektorowi Izby Celnej w Kielcach oraz ich przekazaniem do :

- Pierwszego Urzędu Skarbowego w Kielcach – towary wspólnotowe,
- Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach – towary nie wspólnotowe.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Kielcach – Referat Egzekucji Administracyjnej przygotował instrukcję likwidacyjną, która weszła z życie na podstawie Zarządzenia Nr 020-2-126 /2017 DIAS w Kielcach z dnia 15 listopada 2017r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji likwidacyjnej towarów przechowywanych w magazynie depozytowym i likwidacyjnym Świętokrzyskiego Urzędu Celno-Skarbowego w Kielcach.

Dodatkowo, jednostki zajmujące się likwidacją towarów przechowywanych w magazynie prowadzonym przez Świętokrzyski Urząd Celno – Skarbowy w Kielcach tj. Pierwszy Urząd

Skarbowy w Kielcach i Świętokrzyski Urząd Celno – Skarbowy w Kielcach wprowadziły własne uregulowania dot. likwidacji towarów uzupełniające ww. instrukcję, w tym:

- w Pierwszym US – instrukcje w sprawie prowadzenia składnicy ruchomości przechowywanych w związku z wykonywaniem funkcji organu likwidacyjnego, powołania komisji: nadzorującej niszczenie towarów, do przeprowadzania sprzedaży egzekucyjnej w drodze przetargu,
- w ŚUCS – instrukcje w sprawie powołania komisji: ds. niszczenia towarów o statusie nieuniijnym, ds. ustalania wartości szacunkowej towarów o statusie nieuniijnym.

(dowód: akta kontroli str. 9, 737-739, 1060)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

§ 4 ust. 3 Porozumienia stanowi, że przedstawienie sprawy nie wywiązuje się z zobowiązań określonych w Porozumieniu Zespołowi powołanemu do monitorowania realizacji Porozumienia (dalej Zespół) następuje za pośrednictwem kierownika jednostki organizacyjnej KAS, którego pracownika lub funkcjonariusza dotyczy wnioski. Wniosek – jeżeli nie zostanie uwzględniony przez kierownika jednostki organizacyjnej KAS we własnym zakresie – kierownik przekazuje Zespołowi bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 5 dni roboczych. Kierownik jednostki organizacyjnej KAS wraz z wnioskiem przekazuje Zespołowi swoje pisemne stanowisko w przedmiocie wniosku wraz z jego uzasadnieniem. Pozytywna opinia Zespołu jest rekomendacją dla pracodawcy do zmiany warunków zatrudnienia lub służby określonych w propozycji złożonej pracownikowi lub funkcjonariuszowi (§ 4 ust. 4 Porozumienia).

Do Zespołu za pośrednictwem Dyrektora IAS wpłynęło 67 spraw/odwołań, z tego 12 – od złożonej propozycji pracy, jedno – od złożonej propozycji służby oraz 54 – od braku propozycji. Jedno odwołanie (od propozycji pracy) zostało rozpatrzone pozytywnie na korzyść pracownika. 66 odwołań zostało pozostawionych bez rozpoznania.

Spośród 67 wniosków przekazanych do Zespołu badaniem terminowości objęto 14 wniosków. Stwierdzono, że:

- trzy wnioski zostały przekazane do Zespołu w terminie 5 dni roboczych od wpływu wniosku do DIAS,
- 11 wniosków zostało przekazanych do Zespołu po upływie od 17 do 55 dni od wpływu wniosku do DIAS.

Zastępca Dyrektora IAS wyjaśniła, że z uwagi na brak uczestnictwa w przedstawieniu tych wniosków Zespołowi zakładowej lub międzyzakładowej organizacji Związku Zawodowego, Dyrektor IAS nie był zobowiązany do przekazania ich w terminie pięciu dni, ponieważ wnioski do Zespołu za pośrednictwem Dyrektora IAS zostały złożone przez pracowników z pominięciem organizacji związkowej, wymienionej w §4 Porozumienia.

Oprócz 67 spraw/ odwołań do Dyrektora IAS wpłynęły 133 skargi na nieprawidłowości w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/ służby, z tego: 31 skarg dotyczących złożonej propozycji pracy i 102 dotyczące braku propozycji pracy. Pięć wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie dla pracownika, a 128 – negatywnie.

