



KBF.430.4.2023

Nr ewid. 6/2024/P/23/008/KBF

Informacja o wynikach kontroli

## ORGANIZACJA I POLITYKA KADROWA SŁUŻBY CELNO-SKARBOWEJ

DEPARTAMENT  
BUDŻETU I FINANSÓW

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

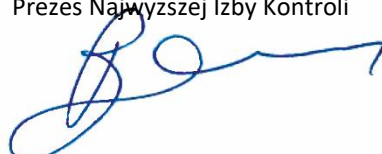
Informacja o wynikach kontroli  
Organizacja i polityka kadrowa służby celno-skarbowej

p.o. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Anna Wojcieszekiewicz

**Zatwierdzam:**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

13.02.2024r

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....</b>	<b>4</b>
<b>1. WPROWADZENIE.....</b>	<b>5</b>
<b>2. OCENA OGÓLNA.....</b>	<b>7</b>
<b>3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....</b>	<b>10</b>
<b>4. WNIOSKI .....</b>	<b>21</b>
<b>5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>	<b>22</b>
5.1. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej.....	22
5.1.1. Realizacja celów określonych w kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej .....	22
5.1.2. Realizacja programu wieloletniego <i>modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej</i> <i>w latach 2020–2022</i> .....	31
5.1.3. Skuteczność i efektywność Służby Celno-Skarbowej.....	34
5.2. Zarządzanie polityką kadrową w Służbie Celno-Skarbowej.....	41
5.2.1. Etycyzacja.....	41
5.2.2. Stan zatrudnienia i fluktuacja w Służbie Celno-Skarbowej.....	48
5.2.3. Uposażenia/wynagrodzenia w Służbie Celno-Skarbowej.....	55
5.2.1. Polityka awansowa w Służbie Celno-Skarbowej.....	62
5.2.2. Pozyskiwanie funkcjonariuszy do Służby .....	66
5.2.3. Nadzór Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej nad polityką kadrową.....	73
5.2.4. Realizacja polityki szkoleniowej.....	76
5.3. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej w Ministerstwie Finansów .....	84
5.3.1. Awanse na stanowiskach kierowniczych KAS.....	87
<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>94</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	94
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	100
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	104
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	106

Zdjęcie na okładce:

© DarSzach – stock.adobe.com

# WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>DBM</b>	Departament Budżetu Majątku i Kadr Ministerstwa Finansów;
<b>DIAS</b>	Dyrektor Izby Administracji Skarbowej;
<b>etatyżacja</b>	procedura etatyżacji stanowisk umożliwia dobór liczby zatrudnionych na nich osób, aby zapewnić w sposób harmonijny optymalną realizację celów strategicznych oraz wszystkich kluczowych procesów w organizacji. Pozwala to na jasne określenie odpowiedzialności i decyzyjności oraz eliminuje dublowanie zbędnych czynności w grupach stanowisk;
<b>IAS lub Izba</b>	Izba Administracji Skarbowej;
<b>KAS</b>	Krajowa Administracja Skarbowa;
<b>Kierunki działania</b>	<i>Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020<sup>1</sup>, oraz Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024<sup>2</sup>;</i>
<b>kontrole SENT</b>	kontrole przeprowadzane na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi przez funkcjonariuszy służby celno-skarbowej, Policji, Straży Granicznej oraz inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego;
<b>KSS</b>	Krajowa Szkoła Skarbowości;
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów;
<b>rozporządzenie w sprawie mianowania funkcjonariusza</b>	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy <sup>3</sup> ;
<b>SCS lub Służba</b>	Służba Celno-Skarbową;
<b>SENT</b>	System Elektronicznego Nadzoru Transportu – system informatyczny Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zapewniający gromadzenie i przetwarzanie danych o przewozie towarów;
<b>uchwała modernizacyjna</b>	program wieloletni przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 44/2019 z dnia 28 maja 2019 w sprawie ustanowienia programu wieloletniego <i>Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022<sup>4</sup></i> , zmienioną uchwałą nr 31/2021 Rady Ministrów z dnia 3 marca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego <i>Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022<sup>5</sup></i> ;
<b>UCS</b>	Urząd Celno-Skarbowy;
<b>ustawa o KAS</b>	ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej <sup>6</sup> ;
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>7</sup> ;
<b>ustawa o SENT</b>	ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi <sup>8</sup> ;
<b>ZKZ</b>	zasadniczy kurs zawodowy Służby Celno-Skarbowej.

<sup>1</sup> Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MRiF poz. 144, ze zm.).

<sup>2</sup> Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 34, ze zm.).

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 356.

<sup>4</sup> M.P. poz. 669

<sup>5</sup> M.P. poz. 439

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wprowadzone przez Szefa KAS rozwiązania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami przyczyniają się do poprawy wykonywania zadań przez Służbę Celno-Skarbową?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Finansów i Szef KAS zrealizowali zaplanowane cele i zadania dotyczące polityki kadrowej?
2. Czy zrealizowane działania wpłynęły na efektywniejsze wykonywanie zadań przez Służbę Celno-Skarbową?
3. Czy prawidłowo i skutecznie prowadzono politykę kadrową SCS oraz wprowadzono zmiany organizacyjne?
4. Czy Minister Finansów i Szef KAS prowadzili politykę kadrową w Ministerstwie Finansów skutecznie i efektywnie, mając na celu optymalne wykorzystanie potencjału funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej?
5. Czy DIAS podjął skuteczne działania w celu pozyskania kompetentnych, spełniających wymagania ustawowe kandydatów na funkcjonariuszy – zgodnie z planem zatrudnienia?
6. Czy w IAS analizowano i ustalono potrzeby etatowe w zakresie optymalnej liczby funkcjonariuszy?
7. Czy DIAS podejmował działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy?
8. Czy Krajowa Szkoła Skarbowości zrealizowała wyznaczone jej cele działania dotyczące polityki kadrowej SCS?
9. Czy Krajowa Szkoła Skarbowości realizowała działania prawidłowo i zgodnie z potrzebami SCS?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów,  
IAS w Rzeszowie,  
IAS w Szczecinie,  
IAS w Warszawie,  
IAS we Wrocławiu,  
Krajowa Szkoła Skarbowości

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2020 r.  
do 31 marca 2023 r.

Służba Celno-Skarbowa jest wyodrębnioną w ramach Krajowej Administracji Skarbowej jednolitą i umundurowaną formacją. Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej realizują zadania głównie w ramach urzędów celno-skarbowych oraz pełnią służbę w Ministerstwie Finansów. Szefem Służby Celno-Skarbowej, jak i całej Krajowej Administracji Skarbowej, jest sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów.

Wprowadzona 1 marca 2017 r. reforma skonsolidowała trzy działające oddzielnie pionierzy, tj. administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej. Celem reformy było umożliwienie lepszego wykorzystania ich zasobów kadrowych, finansowych i organizacyjnych. Organami KAS są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef KAS, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor IAS, naczelnik urzędu skarbowego oraz naczelnik urzędu celno-skarbowego. W każdym z województw funkcjonuje Izba Administracji Skarbowej oraz jeden urząd celno-skarbowy wraz z delegaturami i oddziałami celnymi. Średnioroczne zatrudnienie pracowników cywilnych w Krajowej Administracji Skarbowej w 2022 r. wyniosło 45,3 tys. osób, podczas gdy na koniec tego roku Służba Celno-Skarbowa liczyła 11,2 tys. funkcjonariuszy.

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej realizują szereg zadań związanych z wykrywaniem i zwalczaniem nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa. Pomimo że SCS jest formacją umundurowaną, to jednak wiele rozwiązań organizacyjnych, charakteryzujących tę Służbę nie występuje w innych formacjach mundurowych (np. brak komendy głównej czy realizowanie tożsamyh zadań przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych pracujących w jednej komórce organizacyjnej).

Zadania zarezerwowane dla funkcjonariuszy SCS określone są w art. 2 ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i w głównej mierze związane są z obsługą celną towarów czy kontrolami SENT. W komórkach wykonujących kontrole celno-skarbowe, czynności analityczne czy zadania pomocnicze zatrudnieni są zarówno funkcjonariusze, jak i pracownicy cywilni. Do katalogu zadań realizowanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej należy w szczególności:

- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie oraz zapobieganie przestępstwom i wykroczeniom skarbowym oraz ściganie ich sprawców;
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących obrotu towarami podlegającymi zakazom i ograniczeniom według przepisów prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych;
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie oraz zapobieganie przestępstwom przeciwko wiarygodności dokumentów, oszustw oraz prania pieniędzy, w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej;
- aktywne zwalczanie szarej strefy, dbanie o wpływy podatkowe i eliminowanie zaburzeń funkcjonowania zasad zdrowej konkurencji; monitorowanie sieci, w szczególności w zakresie e-handlu i e-hazardu.

Funkcjonariusze SCS w celu realizacji zadań posiadają uprawnienia śledcze, analityczne i kontrolne oraz monitorują przepływ wybranych grup towarów, np. paliw, leków.

Podstawową metodą pozyskiwania funkcjonariuszy do Służby Celno-Skarbowej jest nabór zewnętrzny. Ustawodawca przewidział jednak możliwość przeniesienia do Służby pracownika cywilnego KAS lub funkcjonariusza innej służby mundurowej. Postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej obejmuje między innymi testy wiedzy i sprawności fizycznej. Przyjęcie do Służby poprzedza ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej, które dokonywane jest przez komisje lekarskie podległe ministrowi do spraw wewnętrznych.

Za organizację Służby oraz politykę kadrową i szkoleniową odpowiada Szef KAS. Dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej są odpowiedzialni za jej realizację na poziomie województw. Art. 37 ustawy o KAS wskazuje, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej.

Odpowiedzialność za realizację spraw organizacyjno-kadrowych została skonsolidowana na poziomie Szefa KAS i Ministra Finansów oraz DIAS. Zgodnie z art. 145 ust. 1 ustawy o KAS dyrektor izby administracji skarbowej pełni zadania kierownika jednostki organizacyjnej w stosunku do funkcjonariuszy w IAS oraz w podległych jednostkach, w tym w UCS, natomiast dla DIAS, dyrektora KSS, funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego Ministra Finansów zadania te pełni Szef KAS, zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy o KAS.

W art. 146 ust. 3 ustawy o KAS wskazano przypadki, w których DIAS, podejmując decyzje kadrowe w stosunku do funkcjonariuszy, zobowiązany jest do uzyskania stanowiska odpowiedniego naczelnika urzędu celno-skarbowego, co dotyczy zmiany warunków służby oraz uposażenia, zwolnienia ze służby oraz przeniesienia funkcjonariusza do innej jednostki organizacyjnej KAS.

Do zadań Krajowej Szkoły Skarbowości należy w szczególności realizacja polityki szkoleniowej Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, koordynacja działalności szkoleniowej KAS, opracowywanie systemu szkoleń, badanie i analizowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego kadr KAS oraz planowanie i organizacja zasadniczego kursu zawodowego SCS, szkoleń na pierwszy stopień w korpusie podoficerów oraz na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych.

Minister Finansów określił na lata 2017–2020 oraz na lata 2021–2024 *Kierunki działania i rozwoju KAS* uwzględniające obszary organizacji i polityki kadrowej (art. 7 ustawy o KAS). Celem uchwalonych kierunków działań jest zapewnienie skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS oraz określenie wskaźników monitorujących osiągnięcie zakładanych celów. Do 15 marca każdego roku Szef KAS jest zobowiązany do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych raportu ze stanu realizacji określonych w Kierunkach celów i działań, podjętych w poprzednim roku. Przygotowany przez Szefa KAS raport powinien zawierać informację o stopniu osiągnięcia zakładanych wartości wskaźników oraz ewentualne propozycje działań.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* wprowadzono, podobnie jak w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, program modernizacji Służby Celno-Skarbowej, dla którego jako cele szczegółowe określono między innymi:

- zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników KAS i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, na skutek zastosowanych motywujących narzędzi regulacji wynagrodzeń i uposażeń obejmujących: wzrost przeciętnego wynagrodzenia/uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe pracowników i funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby, dodatków zadaniowych dla pracowników KAS oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy);
- wzrost konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS na skutek zastosowania mechanizmów umożliwiających zwiększenie proponowanych wynagrodzeń/uposażeń, w tym osobom zatrudnianym lub przyjmowanym do Służby Celno-Skarbowej.



## 2. OCENA OGÓLNA

**Działania podejmowane przez Szefa KAS w zakresie organizacji i polityki kadrowej nie wpłynęły w okresie objętym kontrolą w istotny sposób na poprawę wykonywania zadań przez SCS**

Wprowadzone przez Szefa KAS rozwiązania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami nie przyczyniły się w sposób istotny w okresie objętym kontrolą do poprawy wykonywania zadań, dla których kluczowa była rola Służby Celno-Skarbowej. Szef KAS, jak i w większości dyrektorzy izb administracji skarbowej, osiągnęli zaplanowane wartości mierników realizacji celów, dla wykonania których fundamentalne znaczenie miały działania funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej – w szczególności wskaźniki odnoszące się do reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń, ujawnień z zakresu nadzoru rynku oraz średniego czasu obsługi zgłoszenia celnego wyliczanego w imporcie oraz w eksporcie. Niemniej wartości tych mierników nie uległy istotnej poprawie, pozostawały na zbliżonym poziomie od 2020 roku. W innych obszarach również nie nastąpiła jednoznacznie korzystna zmiana wykonywania zadań SCS – dla przykładu – wzrosła liczba kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych przeprowadzonych przez komórki kontroli celno-skarbowej oraz kontroli w trybie art. 46 Unijnego kodeksu celnego, natomiast spadła liczba kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych przeprowadzonych przez komórki kontroli rynku oraz liczba kontroli SENT.

Szef KAS zrealizował większość działań zawartych w Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej oraz Programie Modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2020–2022 w zakresie organizacji i polityki kadrowej, jednak nie dysponował kluczowym z punktu widzenia zarządzania polityką kadrową i oceny skuteczności wdrożonych zmian systemem pomiaru efektywności pracy. Brak wdrożenia tych narzędzi zarządczych w znaczący sposób utrudnił optymalne prognozowanie etatów w Służbie Celno-Skarbowej.