(dowód: akta kontroli str. 741-786, 1061)

W celu zapewnienia prawidłowości i transparentności procesu przedkładania propozycji pracy/ służby w Izbie IAS 7 marca 2017 r. został powołany Zespół do spraw propozycji pracy dla byłych pracowników Urzędu Kontroli Skarbowej w Kielcach oraz Izby Celnej w Kielcach, do obowiązków którego należało przygotowanie rekomendacji dotyczących propozycji pracy dla byłych pracowników ww. jednostek. Z prac Zespołu został sporządzony protokół²⁹ zawierający rekomendacje dotyczące osób wyszczególnionych w załączonym do niego zestawieniu.

Pismem z dnia 6 marca 2017 r. Dyrektorzy IAS zostali poinformowani o wszczęciu procedury sporów zbiorowych. W załączniku do tego pisma określono przedmiot sporu a mianowicie sześć postulatów w tym (1) odstąpienie od „ucywilnienia” funkcjonariuszy celnych, (2) zagwarantowanie wszystkim pracownikom i funkcjonariuszom zatrudnienia/ służby w KAS, z wyjątkiem wyłączeń ustawowych, (3) zagwarantowanie zachowania uposażenia wraz z dodatkami (nie dotyczy dodatku funkcyjnego) w perspektywie 10 lat, (4) utworzenie motywacyjnego systemu wynagradzania i nagradzania w KAS oraz realnej ścieżki kariery dla pracowników i funkcjonariuszy, (5) podniesienia najniższych wynagrodzeń do poziomu 3.048,00 zł brutto, (6) dopuszczenie ZZ do procesu nadawania propozycji do KAS, udostępnienie list imiennych z przypisaniem do konkretnych zadań i komórek.

Postulaty od 4-6 zostały uwzględnione przez pracodawcę a w zakresie pozostałych postulatów sporządzono protokół rozbieżności.

Jak wyjaśnił DIAS w piśmie z dnia 30 lipca 2018 r. w wyniku prac Zespołu do spraw propozycji pracy dla byłych pracowników UKS i IC w Kielcach trzem osobom rekomendowanym do zasobu rezerwowego³⁰ złożono propozycje służby na bardziej odpowiedzialnych stanowiskach w ŚUCS.

(dowód: akta kontroli str. 9, 787-842, 1025-1026, 1061-1064)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że do Dyrektora IAS wpłynęły 133 skargi na nieprawidłowości w zakresie przedkładania bądź nie propozycji pracy/ służby, z czego pięć wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie dla pracownika. Ponadto do Zespołu za pośrednictwem Dyrektora IAS wpłynęło 67 odwołań, z czego jedno odwołanie (od propozycji pracy) zostało rozpatrzone pozytywnie na korzyść pracownika.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem NIK nie można uznać, że proces przedkładania propozycji pracy/ służby zainteresowanym został w pełni należycie przeprowadzony.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.6. Wydatki na reorganizację

Koszty związane z reorganizacją wyniosły:

- w 2016 r. – 13, 6 tys. zł,
- w 2017 r. – 2 724,6 tys. zł, w tym głównie koszty osobowe w kwocie 2.568,9 tys. zł (odprawy emerytalne i odprawy związane z reorganizacją),
- w pierwszej połowie 2018 r. – 185,8 tys. zł, w tym głównie na odprawy związane z reorganizacją (150,0 tys. zł).

Na zakup nowego sprzętu wydatkowano w 2016 r. – 11,8 tys. zł, w 2017 r. – 72,8 tys. zł, a w pierwszej połowie 2018 r. nie wydatkowano na ten cel żadnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 843-844, 1064)

W IAS nie opracowano w formie dokumentu koncepcji wykorzystania mienia po poprzednich jednostkach. Zakres działania poszczególnych komórek nie uległ radykalnym zmianom, powodującym konieczność wymiany sprzętu. Pracownicy przenoszeni do pracy/służby

²⁹ z dnia 15 marca 2017 r.

³⁰ 4% rezerwy kadrowej, o której mowa w piśmie Szefa KAS z 24 lutego 2017 r.

do innych lokalizacji przechodzili ze swoim, wcześniej przydzielonym sprzętem komputerowym. Pozostałe sprzęty też zostały wykorzystane na potrzeby jednostek organizacyjnych IAS.