Z uwagi na niewykonanie tego zadania oraz wystąpienie niekorzystnych zmian dotyczących fluktuacji kadr, w ocenie NIK nie można stwierdzić, że zrealizowane przez Szefa KAS w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami działania wpłynęły w okresie objętym kontrolą na efektywniejsze wykonywanie zadań przez Służbę Celno-Skarbową.

Szef KAS co do zasady prawidłowo, lecz nieskutecznie prowadził politykę kadrową dotyczącą SCS. Uposażenia w Służbie Celno-Skarbowej na przestrzeni lat 2019–2022 wzrosły średnio o 22 %, podjęto działania mające na celu ujednoczenie siatki płac, wzrosła liczba awansowanych w stopniu funkcyjnym. Niemniej fluktuacja funkcyjna w całym okresie objętym kontrolą kształtowała się na wysokim poziomie 19,3 %. Również liczba wakatów na koniec 2022 r. była wyższa niż na koniec 2019 r. Działania mające na celu zmniejszenie liczby wakatów i poziomu fluktuacji funkcyjnej podjęto w zdecydowanej większości dopiero w 2021 r., tj. w roku w którym wystąpiły już negatywne zjawiska związane z wysokim poziomem rezygnacji funkcyjnych ze służby.

W okresie objętym kontrolą sukcesywnie malała liczba funkcyjnych, którzy byli zaangażowani w kontrole SENT. Na koniec I kwartału 2023 r. przedmiotowe zadania realizowało 542 funkcyjnych, tj. jedynie 38 % minimalnej zaplanowanej obsady na co, w ocenie NIK, wpływ miał brak monitorowania przez Szefa KAS polecenia kierowania w pierwszej kolejności funkcyjnych do zadań zarezerwowanych dla nich w ustawie o KAS. W toku kontroli Szef KAS nie wskazał jednoznacznie, dlaczego nie został zapewniony minimalny poziom etatów funkcyjnych SCS realizujących kontrole SENT, a przeciwnie, ich liczba sukcesywnie malała.

Prowadzone przez Szefa KAS działania przyczyniły się do zmniejszenia różnic w wysokości uposażenia funkcyjnych ogółem w poszczególnych izbach administracji skarbowej, jak również w każdej z kategorii stanowisk służbowych. Niemniej nie doprowadzono do zmniejszenia dysproporcji

w jednostkach usytuowanych na wschodniej i zachodniej granicy państwa, a różnice te występowały zarówno na poziomie mnożników, jak i uposażeń brutto.

W ocenie NIK, za zasadne należy uznać zwiększenie liczby awansów w stopniu w izbach administracji skarbowej, co pozwoliło na zbliżenie średniej liczby awansów w stopniu, przypadającej na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w Ministerstwie Finansów i w izbach administracji skarbowej.

W obszarze kształtowania polityki kadrowej nie wprowadzono kluczowych z punktu widzenia oceny racjonalności działania Służby systemów pomiaru efektywności pracy i obciążenia pracą. W ocenie NIK, brak wdrożenia tych narzędzi zarządczych w znaczący sposób utrudnia optymalne prognozowanie etatów w Służbie Celno-Skarbowej.

Niektóre izby administracji skarbowej prowadziły własne analizy obciążenia pracą funkcjonariuszy, jednak były one oparte na różnych założeniach i tym samym nie dawały Szefowi KAS pełnego obrazu obciążenia pracą funkcjonariuszy i optymalnych narzędzi do kształtowania polityki kadrowej. Szef KAS podejmował próby wdrożenia takich systemów, niemniej nie zakończyły się one ustanowieniem i wprowadzeniem narzędzi zarządczych, jednolitych na poziomie KAS, w celu zapewnienia bieżącej oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy. Przyjęte w momencie wprowadzania ustawy o KAS kluczowe rozwiązania organizacyjne nie uległy zmianie, a dokonywane w okresie kontroli zmiany nie miały charakteru systemowego, lecz były najczęściej inicjowane wnioskami dyrektorów izb administracji skarbowej.

Polityka kadrowa prowadzona przez Szefa KAS w Ministerstwie Finansów nie była ukierunkowana na optymalne wykorzystanie potencjału funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Szef KAS nie dysponował informacjami wskazującymi, jaki procent funkcjonariuszy wykonywał zadania zarezerwowane wyłącznie dla nich w ustawie o KAS. Nie realizowano też obowiązującego od 2017 r. polecenia Szefa KAS wskazującego na potrzebę kierowania funkcjonariuszy właśnie do tych zadań. Kierowanie funkcjonariuszy do zadań zarezerwowanych dla nich w ustawie o KAS ma szczególne znaczenie w sytuacji występowania znacznej liczby wakatów w komórkach realizujących zadania związane z kontrolą SENT lub kontrolą graniczną oraz jest podstawą racjonalnego wykorzystania zasobów kadrowych w grupie funkcjonariuszy.

NIK uznała za działanie nieprawidłowe awansowanie na stopnie służbowe Szefów KAS, przeprowadzone w przyspieszonym trybie, bez sporządzenia rzetelnych uzasadnień. Nadzwyczajne szybkie tempo awansu wystąpiło w przypadku Szefa KAS, pełniącego tę funkcję w okresie od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., który to awansował w okresie 16 miesięcy ze stopnia starszego rachmistrza na stopień młodszego inspektora, czyli o osiem stopni służbowych. Standardowy czas dojścia ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora powinien zająć 16 lat, zgodnie z art. 197 ust. 1 ustawy o KAS, a zatem czas ten skrócono 12-krotnie.

NIK negatywnie ocenia formalne przekształcenia stosunku pracy oraz wielokrotne awanse Szefa KAS, w sytuacji gdy ich częstotliwość nie daje możliwości podnoszenia kwalifikacji i zdobywania doświadczenia zawodowego, a także nie podlega ocenom na zasadach analogicznych z innymi funkcjonariuszami. Należy podkreślić, że przepisy prawa nie wymagają od osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w KAS posiadania statusu funkcjonariusza. W ocenie NIK, przyjęty tryb awansu Szefa KAS może negatywnie oddziaływać na pozostałych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.



W latach 2020–2023 (I kwartał) nie objęto audytem wewnętrznym zagadnień dotyczących polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej.

W czterech skontrolowanych izbach administracji skarbowej analizowano w wybranych obszarach potrzeby etatowe lecz nie ustalono, na poziomie całej izby, potrzeb etatowych w zakresie optymalnej liczby funkcjonariuszy.

Dyrektorzy izb administracji skarbowej prowadzili działania mające na celu pozyskanie do służby funkcjonariuszy, jednak na przestrzeni okresu objętego kontrolą nie udało się zmniejszyć ani poziomu wakatów, ani poziomu fluktuacji kadr. Procedura naboru do służby była długotrwała, a w izbach zlokalizowanych na zachodniej granicy kraju – nieskuteczna. Zwiększeniu uległ udział pracowników cywilnych przenoszonych w trybie art. 150 ustawy o KAS do Służby Celno-Skarbowej. NIK dostrzega pilną potrzebę pozyskania doświadczonych funkcjonariuszy, jednak zwraca uwagę, że dzieje się to w największym stopniu kosztem funkcjonowania innych organów KAS, z których pozyskiwani są pracownicy.

W skontrolowanych izbach administracji skarbowej niedobory kadrowe rekompensowane były zwiększoną liczbą wypracowanych przez funkcjonariuszy nadgodzin. Jednocześnie występowały przypadki braku nadzoru dyrektorów nad rozliczaniem przedłużonego czasu pracy oraz wykorzystaniem przez funkcjonariuszy urlopu z lat poprzednich.

Dyrektorzy skontrolowanych izb administracji skarbowej prowadzili systematyczne działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy.

Krajowa Szkoła Skarbowości zrealizowała w okresie objętym kontrolą większość wyznaczonych jej celów działań dotyczących polityki kadrowej S.C. NIK pozytywnie ocenia zgodność prowadzonych kursów i szkoleń z obowiązującymi standardami, jednak zauważa niski poziom realizacji przez Krajową Szkołę Skarbowości zgłaszanych potrzeb szkoleniowych. Ostateczne plany szkoleń były dostosowywane do faktycznych możliwości logistycznych oraz w głównej mierze do budżetu, jakim dysponowała Krajowa Szkoła Skarbowości. Podejmowano działania mające na celu zwiększenia liczby przeszkolonych osób (uwzględniając zgłaszane potrzeby) poprzez wprowadzenie nowych form nauczania. Priorytetem działań Krajowej Szkoły Skarbowości była realizacja szkoleń obligatoryjnych.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Nie zrealizowano  
kluczowych zadań  
w zakresie organizacji  
i polityki kadrowej**

Dla skutecznej realizacji zadań Krajowej Administracji Skarbowej minister właściwy do spraw finansów publicznych określił cele jej działania wraz ze wskaźnikami ich pomiaru. W czteroletnich kierunkach działania i rozwoju KAS zarówno na lata 2017–2020, jak i na lata 2021–2024, zostały wyznaczone cele odnoszące się do polityki kadrowej KAS.

Głównym celem do 2020 r. w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w KAS było opracowanie i wdrożenie jednolitych i nowoczesnych narzędzi zarządczych. Docelowy model obejmował w szczególności motywacyjny system wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS, powiązany z pomiarem efektywności pracy (pozwalającym na optymalne prognozowanie etatów) i wspierający zarządzanie przez cele. W horyzoncie lat 2017–2020 Krajowa Administracja Skarbowa została ukierunkowana na zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS, poprzez wdrożenie spójnego systemu zarządzania kadrami, złożonego z systemu zarządzania kompetencjami, systemu pomiaru efektywności pracy (i prognozowania etatów), systemu szkolenia radców skarbowych i analityków oraz pionu personalnego jako partnera strategicznego. Spójny system zarządzania kadrami nie został w pełni wdrożony do końca 2020 r.

**Analizy i ustalanie  
potrzeb etatowych  
nie było realizowane  
spójnie na poziomie  
SCS i IAS**

Kontynuację niezakończonych zadań zaplanowano w kolejnych czteroletnich kierunkach działania i rozwoju KAS. Wzmocnieniu zdolności organizacji do skutecznej realizacji zadań miało służyć budowanie nowoczesnego i przyjaznego miejsca pracy. Dla osiągnięcia tego celu zaplanowano między innymi wdrożenie jednolitych i nowoczesnych rozwiązań w obszarze zarządzania kadrami. Takim działaniem było wdrożenie w 2021 r. pionu personalnego, a w 2022 r. – wywiadu kompetencyjnego oraz opracowanie założeń programu mentoringowego w KAS. Wprowadzono także ułatwienia w procesie rekrutacyjnym dla kandydatów do pracy i służby w KAS. Jednakże Szef KAS nie wdrożył na poziomie całej organizacji systemu pomiaru efektywności pracy, pozwalającego na optymalne prognozowanie etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Prowadzone na poziomie poszczególnych izb administracji skarbowej analizy obciążenia pracą niektórych obszarów nie były skoordynowane.

Niezależnie od trzyletnich celów wyznaczonych przez Ministra Finansów, Szef KAS określał roczne kierunki działania Krajowej Administracji Skarbowej. Wśród celów wyznaczanych do realizacji w poszczególnych latach, do obszaru polityki kadrowej odnosiły się głównie cele szkoleniowe które, co do zasady zostały zrealizowane. [str. 23–26]

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że usprawnienie planowania zatrudnienia poprzez wypracowanie procedury prognozowania etatów w KAS było jednym z kluczowych celów projektu pn. Doskonalenie systemów i standardów zarządzania i obsługi klienta w Krajowej Administracji Skarbowej (POWER\_ZZL). Istotność zagadnienia podkreślał także fakt przypisania tego działania do realizacji celu Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS wyznaczonego w Kierunkach działania i rozwoju KAS 2017–2020 (Kierunek 5, Cel 5.1, wskaźnik Wdrożony system pomiaru efektywności pracy, którego podstawą miała być procedura prognozowania etatów). Niektóre IAS prowadziły własne analizy potrzeb etatowych oraz obciążenia pracą, oparte na różnych założeniach i parametrach, w szczególności w sytuacji konieczności podjęcia działań zaradczych celem zachowania ciągłości realizacji zadań, w reakcji na zmiany geopolityczne (brexit, konflikt zbrojny w Ukrainie) oraz w określonych obszarach zadań, jak np. kontrole SENT. Nie były to jednak działania skoordynowane i ujednolicone z poziomu Ministerstwa Finansów. [str. 24–25]

**Motywacyjny system  
wynagradzania  
pracowników  
i funkcjonariuszy KAS  
realizowano  
w ramach programu  
wieloletniego  
Modernizacja  
Krajowej  
Administracji  
Skarbowej w latach  
2020–2022**

Tworzenie motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS realizowano w ramach programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022*. Zaplanowane działania zostały zrealizowane. Przeprowadzono regulację wynagrodzeń pracowników i uposażeń funkcjonariuszy, wprowadzono nowy model dodatków kontrolerskich, utworzono fundusz przeznaczony na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy, zwiększono plany finansowe jednostek KAS o środki przeznaczone na wypłatę dodatków za służbę w porze nocnej i uposażeń za przedłużony czas służby, a także o środki na nagrody jubileuszowe oraz odprawy rentowe i emerytalne dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Łącznie na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń w KAS w latach 2020–2022 przeznaczone zostały środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 603 464 tys. zł.

Ponadto w związku z brexitem<sup>9</sup> wprowadzony został element motywacyjny w formie nagród dla pracowników i funkcjonariuszy realizujących dodatkowe zadania, na które ta okoliczność miała wpływ. [str. 26]

**Stabilny poziom  
realizacji zadań  
Służby Celno-  
-Skarbowej**

Skuteczność i efektywność działania KAS była monitorowana za pomocą szeregu wskaźników. Monitorowane i analizowane były wyniki osiągnięte w poszczególnych obszarach działalności, dotyczące całych procesów bądź mniej złożonych czynności. Dla oceny skuteczności i efektywności Służby Celno-Skarbowej w badanym okresie przyjęto niektóre mierniki odnoszące się do obszarów, w których realizacja zadań zdominowana jest przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Były to mierniki: *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz w eksporcie, Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu oraz Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zatrzymaniom i ograniczeniom (nadzór rynku)*. W latach 2020–2022 mierniki te, co do zasady, osiągnęły wyznaczone wartości. Tylko pierwszy z wymienionych mierników w jednym roku nieznacznie odbiegał od wartości planowanej. Wartości tych mierników nie ulegały istotnej zmianie, pozostawały od 2020 r. na zbliżonym poziomie.

W badanym okresie wzrastała liczba obsłużonych zgłoszeń celnych. Zarówno w 2021 r., jak i w 2022 r. liczba obsłużonych zgłoszeń celnych przypadających na jednego funkcjonariusza z grupy tzw. dyspozytorów była wyższa niż w 2020 r. – odpowiednio o 22,8 % i o 11,6 %.

Wzrastała skuteczność kontroli wyrobów akcyzowych przeprowadzonych przez komórki kontroli celno-skarbowej, w 2020 r. wyniosła 76,3 %, w 2021 r. 85,1 %, a w 2022 r. 82,6 %<sup>10</sup> natomiast odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości w ramach kontroli wyrobów akcyzowych przeprowadzanych przez komórki kontroli rynku w każdym roku badanego okresu był niższy niż w 2019 r. (odpowiednio 5,5 %, 5,4 % i 6,1 % wobec 7 %).

W badanym okresie zwiększała się liczba kontroli przeprowadzonych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w siedzibie przedsiębiorcy na podstawie art. 48 Unijnego kodeksu celnego<sup>11</sup>. W 2020 r. było to 212 kontroli, w 2021 r. – 269 kontroli, a w 2022 r. – 373 kontroli.

<sup>9</sup> Porozumienie o dofinansowanie dla projektu *Wzmocnienie potencjału jednostek Krajowej Administracji Skarbowej i Ministerstwa Finansów* zostało podpisane 10 lutego 2023 r. Miało ono na celu zapewnienie prawidłowej obsługi obrotu towarowego z Wielką Brytanią w związku z brexitem (BAR dla KAS). W ramach projektu zaplanowano wdrożenie elementu motywacyjnego dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (SCS) i pracowników KAS realizujących zadania, na które brexit ma wpływ, poprzez przyznanie rekompensat wypłacanych w formie nagród za zwiększenie obciążenia pracą w związku z brexitem (rekompensata\_brexit).

<sup>10</sup> Mierzona odsetkiem kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w liczbie przeprowadzonych kontroli.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, str. 1, ze zm.

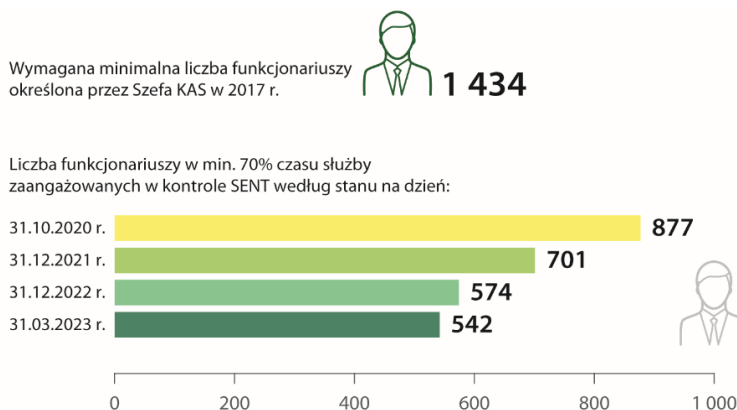
Natomiast spadała liczba kontroli SENT. W 2020 r. funkcjonariusze SCS przeprowadzili 508 228 takich kontroli, w 2021 r. – 510 760 i w 2022 r. – 484 745 kontroli. Odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, wyniósł w tych latach odpowiednio: 1,6 %, 1,4 % i 1,9 % [str. 35–39]

### Brak zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT

W badanym okresie sukcesywnie malała liczba funkcjonariuszy, którzy w minimum 70 % czasu służby byli zaangażowani w kontrole SENT. Zgodnie z poleceniem Szefa KAS z 31 marca 2017 r., które do końca okresu objętego kontrolą nie zostało odwołane ani zmienione, minimalna obsada dla tego obszaru powinna wynosić 1434 funkcjonariuszy, natomiast według stanu na 31 października 2020 r. wynosiła 877 funkcjonariuszy, na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 700 funkcjonariuszy, na koniec 2022 r. – do 574 funkcjonariuszy, a na koniec pierwszego kwartału 2023 r. – do 542 funkcjonariuszy. Jedynie w obszarze działania dwóch izb administracji skarbowej liczba funkcjonariuszy zaangażowanych w kontrole SENT na koniec okresu objętego kontrolą nie była niższa od minimalnej liczby, określonej przez Szefa KAS w 2017 r. (IAS w Białymstoku i IAS w Lublinie). Pozostałe IAS odnotowały niedobory od 22 funkcjonariuszy (IAS w Opolu) aż do ponad 100 funkcjonariuszy (105 funkcjonariuszy w IAS w Gdańsku i Szczecinie oraz 116 w IAS w Warszawie).

#### Infografika 1

##### Funkcjonariusze realizujący kontrole SENT



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

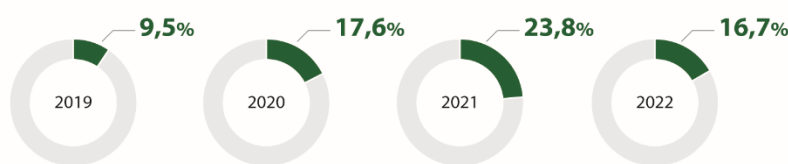
Do końca okresu objętego kontrolą Szef KAS nie zmienił wytycznych dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT, a polecenie z 2017 r. pozostawało bez realizacji, co Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie nieprawidłowe. [str. 39–42]

### Wysoki poziom fluktuacji kadr

Fluktuacja kadr w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z poziomu 9,5 %, odnotowanego w 2019 r., wzrosła w latach 2020–2021 odpowiednio do 17,6 % i 23,8 %, a w 2022 r. obniżyła się do 16,7 %. Łącznie w latach 2020–2022 odeszło ze służby 2984 funkcjonariuszy, a przyjęto 3409. Fluktuacja kadr o statusie funkcjonariuszy w całym okresie objętym kontrolą kształtowała się na wysokim poziomie 19,3 %. [str. 49–52]

## Infografika 2

## Poziom fluktuacji funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej



**Poziom fluktuacji kadry** - Wskaźnik liczony w procentach jako iloraz sumy liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby i których przyjęto do służby, i liczby funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia danego roku.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

[str. 55–56]

Od 2020 r. kierownictwo Krajowej Administracji Skarbowej otrzymywało sygnałne informacje od kierowników jednostek organizacyjnych KAS o wzmożonym zainteresowaniu funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej odejściem ze służby, z powodu możliwości przejścia na emeryturę mundurową.

Na koniec 2022 r. uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego miało: 62,9 % funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, 44,4 % funkcjonariuszy pełniących służbę w Izbie we Wrocławiu, 37,3 % w Izbie w Warszawie. W Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie staż służby uprawniający do emerytury posiadało około 50 % funkcjonariuszy.

**Spóźnione działania kadry kierowniczej KAS w celu ograniczenia liczby wakatów**

Działania Szefa KAS mające na celu ograniczenie liczby wakatów i poziomu fluktuacji funkcjonariuszy SCS zostały, w zdecydowanej większości, podjęte w 2021 r., tj. w roku, w którym poziom odejść osiągnął najwyższy poziom na przestrzeni kontrolowanego okresu. W ocenie NIK, działania te nie mogły przynieść efektu, gdyż nie miały charakteru działań zapobiegawczych, zaplanowanych w ramach polityki kadrowej dla KAS i realizowanych z wyprzedzeniem w celu niedopuszczenia do wystąpienia sytuacji niepożądanych w tych obszarach.

Liczba wakatów w latach 2020–2021 wzrosła w porównaniu do 2019 r., natomiast w 2022 r. nastąpiło zatrzymanie tej tendencji. Liczba wakatów na koniec 2022 r. była niższa niż na koniec roku 2020 i 2021, jednak nadal wyższa niż na koniec 2019 r. W liczbie nowo zatrudnionych funkcjonariuszy znaczny udział miały osoby przyjęte do służby w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy. Przeniesienia funkcjonariuszy z innych służb mundurowych nie miały istotnego znaczenia dla zwiększenia stanu zatrudnienia w SCS.

[str. 28–32]

**Wzrost poziomu uposażeń w SCS**

W latach 2020–2022 przeciętne miesięczne uposażenie brutto na jednego pełnozatrudnionego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w porównaniu do 2019 r. wzrosło o 1408 zł, to jest o 22 %. W 2020 r. przeciętne miesięczne uposażenie wzrosło o 528 zł (o 8,2 %) i wyniosło 6924 zł, w 2021 r. wzrosło o 657 zł (o 9,5 %) i wyniosło 7581 zł, a w 2022 r. – o 223 zł (o 3 %), to jest do kwoty 7804 zł<sup>12</sup>.

W kontrolowanym okresie średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej zwiększyło się z kwoty 6906 zł za rok 2020 do 7599 zł w roku 2022, co stanowiło wzrost o 10 %. W porównaniu do roku 2019 średnie miesięczne uposażenie wyliczone dla roku 2022 wzrosło o 19,6 %.

[str. 57–60]

<sup>12</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach. Dane z *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.*

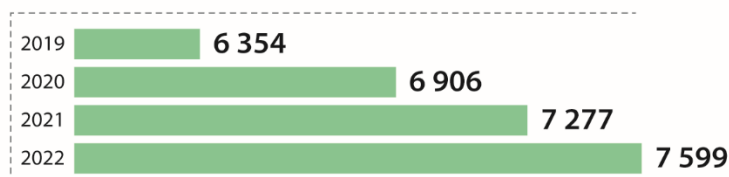


## Infografika 3

Średnie uposażenie funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w izbach administracji skarbowej



Średnia\* uposażenia funkcjonariuszy SCS (w zł) w IAS



\* Rozumiana jako uposażenie liczone we wszystkich wypłaconych składnikach wynagrodzenia, tj. w szczególności uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia, nagrody uznaniowe, nagroda roczna, jednorazowe wypłaty obligatoryjne (np. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne), oraz świadczenie motywacyjne i za długoletnią służbę, ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat. Liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z poszczególnych IAS.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

**Podjęte działania  
w zakresie  
ujednoczenia siatki  
płac były tylko  
częściowo skuteczne**

Zmniejszeniu uległy różnice w wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy ogółem w poszczególnych izbach administracji skarbowej, w tym w każdej z kategorii stanowisk służbowych. Prowadzone działania nie doprowadziły jednak do zniwelowania różnic w poziomie uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy. Należy zwrócić uwagę, że spośród skontrolowanych izb administracji skarbowej wskaźnik rezygnacji funkcjonariuszy o stażu 0–2 lata<sup>13</sup> najwyższy był w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie i wyniósł w 2022 r. 20,59 % (odpowiednio IAS w Warszawie 3,9 %; IAS w Szczecinie 5,9 %; IAS we Wrocławiu 17,8 %).

W uchwale modernizacyjnej KAS jako główny wskaźnik monitorowania realizacji celów Programu w zakresie Priorytetu I *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS* zdefiniowano (po zmianie) wzrost przeciętnego uposażenia brutto funkcjonariuszy (liczonego we wszystkich składnikach, tj. uposażeniu zasadniczym, dodatkach do uposażenia, odpisach na fundusze: nagród uznaniowych, nagrody rocznej, jednorazowych wypłat obligatoryjnych, np. nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych należnych pracownikom).

Podjęte działania w zakresie wzrostu uposażeń funkcjonariuszy SCS nie zwiększyły jednak atrakcyjności służby na przestrzeni lat 2020–2022.

We wszystkich oddziałach celnych w trzech IAS usytuowanych we wschodniej części Polski<sup>14</sup> średnie miesięczne uposażenie<sup>15</sup> funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 5879 zł, w 2020 r. wzrosło do kwoty 6246 zł i na zbliżonym poziomie (6343 zł) utrzymało się w 2021 r., natomiast w 2022 r. zwiększyło się do kwoty 6877 zł. W tego samego rodzaju jednostkach KAS w zachodniej części kraju<sup>16</sup> średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 6646 zł, w 2020 r. średnia uposażenia zwiększyła się do kwoty 6827 zł, nieznacznie obniżyła się w 2021 r. (do kwoty 6467 zł), a w 2022 r. średnie uposażenie funkcjonariuszy kształtowało się na poziomie 7604 zł.

<sup>13</sup> Stosunek liczby funkcjonariuszy zatrudnionych do dwóch lat, którzy zrezygnowali ze Służby, do liczby funkcjonariuszy, którzy zrezygnowali z zatrudnienia ogółem w danym roku x 100 %.

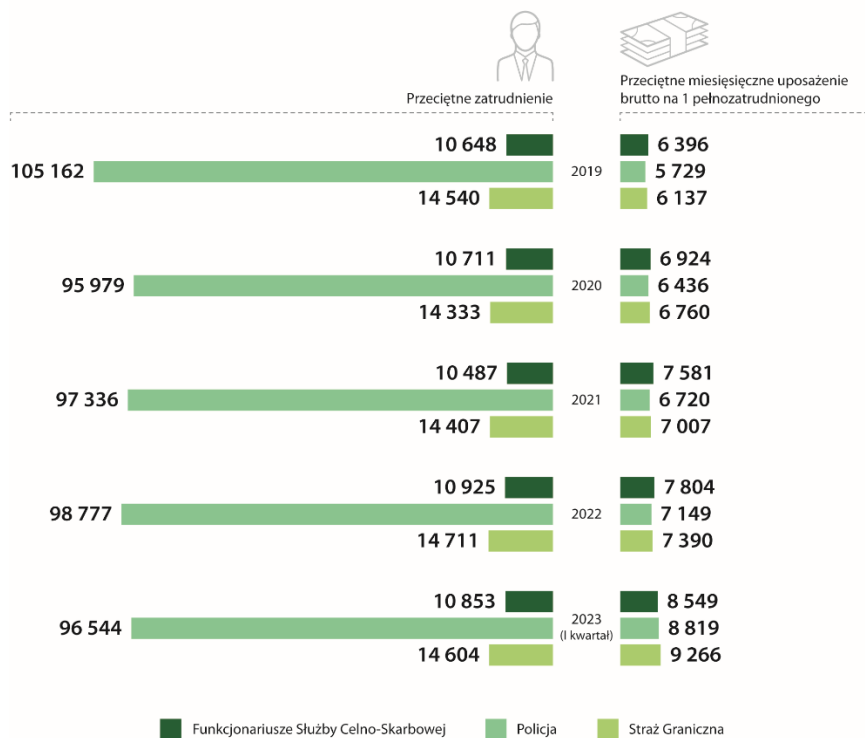
<sup>14</sup> Średnie uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale celnym w Białymstoku wynosiło w latach 2019–2022 odpowiednio 5857 zł, 6365 zł, 6370 zł i 6650 zł, w oddziale celnym w Lublinie – 5828 zł, 6209 zł, 6176 zł i 7205 zł oraz w oddziale celnym w Rzeszowie – 5953 zł, 6162 zł, 6482 zł i 6775 zł.