Propozycje lokalizacji IAS i UCS zmieniały się przyjmując ostatecznie rozwiązanie usytuowania siedziby Izby odpowiednio na ul. Sandomierskiej (poprzednio – siedziba UKS) i ul. Witosa (siedziba IAS), natomiast UCS na ul. Wesolej i ul. Ściegiennego (poprzednie siedziby IC i UC).

(dowód: akta kontroli str. 1064)

Inwentaryzacja składników majątkowych była przeprowadzona przed konsolidacją, w każdej z łączonych jednostek:

- w Izbie Administracji Skarbowej w Kielcach i urzędach skarbowych na dzień 31 grudnia 2016 r.
- w zlikwidowanej Izbie Celnej w Kielcach na dzień 28 lutego 2017 r.
- w zlikwidowanym Urzędzie Kontroli Skarbowej na dzień 28 lutego 2017 r.

W okresie od kwietnia do października 2017 r. ponownie przeprowadzono likwidację zużytych składników majątkowych. Powodem likwidacji były uszkodzenia, zużycie moralne czy przestarzałość technologiczna. W tym samym okresie opracowane zostały procedury inwentaryzacyjne i powołano Stałą komisję inwentaryzacyjną.

Na dzień 31 października 2017 r. została przeprowadzona inwentaryzacja środków trwałych i pozostałych środków trwałych. Inwentaryzacją objęto środki trwałe i pozostałe środki trwałe we wszystkich jednostkach organizacyjnych Izby Administracji Skarbowej w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 9, 845-858, 1064-1065)

Naczelnicy urzędów skarbowych i ŚUCS w Kielcach nie uczestniczyli bezpośrednio w procesie planowania i szacowania kosztów reorganizacji.

Zastępca Dyrektora IAS podała, że planowanie i szacowanie kosztów reorganizacji odbywało się na poziomie Ministerstwa Finansów. Kierownicy istniejących przed reorganizacją jednostek otrzymywali informacje i polecenia do wykonania z Departamentu Reformy Administracji Skarbowej. Na poziomie wcześniej istniejących jednostek (IS, IC, UKS) było ustalone, że plany finansowe zostaną połączone i nowo powstała jednostka (IAS) będzie gospodarować połączonym budżetem.

W styczniu 2017 roku Szef Krajowej Administracji Skarbowej powołał koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej i w województwie świętokrzyskim koordynatorem tym został p.o. Dyrektor Izby Skarbowej w Kielcach. Jednocześnie kierownicy jednostek otrzymali z Ministerstwa Finansów dokument pt. „Procedura przejścia Izb Celnych, Izb Skarbowych i Urzędów Kontroli Skarbowej do Administracji Skarbowej”. Procedura obejmowała 2 etapy przejścia (I etap – przekształcenie izb skarbowych w izby administracji skarbowej, II etap – połączenie izby administracji skarbowej z izbami celnymi i urzędami kontroli skarbowej).

W zakresie zapotrzebowania na środki budżetowe i przekazania planów finansowych do IAS postępowano zgodnie z „Procedurą przejścia Izb Celnych, Izb Skarbowych i Urzędów Kontroli Skarbowej do Administracji Skarbowej” z obszaru rachunkowości, a w zakresie wprowadzania wniosków o zmiany w planie finansowym do systemu Trezor postępowano zgodnie z informacjami otrzymanymi drogą elektroniczną z Departamentu Finansów i Księgowości Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 9, 859, 1065)

Zmienił się stan i koszty wynajmowanych powierzchni przed i po wprowadzeniu KAS. Ilość umów najmu zmniejszyła się z 16 (według stanu na 28 lutego 2017 r.) do 14 (według stanu na 30 czerwca 2018 r.). W tym samym okresie wielkość wynajmowanej powierzchni wzrosła z 6.684,08 m kw. do 7.199,13 m kw. Wzrósł również miesięczny koszt wynajmu z 43,4 tys. zł do 52,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 9, 860-864, 1065)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości przygotowanie i realizację procesu konsolidacji administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Na ocenę wpływ miały następujące nieprawidłowości:

- wypłata z kilkudniowym opóźnieniem dodatku kontrolerskiego za czerwiec 2017 r.,
- wykonanie przez Dyrektora IAS z opóźnieniem dyspozycji Szefa KAS dotyczącej postępowań sprawdzających wobec osób nieposiadających dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne” i „tajne”.

2. Realizacja ustawowych zadań przez IAS i podległe jednostki

Opis stanu
faktycznego

Referat Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego IAS w Kielcach (IOA) sprawuje nadzór instancyjny nad prawidłowością postępowań prowadzonych przez podległe urzędy poprzez rozpatrywanie zaskarżonych rozstrzygnięć w sprawach z zakresu podatku od gier, akcyzowego w obrocie krajowym i nabyciu wewnątrzwspólnotowym, podatku od wydobywania niektórych kopalin oraz opłaty paliwowej, wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³¹.

Komórka podatku akcyzowego i podatku od gier IAS prowadziła szkolenia, instruktaże, spotkania robocze i narady dla pracowników podległych urzędów. Pracownicy Referatu IOA przeprowadzili w 2017 r. trzy szkolenia:

- w lutym – dla pracowników przyszłego Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach – pt. Podstawowe zagadnienia z podatku akcyzowego oraz Obsługa podatnika podatku akcyzowego,
- w listopadzie – dla pracowników Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach oraz Świętokrzyskiego UCS – pt. Opodatkowanie *podatkiem akcyzowym samochodów osobowych*.
- w kwietniu 2018 r. pracownicy Referatu IOA przygotowali materiały i przeprowadzili szkolenie dla Świętokrzyskiego UCS pt. *Zasady urządzania małych loterii fantowych*.

Ponadto od listopada 2017 r. do marca 2018 r. pracownik Referatu IOA – trener Krajowej Szkoły Skarbowości w zakresie podatku akcyzowego i gier hazardowych, została oddelegowana do Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier Drugiego US w Kielcach między innymi w celu szkoleniowym i wsparcia merytorycznego Referatu.

Zgodnie z pismem Departamentu Poboru Podatków z dnia 27 października 2017 r. w wyniku przeprowadzonego audytu dla Izby Administracji Skarbowej w Kielcach wskazano obszary, w których stwierdzono częściową realizację zadań w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier w kontekście utworzenia KAS tj.:

- adekwatność zasobów kadrowych dedykowanych do realizacji zadań w obszarze akcyzy i gier w komórce podatku akcyzowego i podatku od gier – SPA w II Urzędzie Skarbowym w Kielcach,
- alokacja funkcjonariuszy/pracowników Służby Celnej do wykonywania zadań w komórkach Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego IOA IAS Kielce oraz Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier SPA II US w Kielcach,

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 165, ze zm.

- kompetencje pracowników realizujących zadania w obszarze akcyzy i gier w komórce Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier SPA II US w Kielcach,
- dostęp do informatycznych baz danych niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań w komórce Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier SPA w II US w Kielcach,
- kontrola funkcjonalna w komórkach Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego IOA IAS Kielce oraz Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier SPA II US w Kielcach.

W wyniku podjętych i wdrożonych działań w powyższych obszarach zalecenia/rekomendacje zostały zrealizowane/wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 865-868, 1066-1067)

Przeniesienie spraw określonych w § 2 ust. 4 pkt 4 załącznika nr 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów odbyło się bez wpływu na ich terminowość. Terminy załatwienia spraw prowadzonych i niezakończonych przed dniem 1 marca 2017 r. zostały przedłużone w taki sposób, aby zapewnić ciągłość i realizację zadań w nowych strukturach KAS. Pracownicy dotychczas realizujący zadania z obszaru akcyzy i gier Izby Celnej w Kielcach zostali przeniesieni do Referatu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier oraz Postępowania Celnego Izby Administracji Skarbowej w Kielcach.

(dowód: akta kontroli str. 1022, 1023)

W dniu 28 lutego 2017 r. Dyrektor Izby Celnej w Kielcach oraz Zastępca Dyrektora w dniu 9 marca 2017 r. przesłali do Dyrektora IAS w Kielcach Protokoły spraw niezakończonych z poszczególnych komórek organizacyjnych Izby Celnej w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier. W sumie zostało przekazanych 456 spraw, w tym 67 spraw stanowiły sprawy w toku.