<sup>15</sup> Ustalane dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat, liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z trzech wybranych oddziałów celnych.

<sup>16</sup> Średnie uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale celnym w Szczecinie wynosiło w latach 2019–2022 odpowiednio 6714 zł, 6958 zł, 6125 zł i 7795 zł. W oddziale celnym we Wrocławiu – 6682 zł, 7167 zł, 6811 zł i 7481 zł oraz w Zielonej Górze – 6541 zł, 6356 zł, 6464 zł i 7536 zł.



Infografika 4  
Uposażenie SCS, Policji i Straży Granicznej



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Zróżnicowanie poziomu średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy w latach 2020–2021 uległo zmniejszeniu w stosunku do roku 2019 (w roku 2020 różnica wyniosła 9,3 %, w 2021 r. – 2 %), natomiast w 2022 r. wartość ta ponownie wzrosła i zbliżyła się do wartości z roku 2019 (10,6 %). Pomimo wyraźnej tendencji spadkowej w latach 2020–2021 trend ten nie był stabilny i ostatecznie nie doprowadził do zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy, ponieważ w roku 2022 różnica kształtowała się ponownie na wysokim poziomie 727 zł (powyżej 10 %). [str. 60–65]

#### Wzrost liczby awansów w stopniu

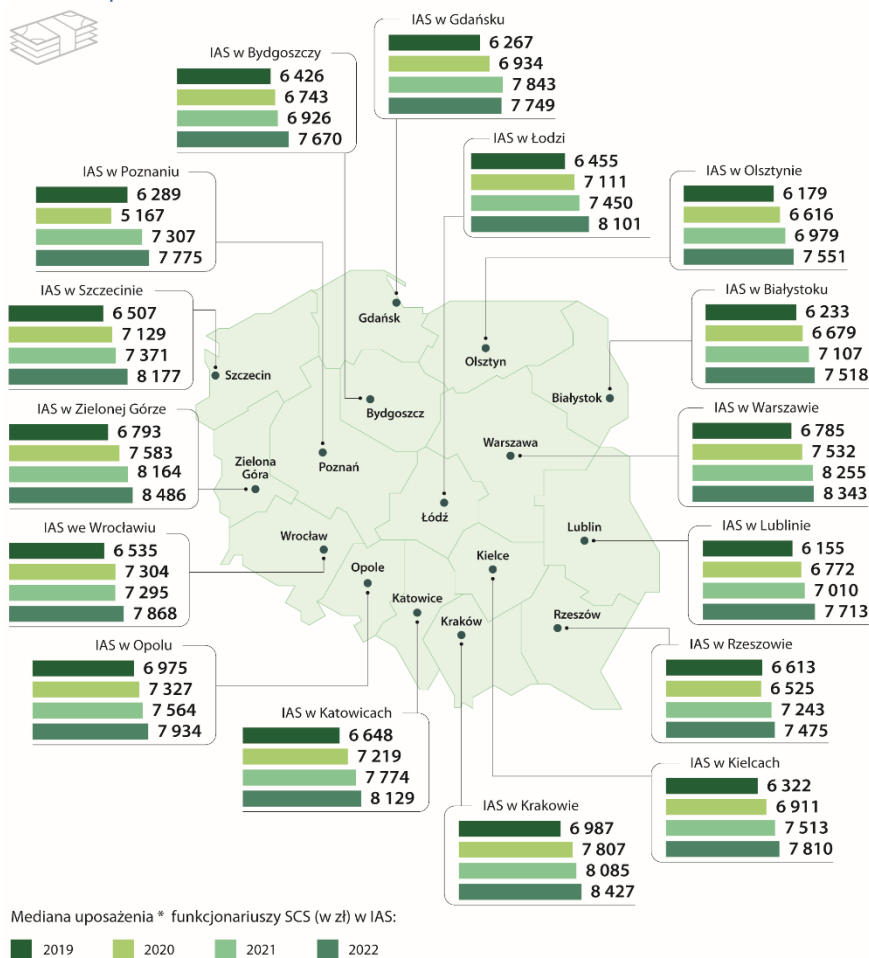
W 2022 r. awansowano w stopniu wyraźnie więcej funkcjonariuszy niż w latach poprzednich. Liczba awansów w stopniu liczona we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych przypadająca średnio na jednego funkcjonariusza KAS w roku 2019 wynosiła 0,32, w roku 2020 spadła do wartości 0,24, po czym w roku 2021 wróciła do poziomu odnotowanego dla roku 2019, czyli średnio co trzeci funkcjonariusz otrzymał awans. Natomiast w roku 2022 średnio co drugi funkcjonariusz został awansowany (0,52). [str. 66–69]

#### Podjęte przez Szefa KAS i DIAS działania nie pozwoliły na zmniejszenie długotrwałości postępowań kwalifikacyjnych oraz zmniejszenie poziomu wakatów

W kontrolowanych izbach administracji skarbowej czas trwania postępowań kwalifikacyjnych objętych szczegółową analizą wyniósł od blisko trzech do ponad pięciu miesięcy (średnio 119 dni)<sup>17</sup>. Najszybciej, tj. w 89 dni, przeprowadzono postępowanie nr 3/2022 na 40 wolnych stanowisk w Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu. Pięć postępowań odbyło się w przedziale od 98 do 118 dni, tj. czas ich trwania był niższy od średniego. Najdłużej przebiegały dwa postępowania kwalifikacyjne przeprowadzone w Izbie w Rzeszowie – 142 dni (na 130 miejsc) i 161 dni (na 170 miejsc) oraz jedno w Izbie w Warszawie – 152 dni (na 82 wolne stanowiska).

<sup>17</sup> Czas trwania postępowania kwalifikacyjnego – liczba dni od daty ogłoszenia informacji o postępowaniu do daty podpisania przez dyrektora izby administracji skarbowej listy osób do zatrudnienia.

## Infografika 5 Mediana uposażeń w IAS



\* Rozumiane jako uposażenie liczone we wszystkich wypłaconych składnikach wynagrodzenia, tj. w szczególności uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia, nagrody uznaniowe, nagroda roczna, jednorazowe wypłaty obligatoryjne (np. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne), oraz świadczenie motywacyjne i za długoletnią służbę, ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W badanych Izbach od daty sporządzenia przez zespoły przeprowadzające postępowanie listy kandydatów do dnia podjęcia służby upłynęło od 47 dni do 307 dni. Na długość tego okresu miały wpływ między innymi: data wystawienia kandydatowi skierowania na badania do komisji lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, termin przeprowadzenia badań przez komisje lekarskie także po odwołaniu od pierwszego orzeczenia oraz okres wypowiedzenia w poprzednim miejscu pracy.

Czas nieobsadzenia stanowisk objętych badanymi postępowaniami kwalifikacyjnymi, tj. okres od daty sporządzenia analizy potrzeb etatowych i ustalenia liczby wolnych etatów funkcjonariuszy, na które może zostać ogłoszone postępowanie kwalifikacyjne, do dnia mianowania do służby przygotowawczej, trwał od pół roku do prawie roku i trzech miesięcy.

Postępowanie kwalifikacyjne do Służby Celno-Skarbowej jest wieloetapowe. Szczegółowy tryb postępowania określa rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej<sup>18</sup>. Od 11 listopada 2021 r. po przeprowadzeniu testu wiedzy kolejnym etapem jest

<sup>18</sup> Dz. U. poz. 1943.

test psychologiczny i następnie kolejno test sprawności fizycznej, kompetencyjny oraz rozmowa kwalifikacyjna<sup>19</sup>.

Długotrwałość naborów była wskazywana jako jeden z czynników, który dyrektorzy izb administracji skarbowej podawali we wnioskach o zbiorcze zwolnienie kandydatów z różnych etapów postępowania kwalifikacyjnego. W latach 2020–2022 łącznie Szef KAS zwolnił z różnych etapów postępowania kwalifikacyjnego 2711 kandydatów do SCS.

W roku 2022 pozyskano do służby 1125 osób, w tym 282 osoby (25,1 %) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy i trzy osoby (0,3 %) z innych służb mundurowych. Natomiast ze służby odeszło 754 funkcjonariuszy, w tym 606 (80,4 %) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz sześć osób (0,8 %) do innych służb mundurowych.

W całej Służbie Celno-Skarbowej na przestrzeni lat 2020–2021 liczba wakatów wynosiła odpowiednio 769 i 867. Na koniec 2022 r. było to 608 etatów tj. o 51 więcej niż na koniec 2019 r.

W latach 2019–2021 (na koniec okresu) wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej łącznie dla izb objętych kontrolą pogorszył się z 93,8 % w 2019 r. do 90,6 % w 2020 r. i 90,5 % w 2021 r. Na koniec 2022 r. wyniósł 92,7 %, tj. był o 2,2 punktu procentowego wyższy niż na koniec okresu poprzedniego ale o 1,1 punktu procentowego niższy niż na koniec 2019 r. Wskaźnik zatrudnienia w 2022 r. w porównaniu wykonania w 2019 r. zmniejszył się: o 8,1 punktu procentowego w IAS w Szczecinie (do 87,6 %), o 4,5 punktu procentowego w IAS we Wrocławiu (do 91,2 %), o 2,8 punktu procentowego w IAS w Warszawie (do 93,4 %). W IAS w Rzeszowie wskaźnik zatrudnienia na koniec 2022 r. wyniósł 94,5 % i był o 4,5 punktu procentowego wyższy niż na koniec 2019 r. [str. 69–72]

**Przypadki wystąpienia nieprawidłowości w zakresie rozliczania nadgodzin i urlopu**

Liczba nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na przestrzeni lat 2020–2022 wzrosła z 260 tys. do 372 tys. Średnia liczba nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariusza wzrosła z 29 w 2020 r. do 35 w 2021 r. i 40 w 2022 r. W kontrolowanych IAS średnia liczba nadgodzin wyniosła od 35 w Izbie w Rzeszowie do 73 w Izbie w Warszawie<sup>20</sup>. [str. 75–76]

Zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy o KAS norma przedłużonego czasu służby nie może przekroczyć dla funkcjonariusza 400 godzin w roku kalendarzowym. W przypadku czterech funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie oraz po jednym w izbach administracji skarbowej w Szczecinie oraz Rzeszowie stwierdzono przekroczenia normy przedłużonego czasu służby.

W Izbach w Warszawie, Rzeszowie i Wrocławiu wystąpiły przypadki składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora Izby o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby w terminach niezgodnych z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W Izbie w Warszawie, Rzeszowie i Szczecinie stwierdzono przypadki wykorzystania zaległego urlopu po terminie określonym w art. 168 Kodeksu pracy. [str. 76–78]

**Szef KAS nie monitorował kierowania funkcjonariuszy SCS w pierwszej kolejności do zadań dla nich zarezerwowanych**

NIK stwierdziła brak stałego monitoringu realizacji polecenia Szefa KAS<sup>21</sup> w zakresie kierowania funkcjonariuszy w pierwszej kolejności do zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy oraz brak narzędzi weryfikujących i potwierdzających realizację powyższego polecenia. W ocenie NIK, zaniechanie to może stwarzać ryzyko niezapewnienia optymalnego wykorzystania potencjału zasobów kadrowych do realizacji zadań Służby Celno-Skarbowej. W Ministerstwie Finansów stwierdzono przypadki zatrudniania funkcjonariuszy SCS na stanowiskach pracy, których szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów nie nakładał

<sup>19</sup> Poprzednio po teście wiedzy przeprowadzano test sprawności fizycznej, a po nim test psychologiczny. Kolejność następných etapów nie zmieniła się.

<sup>20</sup> W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 r.

<sup>21</sup> Pismo nr SC6.0723.2.2017 z dnia 24 lutego 2017 r.

obowiązków związanych z wykonywaniem zadań zastrzeżonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS tylko dla funkcjonariuszy.

Należy podkreślić, że w świetle ustaleń kontroli w latach 2020–2023 (I kwartał) nie zapewniono minimalnej liczby funkcjonariuszy wykonujących kontrole SENT, a jednym z najbardziej niedoetatyzowanych był obszar zgłoszeń celnych. Stan ten był efektem między innymi braków kadrowych w SCS oraz nałożeniem na funkcjonariuszy nowych zadań. W ocenie NIK efektywne wykorzystanie potencjału zasobów funkcjonariuszy SCS, mając na uwadze występujące braki kadrowe, wskazywałoby na przestrzeganie zasady powierzania funkcjonariuszom realizacji zadań zastrzeżonych w ustawie o KAS wyłącznie dla tej formacji. Długotrwały proces pozyskania kandydatów oraz złożony tryb ich przygotowania do pełnienia służby – dodatkowo uzasadnia kierowanie funkcjonariuszy do pracy na stanowiskach i w komórkach organizacyjnych, w których specyfika wykonywanych obowiązków wymaga realizowania ich przez pracowników o statusie funkcjonariusza. [str. 87–88]

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie awansowania najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS.

**Brak sporządzania wniosków na okoliczność mianowania**

Nie sporządzono wniosków na okoliczność mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS, późniejszego Szefa KAS. Od 12 maja 2020 r. do 11 maja 2022 r., zajmował on stanowisko Dyrektora IAS w Warszawie. W tym okresie uzyskał w dniu 21 września 2021 r. awans ze stopnia starszego rachmistrza na stopień aspiranta (o dwa stopnie), a 1 grudnia 2021 r. – ze stopnia aspiranta na stopień starszego aspiranta (o jeden stopień). Od 19 lipca 2021 r. tj. dnia przekształcenia podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS, do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS, jako funkcjonariusz na stanowisku starszego eksperta SCS przebywał na urlopie bezpłatnym. Zatem awanse te uzyskane były w okresie pozostawania funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS, przebywającego na urlopie bezpłatnym w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora IAS w Warszawie. Należy podkreślić, że przekształcenie podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy nie dotyczyło powierzonej mu funkcji i stanowiska dyrektora IAS. Zmiana statusu zatrudnienia, z uwagi że nastąpiła na stanowisku podstawowym, nie pociągnęła za sobą zmiany aktu powołania. W powyższych przypadkach nie ma zastosowania rozporządzenie w sprawie mianowania funkcjonariuszy, które określa tryb mianowania funkcjonariusza Służby Celno- Skarbowej (§ 1 pkt 1 rozporządzenia), a nie pracowników służby cywilnej. W tym kontekście należy zauważyć, że cały okres pełnienia przez ww. osobę funkcji Dyrektora IAS w Warszawie był realizowany nieprzerwanie na podstawie stosunku pracy w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Awanse z 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r. uzyskane były więc przez ww. osobę w okresie pełnienia służby (jako funkcjonariusz) na stanowisku starszego eksperta SCS, a nie na stanowisku dyrektora IAS, a w związku z tym wymagały sporządzenia wniosków. [str. 91–92]

**Przyspieszone awanse Szefów KAS**

Awanse Szefów KAS w kontrolowanym okresie odbywały się w przyspieszonym trybie, bez sporządzania rzetelnych uzasadnień. Wystąpił przypadek awansowania funkcjonariusza o osiem stopni służbowych w przeciągu 16 miesięcy, przy czym zapisany w ustawie o KAS standardowy czas dojścia ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora powinien zająć 16 lat. Wszystkie awanse, w badanym przez NIK czasie, miały miejsce z pominięciem minimalnych okresów służby w danym stopniu, o których mowa w art. 197 ust. 1 ustawy Krajowej Administracji Skarbowej, natomiast przy zastosowaniu art. 197 ust. 4 i 4a ustawy o KAS, który przewiduje możliwość skrócenia tych okresów oraz awans o więcej niż jeden stopień.

Nie budzi wątpliwości, że przytoczone przepisy dopuszczają możliwość skrócenia okresu pełnienia służby w danym stopniu służbowym, którego upływ jest warunkiem awansu. Nie oznacza to jednak, że wyjątek, jakim jest skrócenie ww. okresu, może stać się regułą. W przypadku Szefa KAS pełniącego tę funkcję

w okresie od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., zdaniem NIK ww. przepisy były nadużywane. Ustawa o KAS uzależnia mianowanie na wyższy stopień służbowy m.in. od zajmowanego stanowiska służbowego. Jednak sytuacja awansowania w okresie 16 miesięcy o osiem stopni służbowych, chociaż w typowym trybie (na podstawie art. 197 ust. 1 ustawy o KAS) powinno to zająć 16 lat, wskazuje na naruszenie ww. przepisów. Tak „przyśpieszone” awanse osoby pełniące wysokie stanowisko w KAS nie realizują bowiem celów ww. przepisów, warunkujących skrócenie czasu pełnienia służby (jako warunku awansu) szczególnymi kwalifikacjami, umiejętnościami czy szczególnie uzasadnionymi przypadkami i nie uwzględniają tego, że określają one odstępstwo od podstawowych reguł awansowania. Skrócenie ww. okresów ma więc charakter wyjątkowy, tym samym nie powinno być *de facto* zwykłą praktyką, również w przypadku osób na kierowniczych stanowiskach w KAS.

Praktyka nadużywająca przepisy umożliwiające skrócenie czasu służby (jako warunku awansu) jest zjawiskiem nagannym i niezgodnym z ideą służby publicznej. Kluczowymi elementami tej idei jest zasada legalizmu oraz bezstronności oznaczającej niedopuszczanie do konfliktu między interesem publicznym a interesem prywatnym, oddzielenie interesu partykularnego (w tym własnego czy osobistego) od interesu ogólnospołecznego. Ponadto praktyka taka, zwłaszcza wobec ograniczonej dokumentacji uzasadniającej awanse, wskazuje, że awansy te nie uwzględniały podstawowych zasad awansowania pracowników/funkcjonariuszy, tj. transparentności, równości szans, racjonalności, określonych w *Procedurze w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej* z 2022 r. (§ 2 pkt 2). Co więcej, praktyka taka może być nagannie odbierana przez funkcjonariuszy SCS i innych pracowników KAS, jak również przez opinię publiczną.

NIK negatywnie oceniła takie stosowanie prawa, gdzie za dokonany zmianami formalnymi nie następują zmiany realne jako oczywiste następstwo zastosowanych przepisów, tj. gdy nie dochodzi zmiany zakresu obowiązków czy wykonywanych zadań, a jedynie formalnego przekształcenia stosunku pracy na służbowy. Podkreślić należy, że zajmowanie stanowiska kierowniczego i wykonywanie związanych z nim zadań zarządczych uniemożliwia zdobywanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także funkcjonariusz taki nie podlega ocenom na zasadach analogicznych z innymi funkcjonariuszami SCS. Zajmowanie wysokich stanowisk kierowniczych powinno wiązać się z przestrzeganiem najwyższych standardów procedowania dościa do tych stanowisk czy awansowania w trakcie ich zajmowania. [str. 90–91]

**Brak sporządzenia wniosków na okoliczność awansów funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych w KAS lub sporządzanie ich w sposób ogólnikowy**

Na siedem awansów Szefów KAS, tylko w dwóch sporządzono wnioski. Niemniej sposób redakcji wniosków (podanie szeregu faktów z licznych obszarów funkcjonowania KAS i z różnych okresów) uniemożliwiał wskazanie, które konkretnie fakty (zdobyta wiedza, doświadczenie) miały decydujące znaczenie dla mianowania na określony stopień służbowy w SCS. We wniosku o awans powinny być wykazane przede wszystkim fakty przemawiające za zasadnością awansu, które zaistniały w okresie od poprzedniego awansu. Wskazanie jedynie osiągnięć w okresie całego stażu pracy funkcjonariusza, także poza SCS (życiorysu zawodowego), choć pozostaje istotne i może mieć miejsce, nie powinno całkowicie determinować uzasadnienia wniosku. Również w toku kontroli NIK, nie przedstawiono konkretnych argumentów uzasadniających awanse Szefów KAS na kolejne stopnie.

Ponadto okoliczności wskazywane jako przemawiające za pozytywnym rozpatrzeniem wniosku, pozostawiały wątpliwości czy zaszła podstawa do zastosowania każdego z przepisów (art. 197 ust. 1 i art. 197 ust. 4 ustawy o KAS). Z redakcji treści wniosku nie wynikało jednoznacznie w jakim zakresie dotyczą obydwu sytuacji, a w jakim odrębnie każdej z nich. W ocenie NIK, w przypadku, gdy wniosek dotyczy zarówno awansu w zakresie zmiany stopnia służbowego, jak i skrócenia okresu awansu, argumentacja przedstawiona we wniosku powinna w sposób wyczerpujący odnosić się odrębnie do każdej z tych dwóch kwestii. Czym innym jest bowiem wnioskowanie o podwyższenie stopnia służbowego, a czym innym dokonanie tego w sposób przyspieszony. Literalne przywołanie we wniosku, za przepisem art. 197 ust. 4 pkt 1–3 ustawy o KAS, przesłanek warunkujących



przyspieszony awans, bez ich szczegółowego uzasadnienia konkretnymi okolicznościami (faktami), jest działaniem nieprawidłowym. NIK nie znajduje uzasadnienia dla procedowania wniosków o skrócenie okresu odbycia służby w danym stopniu przedstawicieli najwyższego kierownictwa KAS w sposób odmienny od pozostałych funkcjonariuszy. [str. 92–96]

**Niski poziom realizacji potrzeb szkoleniowych SCS**

Krajowa Szkoła Skarbowości, prowadząca działania w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr Służby Celno-Skarbowej, w latach 2020–2022 osiągnęła większość (siedem z 10) mierników stopnia realizacji celów wyznaczonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej dotyczących organizacji i polityki kadrowej. W 2020 r. z przyczyn niezależnych od KSS, w związku z ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19 nie osiągnięto wartości trzech mierników.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Krajowej Szkole Skarbowości wskazały, że w badanym okresie KSS zrealizowała szkolenia pierwotnie zgłoszone przez dyrektorów IAS (na etapie badania potrzeb) na poziomie:

- od 37,4 % do 55,3 %, w ramach zasadniczych kursów zawodowych;
- od 43,5 % do 92,6 %, w ramach szkoleń aspiranckich;
- od 37,9 % do 51,9 %, w ramach szkoleń oficerskich.

W celu identyfikacji potrzeb szkoleniowych, które uwzględniają priorytety wyznaczone przez departamenty KAS w Ministerstwie Finansów, Krajowa Szkoła Skarbowości ustalała potrzeby szkoleniowe tych departamentów związane z obszarem ich działalności i powiązane z priorytetami Szefa KAS. Każdego roku priorytety te były ściśle związane z Systemem szkolenia kadr KAS (w tym szkoleniami obligatoryjnymi), polityką szkoleniową Szefa KAS, kierunkami działania i rozwoju KAS, celami określonymi przez departamenty oraz wynikały ze zmian w przepisach prawa. KSS ustalała także potrzeby na poziomie regionalnym, zwracając się w tym celu do jednostek KAS o wskazanie zapotrzebowania na szkolenia zawodowe oraz szkolenia podoficerskie i oficerskie. Potrzeby zebrane z departamentów oraz jednostek terenowych KAS były agregowane i urealniane do rzeczywistych możliwości logistycznych oraz, w głównej mierze, do budżetu, jakim dysponowała KSS. Plany szkoleń centralnych kadr KAS na rok 2021 i 2022 powstawały w warunkach trwającej epidemii i nieustannie zmieniających się przepisów dotyczących ograniczeń związanych ze stanem epidemicznym. W celu zwiększenia liczby przeszkolonych osób, uwzględniając zgłaszane potrzeby IAS, wprowadzono nowe formy nauczania, to jest szkolenia online i webinary. [str. 79–80]



## 4. WNIOSKI

---

**Minister Finansów/  
Szef KAS**

1. Urealnienie wytycznych dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT.
2. Podjęcie skutecznych działań w celu zniwelowania/zmniejszenia różnic w wysokości poborów funkcjonariuszy pełniących służbę w tej samej kategorii stanowisk w jednostkach organizacyjnych KAS na zachodniej i wschodniej granicy kraju, w szczególności w oddziałach celnych.
3. Prowadzenie stałego monitoringu oraz udokumentowanych analiz rozkładu wysokości poborów funkcjonariuszy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w których pełnią służbę funkcjonariusze.
4. Zapewnienie narzędzi zarządczych, jednolitych na poziomie KAS, w celu prowadzenia bieżącej oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy.
5. Przygotowanie zmian polityki awansowej funkcjonariuszy zajmujących najwyższe stanowiska w KAS analogicznie do polityki obowiązującej pozostałych funkcjonariuszy, w tym poprzez dokumentowanie i rzetelne uzasadnianie awansowania na wyższe stopnie służbowe w SCS

**Dyrektorzy izb  
administracji  
skarbowej**

1. Skrócenie okresu nieobsadzenia stanowisk funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przez kandydatów wyłanianych w wyniku postępowań kwalifikacyjnych.
2. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją szkolenia wstępnego do SCS.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej jako element rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

W kontrolowanym okresie cele działania KAS wyznaczały, określone przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020*<sup>22</sup>, a następnie *Kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024*<sup>23</sup>, a także roczne kierunki działania i rozwoju KAS, określone przez Szefa KAS. Obszar polityki kadrowej KAS został uwzględniony w tych dokumentach.

Ponadto działania dotyczące polityki kadrowej, w szczególności w zakresie uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, określił program wieloletni *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022*<sup>24</sup>.

#### 5.1.1. Realizacja celów określonych w kierunkach działania i rozwoju krajowej administracji skarbowej

**W horyzoncie czteroletnich kierunków 2017–2020 nie zostały zrealizowane działania służące zwiększeniu skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS**

W czteroletnich kierunkach działania KAS na lata 2017–2020 jednym ze wskazanych celów było zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS. Działaniami mającymi służyć realizacji tego celu było planowane wdrożenie w 2019 r. modelu kompetencji KAS i systemu pomiaru efektywności pracy, a w 2020 r. – spójnego systemu zarządzania kadrami KAS. Działania te były realizowane w ramach projektu *Doskonalenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji skarbowej (POWER\_ZZL)*<sup>25</sup>. Zakres projektu obejmował opracowanie dokumentów określających:

- model funkcjonowania działu personalnego,
- model kompetencji w KAS,
- procedurę prognozowania etatów w KAS,
- zasady weryfikacji na stanowiska radców skarbowych i analityków,
- programy szkoleniowe dla radców skarbowych i analityków oraz przeprowadzenie na ich podstawie szkoleń.

Założono, że projekt będzie realizowany siłami własnymi KAS ze wsparciem wykonawców zewnętrznych (w zakresie usług doradczych i szkoleniowych). Realizacja projektu POWER\_ZZL nie została zakończona w pierwotnym terminie, tj. w 2019 r., między innymi z powodu niedoszacowania środków finansowych przeznaczonych na poszczególne zadania, co skutkowało unieważnieniem części przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ich wykonanie. Unieważniono, a następnie powtórzono dwa postępowania, których przedmiotem było: (1) utworzenie działu personalnego jako partnera strategicznego oraz (2) opracowanie systemu zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy KAS. Budżet projektu został zwiększony<sup>26</sup>,

<sup>22</sup> Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MRiF poz. 144, ze zm.).

<sup>23</sup> Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. (Dz. Urz. MFFiPR poz. 34, ze zm.).

<sup>24</sup> Uchwała nr 44/2019 Rady Ministrów z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* (komunikat Ministra Finansów z 3 lipca 2019 r. – M.P. poz. 669), zmieniona uchwałą nr 31/2021 Rady Ministrów z dnia 3 marca 2021 r. (komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 kwietnia 2021 r. – M.P. poz. 439).