Analiza 20 spraw odwoławczych (archiwalnych) rozpatrywanych przez Dyrektora Izby Celnej oraz 20 postępowań odwoławczych przekazanych, w związku z reformą KAS, do Dyrektora IAS i zakończonych w IAS wykazała, iż terminowość załatwiania spraw nie uległa pogorszeniu.

Analiza czterech spraw archiwalnych prowadzonych w IC w zakresie wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych wykazała, iż rozpatrywanie sprawy wszczęto w okresie od 3 do 9 dni od daty wpływu, a termin załatwienia sprawy (od pierwszej czynności w IC) zawierał się w przedziale od 30 do 40 dni.

Analiza 40 spraw archiwalnych realizowanych w Izbie Celnej w Kielcach, w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier wykazała, iż:

- pierwsze czynności w danej sprawie miały miejsce w okresie od 3 dni do ponad 2 lat licząc od daty wpływu/zarejestrowania lub wpływu dokumentu w danej sprawie,
- termin zakończenia tych spraw wahał się od 28 dni do 674 dni licząc od daty podjęcia pierwszej czynności w sprawie,
- termin zakończenia sprawy, liczony od daty wszczęcia postępowania podatkowego, wahał się od 28 dni do 636 dni,
- we wszystkich sprawach stosowano przepisy art. 140 i art. 123 ustawy Ordynacja podatkowa.

(dowód: akta kontroli str. 869-994, 1022, 1023)

W związku z przekazaniem US zadań z zakresu prowadzenia egzekucji administracyjnej należności, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 3-6 rozporządzenia MRIF z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia organów KAS do wykonywania niektórych zadań KAS oraz określenia terytorialnego zasięgu ich działania³², dane dotyczące tytułów

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1096, ze zm.

wykonawczych załatwionych i pozostałych do załatwienia w zakresie tych należności przedstawiały się następująco:

- w I półroczu 2016 r. Izba Celna miała do załatwienia 1.888 tytułów wykonawczych, załatwiono 425 tytułów wykonawczych (w tym 265 wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego), z czego poprzez wyegzekwowanie obowiązków ze 160 tytułów, uzyskując kwotę 740,5 tys. zł;
- w I półroczu 2017 r. organy egzekucyjne³³ miały do załatwienia 807 tytułów, załatwiono 147 tytułów (w tym osiem wskutek umorzenia), z czego poprzez wyegzekwowanie obowiązków ze 139 tytułów, uzyskując kwotę 455 tys. zł,
- w I półroczu 2018 r. do załatwienia było 709 tytułów, załatwiono 198 tytułów (w tym 121 wskutek umorzenia), z czego poprzez wyegzekwowanie obowiązków z 77 tytułów, uzyskując kwotę 260 tys. zł.

Porównując stan na koniec I półrocza 2017 r. i 2018 r. do stanu na koniec I półrocza 2016 r. w zakresie należności scentralizowanych, w urzędach skarbowych województwa świętokrzyskiego wystąpił spadek liczby załatwionych poprzez wyegzekwowanie tytułów wykonawczych (2016 r. – 160, 2017 r. – 139, 2018 r. – 77) oraz spadek ściągniętych kwot (2016 r. – 740 tys. zł, 2017 r. – 455 tys. zł, 2018 r. – 260 tys. zł).

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na spadek liczby załatwionych poprzez wyegzekwowanie tytułów wykonawczych oraz spadek ściągniętych kwot w zakresie należności scentralizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 10, 995-1000)

Po wprowadzeniu KAS nie rozstrzygano sporów (związanych z utworzeniem KAS) o właściwość między poszczególnymi organami KAS.

(dowód: akta kontroli str. 1004, 1013-1021)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

³³ Dyrektor Izby Celnej w Kielcach – w styczniu i lutym 2017 r.; naczelnicy urzędów skarbowych – w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2017 r.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴ 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 Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 11 października 2018 r.

Za zgodność z treścią uchwały
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
Nr KPK-KPO.443.220.2018
z dnia 9 stycznia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor



Podpis

Warszawa, dnia 11 stycznia 2019 r.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.