<sup>25</sup> Projekt realizowany na podstawie Porozumienia nr POWR.02.18.00-00-0001/17, zawartego 25 września 2017 r. pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem Rozwoju i Finansów.

<sup>26</sup> Aneks nr 1 z dnia 21 grudnia 2018 r. oraz aneks nr 2 z dnia 11 lipca 2019 r. do Porozumienia nr POWR.02.18.00-00-0001/17.

a termin jego zakończenia wydłużony do 31 października 2020 r., a następnie do 31 grudnia 2020 r.

Konsekwencją opóźnień w realizacji projektu POWER\_ZZL było niezrealizowanie w wyznaczonych terminach zadań przypisanych do celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS*, wyznaczonego w Kierunkach działania i rozwoju KAS na lata 2017–2020. Tym samym Szef KAS nie pozyskał w tym okresie narzędzi istotnych z punktu widzenia zarządzania KAS, w tym SCS.

### Model kompetencji w KAS nie został wdrożony

Wskaźnik „Wdrożony model kompetencji w KAS”, przyjęty do oceny stopnia realizacji celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS*, na koniec 2019 r. osiągnął wartość 50 %. W ramach aktualizacji w 2020 r. czteroletnich kierunków 2017–2020 termin realizacji tego działania został wydłużony do końca 2020 r., jednak także w tym terminie nie zostało ono zakończone – osiągniętą wartość wskaźnika określono na poziomie 80 %.

Przetarg na opracowanie systemu zarządzania kompetencjami, ogłoszony w listopadzie 2018 r., został unieważniony, ponieważ wszystkie oferty przekroczyły wartość zaplanowanych na ten cel środków finansowych. Po zwiększeniu budżetu projektu POWER\_ZZL przeprowadzono powtórne postępowanie przetargowe, w ramach którego w listopadzie 2019 r. wyłoniono Wykonawcę (konsorcjum firm). Wstępny model kompetencji KAS został odebrany przez Zamawiającego protokołem z 12 lutego 2020 r. Na bazie wstępnego modelu w Ministerstwie Finansów kontynuowano prace nad modelem kompetencji specjalistycznych – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, Kadr i Majątku KAS, w stosunku do wstępnego modelu dokonano modyfikacji polegających na stworzeniu do stosowania mniej skomplikowanej wersji ogólnej modelu, ujednoczeniu skali pomiaru kompetencji, wprowadzeniu tzw. zachowań krytycznych oraz dostosowaniu kompetencji i wskaźników kompetencji do potrzeb organizacji. Model kompetencji pracowników i funkcjonariuszy KAS jako produkt końcowy został odebrany (z zastrzeżeniami) protokołem z 16 listopada 2020 r.

Przed przekazaniem Modelu do jednostek podległych dostosowano go do zmieniających się potrzeb organizacji, przygotowano procesy w jednostkach organizacyjnych KAS, w których Model miał być wykorzystywany<sup>27</sup>, a także przygotowano osoby uczestniczące w procesach wykorzystujących Model (pilotażowe badanie kompetencji partnerów personalnych).

Model kompetencji Krajowej Administracji Skarbowej został zatwierdzony przez Szefa KAS w dniu 17 listopada 2021 r. i przekazany do IAS oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

### Brak wdrożonego systemu pomiaru efektywności służby

Kolejny wskaźnik oceny stopnia realizacji celu, przyjęty w kierunkach 2017–2020, „Wdrożony system pomiaru efektywności pracy” także nie osiągnął założonej wartości. Podstawą tego systemu miała być procedura prognozowania etatów w KAS (jeden z produktów projektu POWER\_ZZL). Ogłoszenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zostało poprzedzone przeprowadzeniem dialogu technicznego w celu rozpoznania rozwiązań funkcjonujących na rynku oraz cen i możliwości, jakie oferowały firmy odnośnie do przedmiotu zamówienia. Wykonawca (konsorcjum firm) został wyłoniony w drodze przetargu nieograniczonego. Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej 23 kwietnia 2019 r.<sup>28</sup> Wykonawca zobowiązał się do przeprowadzenia analizy organizacji oraz opracowania wstępnej metody służącej do identyfikacji

<sup>27</sup> Opracowanie procedury przeprowadzania oceny zintegrowanej oraz procedury przeprowadzania wywiadu kompetencyjnego, opracowanie dokumentu wewnętrznego Szczegółowy Model kompetencji KAS, wykorzystywanego w tych procesach oraz zorganizowanie pilotażowej sesji w celu weryfikacji trafności przyjętych wskaźników/zachowań i ich poziomów.

<sup>28</sup> Umowa nr C/846/8/DLK/B/299-3.

potrzeb etatowych KAS, zapewniającej określenie optymalnego stanu zatrudnienia w rozbiciu na funkcjonariuszy i innych pracowników, w tym ustalenie nadwyżek i braków.

*Wstępna Metoda określania optymalnej ilości etatów*, przedkładana przez Wykonawcę w kolejnych wersjach, do których Zamawiający zgłosił szereg uwag, nie pozwalała, w ocenie Zamawiającego, na osiągnięcie założonego celu, a umożliwiała jedynie określenie, ile czasu zajmuje w jednostkach organizacyjnych KAS realizacja zadań oraz iloma etatami są one realizowane. Zamawiający uznał, że Wykonawca wykonał umowę w sposób nieprawidłowy, kilkakrotnie przedkładał do odbioru produkt niespełniający wymagań określonych w umowie, bez uwzględniania uwag zgłaszanych przez Zamawiającego, a także naruszał terminy realizacji poszczególnych etapów wskazane w umowie. W konsekwencji Zamawiający w dniu 22 października 2019 r. odstąpił od umowy i skierował przeciwko Wykonawcy pozew o zapłatę kary umownej w postępowaniu upominawczym<sup>29</sup>.

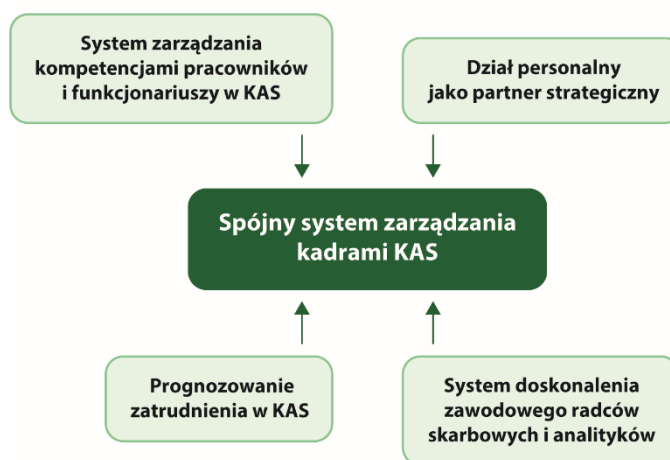
Odstąpiono od ponowienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie i podjęto decyzję o realizacji przedmiotowego zadania zasobami własnymi KAS – Szef KAS powołał Zespół do spraw analizy podziału etatów w jednostkach KAS.

### Brak systemu zarządzania kadrami

Do końca 2020 r. nie został także wdrożony spójny system zarządzania kadrami w KAS. W ramach działania „Opracowanie i wdrożenie spójnego systemu zarządzania kadrami” realizowano cztery zadania, objęte projektem POWER\_ZZL: opisane wyżej system zarządzania kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy KAS oraz prognozowanie zatrudnienia w KAS, a ponadto dział personalny jako partner strategiczny i system doskonalenia zawodowego radców skarbowych i analityków.

#### Infografika 6

Kluczowe elementy systemu zarządzania kadrami KAS



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Postępowanie przetargowe, którego przedmiotem było utworzenie działu personalnego jako partnera strategicznego, rozpoczęte w listopadzie 2018 r., zostało unieważnione z uwagi na to, że cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Ponowny przetarg ogłoszono w lipcu 2019 r. i zakończono w październiku 2019 r. Wykonawca opracował *Wstępny model komórki personalnej*, który poddano pilotażowi w trzech IAS (w Białymstoku, Katowicach i Lublinie). Wdrożenie koncepcji Modelu komórki personalnej w pozostałych jednostkach KAS nastąpiło 1 stycznia 2021 r.

<sup>29</sup> W trakcie kontroli NIK postępowanie było w toku, termin kolejnej rozprawy został wyznaczony na 5 czerwca 2024 r.

### Motywacyjny system wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS

Opracowanie systemu doskonalenia zawodowego radców skarbowych i analityków KAS zlecono wykonawcy wyłonionemu w przetargu nieograniczonym w czerwcu 2018 r. Realizacja tego zadania została zakończona w terminie (listopad 2019 r.).

Działaniem wspierającym realizację celu *Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS*, wyznaczonego w kierunkach 2017–2020, było opracowanie motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS, opartego na ocenie skuteczności i efektywności realizacji zadań. Tworzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń było procesem ciągłym, realizowanym w całym okresie objętym kontrolą. W ten proces wpisały się przede wszystkim narzędzia regulacji wynagrodzeń i uposażeń wprowadzone w ramach programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022*.

Do działań mających na celu zwiększenie motywacyjności systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS zaliczyć należy opracowaną w Ministerstwie Finansów, przy współudziale strony społecznej, *Instrukcji awansowania pracowników i funkcjonariuszy*<sup>30</sup>, która określiła między innymi docelową siatkę wynagrodzeń i uposażeń na poszczególnych stanowiskach. Instrukcja została przekazana 9 stycznia 2023 r. do jednostek KAS celem stosowania.

Także w 2023 r. zostało zmienione rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 28 lutego 2017 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej<sup>31</sup>. Zmiana miała na celu dostosowanie przepisów do zakładanych indywidualnych podwyżek uposażeń zasadniczych funkcjonariuszy SCS poprzez zmianę mnożników kwoty bazowej, ustalonych dla poszczególnych stanowisk służbowych. W rozporządzeniu zmieniającym określono podwyższone minimalne i maksymalne mnożniki kwoty bazowej, służące do ustalenia wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy. Zmiana wynikała z porozumienia zawartego 21 września 2022 r., podpisanego przez Szefa KAS ze stroną społeczną, dotyczącego między innymi poprawy warunków służby funkcjonariuszy SCS. Przedmiotowa zmiana związana była także z programem wieloletnim *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025*<sup>32</sup>, w którym przewidziano wzrost przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy SCS o kwotę 699,60 zł w 2023 r. i o 499,60 zł. w latach 2024–2025. Wzrost miesięcznego przeciętnego uposażenia ma obejmować uposażenie zasadnicze oraz wynikający ze wzrostu uposażenia zasadniczego wzrost dodatku za wieloletnią służbę.

### Pobrexitowa rezerwa dostosowawcza

W dniu 10 lutego 2023 r. pomiędzy Ministrem Finansów a Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej, pełniącym funkcję podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie wkładem finansowym z pobrexitowej rezerwy dostosowawczej, zostało zawarte porozumienie o dofinansowanie dla projektu *Wzmocnienie potencjału jednostek Krajowej Administracji Skarbowej i Ministerstwa Finansów (BAR dla KAS)*<sup>33</sup>. Porozumienie miało na celu zapewnienie prawidłowej obsługi obrotu towarowego z Wielką Brytanią w związku z brexitem i przewidywało między innymi finansowanie wdrożenia elementu motywacyjnego dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej i pracowników KAS realizujących zadania, na które brexit ma wpływ, poprzez przyznanie rekompensat wypłacanych w formie nagród za zwiększenie obciążenia pracą w związku z brexitem (rekompensata\_brexit).

<sup>30</sup> Pismo z dnia 9 stycznia 2023 r. nr DBM4.0723.75.2022 Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2377.

<sup>32</sup> Uchwała nr 2/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. w sprawie ustanowienia program wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023–2025* (komunikat Ministra Finansów z dnia 23 stycznia 2023 r. – M.P. poz. 122).

<sup>33</sup> Porozumienie nr PBAR.01.04.00-00-0001/22-00.



Warunkiem pozyskania dofinansowania w ramach BAR dla KAS było opracowanie jednolitego dla wszystkich jednostek KAS modelu odzwierciedlającego wzrost obciążenia pracą spowodowanego bezpośrednio przez brexit. Do wyliczenia wskaźnika obciążenia pracą spowodowanego brexitem posłużyły dane z automatycznych systemów eksportowego i importowego za 2021 r. Na podstawie tych danych wyliczono procentowy udział zgłoszeń do/ z Wielkiej Brytanii w stosunku do wszystkich zgłoszeń w imporcie i eksporcie<sup>34</sup>, w podziale na poszczególne IAS. Do modelu przyjęto, że wskaźnik wyliczony w oparciu o procentowy udział zgłoszeń w kierunku z Wielką Brytanią odzwierciedla wzrost obciążenia pracą funkcjonariuszy SCS i pracowników KAS w porównaniu do stanu przed brexitem i na potrzeby wniosku o dofinansowanie będzie wartością reprezentatywną również dla roku 2022 oraz lat kolejnych. Wskaźnik zwiększenia obciążenia pracą w związku z brexitem stanowił podstawę do wyliczenia i podziału kwot w ramach pobrexitowej rezerwy dostosowawczej. Porozumienie BAR dla KAS przewidywało, że wypłata rekompensat nastąpi w dwóch transzach: pierwsza transza za okres 1 kwietnia – 31 grudnia 2022 r., druga – za okres 1 stycznia – 30 września 2023 r. Pierwsza transza rekompensaty dla funkcjonariuszy i pracowników KAS została wypłacona do końca pierwszego kwartału 2023 r., a wypłata drugiej była planowana do końca października 2023 r.

### Tworzenie nowoczesnego i przyjaznego miejsca pracy i służby

W *Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024* w odniesieniu do polityki kadrowej wyznaczony został cel *Nowoczesne i przyjazne miejsce pracy i służby*. Jednym z działań służących realizacji tego celu było wdrożenie jednolitych i nowoczesnych rozwiązań w obszarze zarządzania kadrami. W 2021 r. do tego działania przypisane zostało wdrożenie działu personalnego jako partnera strategicznego (o czym była mowa wyżej).

W 2022 r. zrealizowano dwa zadania: wywiad kompetencyjny oraz założenia programu mentoringowego. W lutym 2022 r. zostały wdrożone zalecenia zawarte w dokumencie *Ocena kompetencji kierowniczych w Krajowej Administracji Skarbowej*, w którym określono między innymi przebieg wywiadu kompetencyjnego, badane kompetencje, skład zespołu dokonującego oceny, sposób dokumentowania oraz wskazano kluczowe kompetencje niezbędne do sprawnego zarządzania kapitałem ludzkim. Opracowano także *Profil kompetencyjny kadry kierowniczej w KAS*. W grudniu 2022 r. Szef KAS zatwierdził i przekazał do izb administracji skarbowej dokument *Założenia programu mentoringowego w Krajowej Administracji Skarbowej*. Program mentoringowy został uruchomiony w IAS oraz Krajowej Informacji Skarbowej od marca 2023 r.

Realizacji przedmiotowego celu służyć miało także wprowadzenie nowoczesnych metod rekrutacji, szkoleń i przygotowywania nowych kadr, w tym umożliwienie kandydatom do służby w KAS składania dokumentów w formie elektronicznej, usprawnienie przeprowadzania badań psychofizjologicznych kandydatów do służby w SCS i funkcjonariuszy SCS, a także utworzenie w ramach KAS zespołu specjalistycznych pracowni badań psychofizjologicznych. Podzadania te zostały zrealizowane.

W celu uproszczenia ścieżki składania aplikacji do Służby Celno-Skarbowej w 2021 (wrzesień) umożliwiono kandydatom, oprócz formy papierowej oraz systemu e-PUAP, składanie aplikacji także za pośrednictwem formularza elektronicznego.

W ramach KAS został utworzony zespół specjalistycznych pracowni badań psychofizjologicznych, na który złożyły się: Centralna Pracownia Badań Psychofizjologicznych w Departamencie Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej Ministerstwa Finansów oraz Terenowe Pracownie Badań Psychofizjologicznych w IAS w Gdańsku i IAS w Kielcach. Procedura w sprawie obiegu dokumentacji

<sup>34</sup> Do wyliczenia wskaźnika zwiększenia obciążenia brexitem użyto średniej ważonej z importu i eksportu, gdzie waga dla udziału zgłoszeń z Wielkiej Brytanii w imporcie oraz waga dla udziału zgłoszeń do Wielkiej Brytanii w eksporcie zostały policzone w oparciu o parametr – średni czas obsługi zgłoszenia celnego.



### Realizacja celów w obszarze polityki kadrowej, określonych w rocznych kierunkach działania i rozwoju KAS

dotyczącej przeprowadzenia badań psychofizjologicznych w KAS została zaakceptowana przez Szefa KAS 20 września 2022 r.

W okresie objętym kontrolą Szef KAS określał, w drodze zarządzenia, roczne kierunki działania i rozwoju KAS. Wśród celów wyznaczonych w rocznych kierunkach do obszaru organizacji i polityki kadrowej KAS odnosiły się głównie cele szkoleniowe. W 2020 r. były to: *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* oraz *Zwiększenie kompetencji analitycznych pracowników KAS, funkcjonariuszy KAS oraz członków Grupy Bezpośredniego Wsparcia Analitycznego*. Pierwszy z wyżej wymienionych celów nie został zrealizowany ze względu na odwołanie części przedsięwzięć szkoleniowych w związku z epidemią COVID-19<sup>35</sup>. Dla drugiego celu ustalony miernik stopnia jego realizacji osiągnął założoną wartość<sup>36</sup> – w następstwie wprowadzonych ograniczeń w związku ze stanem epidemii w miejsce szkoleń w formie stacjonarnej zaczęto organizować szkolenia w formie online, przy których zasadniczo nie ma ograniczeń co do ilości uczestników, stąd osiągnięta wartość miernika była istotnie większa od planowanej.

W rocznych kierunkach na 2021 r. Szef KAS wyznaczył między innymi cele: *Wdrożenie nowego modelu zarządzania kadrami KAS* oraz *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych*. Mierniki określone dla tych celów przekroczyły zaplanowane wartości<sup>37</sup>.

Również cele szkoleniowe wyznaczone przez Szefa KAS na 2022 r., to jest *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* oraz *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych*, zostały zrealizowane<sup>38</sup>.

Ponadto w kierunkach na ten rok Szef KAS zaplanował do realizacji cel *Zmiana struktury i sposobu działania pionów personalnych oraz zwiększenie efektywności ich działania*. W ramach realizacji tego celu zaplanowano opracowanie procedury wywiadu wejściowego oraz opracowanie formularzy ankiety i wywiadu wejściowego dla osób rozpoczynających pracę/ służbę. Na etapie opracowywania kierunków na 2022 r. powyższy cel został wyznaczony jako kontynuacja działań z lat poprzednich. Jednym z wcześniejszych działań z 2021 r. było uruchomienie jednolitego procesu adaptacji w KAS.

### Koncepcja Pionu Personalnego

Przygotowanie koncepcji Modelu Pionu Personalnego zostało zrealizowane w ramach projektu unijnego pn. *Doskonolenie systemów i standardów zarządzania oraz obsługi klienta w administracji podatkowej (POWER\_ZZL)*. W projekcie szczególny nacisk położono na rozbudowanie zadań analityczno-doradczych i przygotowanie do pełnienia funkcji partnerów personalnych. Uruchomienie projektu zostało poprzedzone określeniem potrzeb w oparciu o potrzeby zidentyfikowane m.in. dla wyznaczonego celu strategicznego wsparcie osiągania celów strategicznych oraz realizacji nowych zadań stawianych przed KAS poprzez opracowanie kompleksowych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.

Oczekiwany efektami wdrożenia pionów personalnych była poprawa jakości świadczonych usług przez komórki personalne w jednostkach KAS na rzecz klienta wewnętrznego, świadczenia przez te komórki usług doradczych

<sup>35</sup> Ustalony miernik stopnia realizacji celu – Liczba zrealizowanych osobodni z planu przedsięwzięć edukacyjnych w stosunku do liczby osobodni w planie przedsięwzięć edukacyjnych >95 %, wartość osiągnięta 73,9 %.

<sup>36</sup> Miernik – Liczba pracowników KAS, funkcjonariuszy KAS oraz członków Grupy Bezpośredniego Wsparcia Analitycznego, którzy wzięli udział w szkoleniach podnoszących kompetencje z zakresu analityki ≥660, wartość osiągnięta 1358.

<sup>37</sup> Liczba warsztatów z partnerami personalnymi i pracownikami wydziałów personalnych dotyczących wypracowania spójnego modelu zarządzania kadrami KAS – osiągnięta wartość 89 wobec planowanej ≥ 2, liczba zrealizowanych osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online w stosunku do liczby osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online – osiągnięta wartość 148,32 wobec planowanej ≥ 95, liczba działań/ projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym – osiągnięta wartość 16 wobec planowanej ≥ 9.

<sup>38</sup> Miernik stopnia realizacji pierwszego celu – Liczba zrealizowanych osobodni szkoleń w stosunku do liczby osobodni ujętych w planach szkoleń osiągnął wartość 108,1 % wobec planowanej ≥ 95 %, a miernik dla drugiego celu – Liczba zrealizowanych działań/ projektów o charakterze niestacjonarnym – 102,9 % wobec ≥ 95 %.

i szkoleniowych w zakresie polityki kadrowej w organizacji oraz umożliwienie wprowadzenia systemowych zmian i poprawy jakości zarządzania zasobami ludzkimi w KAS, w tym zoptymalizowania wykorzystania potencjału pracowników i funkcjonariuszy w organizacji.

W ramach projektu opracowano koncepcje Modelu Pionu Personalnego, która zakładała przemodelowanie dotychczas funkcjonujących komórek kadrowych i szkoleniowych w struktury będące w stanie przyjąć na siebie rolę doradców w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim. Na realizację powyższego zadania składały się dwa główne elementy:

- 1) organizacyjny – przebudowanie struktur organizacyjnych poszczególnych jednostek KAS (w tym umiejscowionych w MF), poprzez wyodrębnienie w strukturze jednostek organizacyjnych Pionu Personalnego z zastępcą dyrektora odpowiedzialnym za jego funkcjonowanie oraz ustanowienie w jego ramach wydziału personalnego<sup>39</sup> (obok komórek kadr i administracji personalnej pracowników i funkcjonariuszy) z nową rolą Partnera (doradcy) Personalnego oraz
- 2) merytoryczny – realizacja szczegółowych celów i zadań określonych w Koncepcji Modelu Pionu Personalnego oraz celu strategicznego w obszarze Zarządzania zasobami ludzkimi<sup>40</sup>, przypisanych nowoutworzonym wydziałom personalnym, w tym zadań doradców zarządzających w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim.

### Pilotaż Pionu Personalnego

#### Przykład

Pilotaż modelu Komórki Personalnej został przeprowadzony w **trzech IAS: Katowicach, Lublinie oraz Białymstoku**<sup>41</sup>. Rozwiązania Modelu dopracowano i po zakończeniu pilotażu opracowano *Raport z pilotażu wstępnego Modelu Komórki Personalnej*<sup>42</sup>. W dokumencie nie sformułowano oceny projektu ani rekomendacji w zakresie rozszerzenia jego wdrożenia na pozostałe IAS. W treści dokumentu podsumowano odbyte spotkania warsztatowe (trzy) i zebrane w ich trakcie uwagi oraz wskazano proponowane zmiany we Wstępnym Modelu Komórki Personalnej. Pismem z 10 września 2020 r.<sup>43</sup> Szef KAS przekazał dyrektorom jednostek organizacyjnych KAS decyzję o wdrożeniu koncepcji Modelu komórki personalnej we wszystkich jednostkach oraz ustalił plan działań wdrożenia. Wdrożenie w strukturach organizacyjnych KAS jednolitego modelu komórki personalnej nastąpiło 1 stycznia 2021 r.

### Utworzenie pionów personalnych

We wszystkich IAS ustanowiono w regulaminach organizacyjnych Pion Personalny w nadzorze zastępcy dyrektora IAS. W ramach Pionu Personalnego powołano Wydział Personalny oraz wyodrębniono funkcję Partnera Personalnego. W regulaminach organizacyjnych określono zadania Wydziału Personalnego oraz zadania Partnera Personalnego. Zakres merytoryczny tych zadań był jednolity we wszystkich jednostkach terenowych IAS.

We wszystkich izbach, po wdrożeniu Modelu Personalnego, powołano nowe stanowisko zastępcy dyrektora, nadzorującego Pion Personalny oraz Partnera Personalnego. Wakaty w pełnieniu tej roli, przez okres dłuższy niż trzy miesiące, wystąpiły w IAS w Katowicach oraz w Warszawie. W maju 2021 r. wdrożono *Standardy pracy partnera personalnego w KAS*. Bilans etatów w komórkach organizacyjnych obszarów kadrowo-szkoleniowych w związku z wdrożeniem Koncepcji Modelu Pionu Personalnego według stanu na 31 marca 2023 r. wyniósł in plus 6,74 %.

<sup>39</sup> Komórka Personalna rozumiana jako partner strategiczny kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla.

<sup>40</sup> Kierunki działania i rozwoju KAS 2017-2020, Kierunek 5. Zarządzanie zasobami ludzkimi; Cel 5.1: Zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy KAS.

<sup>41</sup> Pismo z dnia 20 lutego 2020 r. nr DOS8.0723.8.2020 Departamentu Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów IAS.

<sup>42</sup> Dokument stanowiący realizację postanowień umowy nr C/490/19/DOS/B/376 zawartej z wykonawcą.

<sup>43</sup> Pismo nr DOS8.100.23.2020 Szefa KAS do dyrektorów IAS, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości.

Ponadto w ramach pozostałych szczegółowych zadań określonych w koncepcji Modelu Pionu, należy wskazać, że:

W jednostkach organizacyjnych KAS powołana została **funkcja doradcy etycznego**<sup>44</sup>. Podstawowym zadaniem doradców jest służenie radą pracownikom i funkcjonariuszom oraz wskazywanie odpowiedniej postawy wobec pojawiających się problemów etycznych, w tym w zakresie stosowania zasad etyki funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Doradca w zakresie realizowanych zadań jest niezależny, a jego kadencja trwa cztery lata.

Opracowano i przeprowadzono pilotaż wykorzystania **Modelu kompetencji KAS**. Na jego podstawie realizowane były badania kompetencji zarówno metodą oceny zintegrowanej, jak i podczas wywiadów kompetencyjnych, których celem była identyfikacja luki lub nadwyżki kompetencyjnej osób wchodzących w skład kadry kierowniczej/ kandydatów na stanowiska kierownicze, przeprowadzane przez specjalnie do tego przeszkolone osoby (asesorów wewnętrznych KAS) na podstawie wystandaryzowanego badania (wywiad kompetencyjny, ocena zintegrowana metodą Development Centre). Model kompetencji Krajowej Administracji Skarbowej został zatwierdzony przez Szefa KAS 17 listopada 2021 r. i pismem z 18 listopada 2021 roku<sup>45</sup> przekazany do izb administracji skarbowej oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

Opracowano dokument **Opiekun w KAS – dobre praktyki**, regulujący zasady pełnienia tej funkcji, i po zatwierdzeniu go przez Szefa KAS (5 lipca 2021 r.) przekazano do stosowania do wszystkich IAS, w celu ujednoczenia praktyk związanych z pełnieniem funkcji opiekuna nowo zatrudnionego pracownika/ nowo mianowanego do służby funkcjonariusza. Według stanu na 21 sierpnia 2023 r. łączna liczba wszystkich opiekunów w KAS wynosiła 5285 osób.

Uruchomiono **Program mentoringowy** (m.in. w ramach zabezpieczenia sukcesji kadry). Dokument *Założenia programu mentoringowego w Krajowej Administracji Skarbowej* Szef KAS zatwierdził 24 grudnia 2022 r. i 28 grudnia 2022 r. założenia zostały przekazane do wszystkich izb administracji skarbowej<sup>46</sup>. Program mentoringowy został wdrożony w styczniu 2023 r. i uruchomiony od marca 2023 r. Szef KAS dla poszczególnych jednostek KAS biorących udział w programie mentoringowym i w których pełnią służbę funkcjonariusze SCS określił na rok 2023 limity liczby mentorów. W przypadku IAS limit mentorów został ustanowiony na poziomie nie większym niż 1 % planu etatów na rok 2023 w danej jednostce. W Ministerstwie Finansów nie uruchomiono Programu mentoringowego.

Opracowano dokument **Zarządzanie różnorodnością wiekową w Krajowej Administracji Skarbowej**, mający na celu określenie obszarów wymagających rozwiązań w zakresie zarządzania różnorodnością wiekową w KAS. Dokument został podpisany przez Szefa KAS 22 lutego 2022 r.

Wprowadzono narzędzia elektroniczne do składania aplikacji, przeprowadzania testów wiedzy oraz rozmów kwalifikacyjnych. Opracowano jednolity wzór ogłoszenia w sprawie postępowań kwalifikacyjnych do SCS oraz służby cywilnej, zweryfikowano i przygotowano aktualizację procedury oraz wzory formularzy dotyczące postępowań kwalifikacyjnych do służby.

Opracowano projekt (będący w trakcie kontroli na etapie opiniowania) dokumentu **Dobre praktyki – emerytura**, regulujący proces postępowania z osobami, które podjęły decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy/ stosunku służby w związku z nabyciem prawa do przejścia na emeryturę.

<sup>44</sup> Zarządzenie nr 89 Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie powołania i zadań Doradców do spraw etyki w Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>45</sup> Pismo z dnia 18 listopada 2021 r. nr DBM6.150.2.2021 Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości.

<sup>46</sup> Pismo nr DBM6.100.17.2022 Zastępcy Dyrektora DBM do dyrektorów izb administracji skarbowej.

**Monitorowanie  
efektów wdrożenia  
Pionu Personalnego**

Podejmowano działania polegające na budowaniu wizerunku atrakcyjnego pracodawcy poprzez działania na poziomie centralnym (opracowanie jednolitych materiałów graficznych – ulotek, informacji, filmu, prowadzenie stron w *social mediach*) oraz na poziomie regionalnym (współpraca z uczelniami dotycząca m.in. promowania przez uczelnie zatrudnienia w KAS, urzędami pracy, udział w targach pracy i in.). Opracowano materiały promocyjne zachęcające do służby w SCS. Przygotowano wstępną propozycję koncepcji **Programu talentowego**, którego celem byłoby stworzenie tzw. rezerwy kadrowej. W trakcie kontroli IAS w Krakowie realizowała pilotaż tego programu.

Monitorowanie efektów osiągniętych z wdrożenia Modelu Komórki Personalnej realizowano poprzez system pomiaru wskaźników efektywności pionów personalnych, opierający się na monitoringu wybranych działań pionu<sup>47</sup>. Raporty z pomiaru wskaźników prezentowane były dyrektorom pionów personalnych. Cykliczne raportowanie wskaźników zmiany i korzyści rozpoczęto od II kwartału 2021 r., stopniowo zwiększając liczbę monitorowanych obszarów. W roku 2021 (II i III kwartał) monitorowano planowanie pracy partnerów personalnych, liczbę jednostek, które wdrożyły narzędzie do przeprowadzania naborów online, liczbę przeprowadzonych wywiadów wyjściowych z osobami odchodzącymi z pracy/ służby, czas trwania rekrutacji (IV kwartał), fluktuację i oceny okresowe. W roku 2022 do pomiarów włączono partnerstwo personalne oraz realizację szkoleń. Wyniki oceny zmian w zakresie poszczególnych wskaźników (zmiana na koniec 2022 r. w stosunku do pierwszego pomiaru) wskazywały, że:

- planowanie pracy partnerów personalnych – w pierwszym pomiarze wskaźnik osiągnął maksymalną wartość (wszystkie jednostki utworzyły plany pracy);
- liczba jednostek, które wdrożyły narzędzie do przeprowadzania naborów online – na 17 jednostek, wskaźnik wzrósł z siedmiu do 15;
- liczba przeprowadzonych wywiadów wyjściowych z osobami odchodzącymi z pracy/służby – przy pierwszym pomiarze rozpiętość wskaźnika procentowego kształtowała się od zera (IAS Rzeszów) do 63 % (IAS Bydgoszcz), przy pomiarze końcowym wartości te wynosiły od 12 % (IAS Warszawa) do 85 % (IAS Kielce), przy czym wykres procentowego udziału uległ spłaszczeniu, co wskazuje na wyrównanie tych wartości (ok. 33 %) niemal we wszystkich jednostkach;
- czas trwania rekrutacji<sup>48</sup> – przeciętny czas trwania postępowania kwalifikacyjnego w Służbie Celno-Skarbowej liczony w dniach w pierwszym pomiarze wynosił 134 dni, przy rozbieżności pomiędzy jednostkami od 57 dni (IAS Bydgoszcz) do 215 dni (IAS Lublin), przy końcowym pomiarze (II półrocze 2022 r.) przeciętny czas trwania postępowania wyniósł 101 dni (62 dni IAS w Gdańsku, 209 dni IAS w Zielonej Górze);
- fluktuacja funkcjonariuszy z krótkim stażem służby w KAS – w raporcie za rok 2021 liczba funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby w okresie do dwóch lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej, wyniosła 34 osoby, pomiar za rok 2022 wykazał wzrost liczby odejść do 81 osób, w przypadku czterech lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej wartości te wynosiły odpowiednio 87 i 115 osób;
- rozkład wyników ocen okresowych funkcjonariuszy – dla roku 2021 i 2022 nastąpiło przesunięcie wykresu w porównaniu do rozkładu normalnego krzywej Gaussa w kierunku ocen wyższych, dla 2021 r. procent ocen okresowych powyżej i znacznie powyżej oczekiwań wyniósł 72,5 %, natomiast dla 2022 r. wartość ta osiągnęła poziom 77,7 %;
- partnerstwo personalne – w badaniu ankietowym dotyczącym rozwoju partnerstwa personalnego za I półrocze 2022 r. rola partnera personalnego

<sup>47</sup> Pismo z dnia 7 kwietnia 2021 r. nr DBM6.031.4.2021 Zastępcy DBM do dyrektorów IAS, Krajowej Informacji Skarbowej oraz Krajowej Szkoły Skarbowości.

<sup>48</sup> Liczony według metodologii przyjętej dla pomiaru wskaźników zmiany i korzyści w zakresie projektu HRBP: Pion personalny jako partner strategiczny w jednostkach KAS.

jako przynoszącego zauważalne korzyści i przyczyniającego się do poprawy funkcjonowania jednostki otrzymała średnią ocenę 4,16<sup>49</sup>, na koniec II półrocza średni poziom oceny nieznacznie wzrósł, do wartości 4,32<sup>50</sup>; na koniec 2022 r. badanie wykazało niewielki spadek (o 0,15) oceny realizacji przez partnerów zadania dotyczącego zwracania uwagi kierownictwu na ważne problemy/zagadnienia zarządcze oraz przedstawiania rekomendacji w zakresie procesów;

- realizacja szkoleń – wskaźnik liczby szkoleń zrealizowanych w stosunku do planowanych wzrósł z 85 % w I półroczu do 117 % w II półroczu 2022 r.

### Niepowołanie Głównego Partnera Personalnego

Model Komórki Personalnej zakładał również umiejscowienie w schemacie centralnej struktury organizacyjnej KAS, na równi z wydziałami, stanowiska Głównego Partnera Personalnego (stanowisko pełniące rolę wspierającą w zakresie wytycznych kierunkowych/polityki dla całej organizacji KAS) oraz stanowisko Partnera Personalnego (w ramach realizacji funkcji zarządzania zasobami ludzkimi dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie Finansów). Na poziomie centralnym struktury zaproponowane w Modelu nie zostały zaimplementowane w KAS. Zastępca Dyrektora DBM wyjaśnił, że *Koncepcja utworzenia pionu personalnego tworzona była głównie z myślą o jednostkach terenowych KAS. Na poziomie MF dostosowano nazewnictwo komórek organizacyjnych oraz przemodelowano strukturę organizacyjną DBM, powołując Wydział Personalny podlegający pod zastępcę dyrektora oraz przypisano część zadań wynikających z Modelu Pionu Personalnego dla obszaru kadrowo-szkoleniowego. Pomimo braku struktury centralnej zaproponowanej w modelowej wersji, Wydział Personalny tworzy wytyczne kierunkowe/polityki dla całej organizacji KAS i w ograniczonym zakresie realizuje funkcje ZZL dla pracowników/funkcjonariuszy zatrudnionych w Ministerstwie Finansów w obszarze KAS.*

### 5.1.2. Realizacja programu wieloletniego *modernizacja krajowej administracji skarbowej w latach 2020–2022*

### Narzędzia regulacji uposażeń funkcjonariuszy SCS

Cele programu modernizacji KAS 2020–2022 obejmowały między innymi:

- 1) zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej na skutek zastosowanych motywujących narzędzi regulacji uposażeń, obejmujących wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby, dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy),
- 2) wzrost konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS na skutek zastosowania mechanizmów umożliwiających zwiększenie proponowanych uposażeń osobom zatrudnianym lub przyjmowanym do Służby Celno-Skarbowej.

Jako główne wskaźniki realizacji powyższych celów przyjęto:

- a) wzrost przeciętnego wynagrodzenia/ uposażenia brutto pracowników i funkcjonariuszy KAS, liczonego we wszystkich składnikach,
- b) wprowadzenie od 2020 r. nowego modelu dodatków kontrolerskich, zmierzającego do wyeliminowania różnicowania tych dodatków pomiędzy grupami zawodowymi,
- c) wprowadzenie w latach 2020 i 2022 funduszu przeznaczanego na dodatki zadaniowe w korpusie służby cywilnej oraz dodatki specjalne w grupie funkcjonariuszy SCS,
- d) ujęcie w planach finansowych jednostek organizacyjnych KAS w latach 2020 i 2022 dodatków za służbę w porze nocnej i uposażeń za przedłużony

<sup>49</sup> W pięciostopniowej skali ocen liczona jako średnia ze średnich ocen parterów personalnych 3,77 i dyrektorów personalnych 4,55.

<sup>50</sup> Średnia ocena parterów personalnych 4,00 i dyrektorów personalnych 4,64.



	<p>czas służby, a także środków na nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe dla funkcjonariuszy.</p>
<b>Wzrost przeciętnego wynagrodzenia</b>	<p>W latach 2020–2022 przeciętne miesięczne uposażenie brutto na jednego funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej w porównaniu do 2019 r. wzrosło o 1409,11 zł, to jest o 22,03 %.</p> <p>W 2020 r. przeciętne miesięczne uposażenie wzrosło o 527,85 zł (o 8,2 %) i wyniosło 6923,45 zł, w 2021 r. wzrosło o 657,52 zł (o 9,5 %) i wyniosło 7580,97 zł, a w 2022 r. – o 223,74 zł (o 2,9 %), to jest do kwoty 7804,71 zł.</p>
<b>Zmiana konstrukcji dodatków kontrolerskich</b>	<p>Od stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów zmieniające sposób określania wysokości dodatków kontrolerskich – w miejsce obowiązującego wcześniej dodatku kontrolerskiego w postaci procentowej wprowadzono dodatek w postaci kwotowej. W roku 2020 i 2022 wprowadzono fundusz przeznaczony na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.</p>
<b>Środki na przedłużony czas pracy</b>	<p>Także w latach 2020 i 2022 zwiększono plany finansowe jednostek organizacyjnych KAS o środki przeznaczone na służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby, a także środki na nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe dla funkcjonariuszy SCS. Z informacji pozyskanych w trakcie kontroli z izb administracji skarbowej wynikało jednak, że w planach finansowych na 2020 r. niektórych IAS nie zostały zabezpieczone środki, które w pełni pokryłyby wydatki na wypłatę uposażeń za przedłużony czas służby, a wypłaty z tego tytułu były uzależnione od powstania oszczędności w trakcie roku budżetowego. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątki i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej poinformował, że plany finansowe tworzone na etapie projektowania budżetu dla jednostek KAS na kolejne lata zawierały środki na wydatki w ramach grup ekonomicznych w podziale klasyfikacji budżetowej i na działania budżetu zadaniowego w łącznych kwotach (bez podziału na tytuły), a o ich rozdysponowaniu na poszczególne tytuły decydował kierownik jednostki w oparciu o przyjęte założenia odzwierciedlające rzeczywiste potrzeby danej jednostki. W gestii kierownika jednostki było również monitorowanie i dokonywanie analizy liczby wypracowanych nadgodzin, czuwanie nad prawidłowością przebiegu całego procesu oraz podejmowanie działań zapobiegających nieprawidłowościom. W związku z tym, że w planach finansowych jednostek KAS środki na wypłaty dodatków za służbę w porze nocnej i uposażeń za przedłużony czas służby były niewystarczające, w programie modernizacji KAS 2020–2022 zaplanowano pulę środków na ten cel i zostały one uruchomione z rezerwy celowej. Część środków uruchomionych w 2020 r. powiększyła plany finansowe jednostek również na 2021 r. i lata następne. Zamrożenie płac w sferze budżetowej w związku z epidemią COVID-19 było przyczyną ujęcia pozostałych środków w planach finansowych bez skutku na lata następne. Zastępca DBM wskazał także, że chociaż informacje o ewentualnych brakach środków na dodatki za pracę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas pracy nie były odrębnie zbierane, to jednak analiza danych wynikających z monitorowania oszczędności na wynagrodzeniach i uposażeniach pozwalała na przyjęcie założenia, iż jednostkom organizacyjnym wystarcza środków na pokrycie wydatków z tych tytułów. Poza tym, przed każdym uruchomieniem środków z rezerwy celowej w ramach programu modernizacji KAS, na spotkaniach z głównymi księgowymi były poruszane zagadnienia potrzeb jednostek w tym zakresie i uzyskane informacje były brane pod uwagę przy podziale zaplanowanych kwot na poszczególne jednostki.</p>

#### Przykład

W IAS w Warszawie w latach 2020–2022 nie przestrzegano bieżącego – co 3 miesiące, składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Z wyjaśnień Dyrektora IAS w Warszawie wynika, że uposażenia za przedłużony czas pracy finansowane były ze środków przeznaczonych również na uposażenia zasadnicze funkcjonariuszy, dodatki za wieloletnią służbę, dodatki za stopień służbowy, dodatki specjalne, dodatki funkcyjne, dodatki za opiekę nad psem



służbowym, dodatki kontrolerskie, dodatki za służbę w porze nocnej. Wysokość środków możliwa do wykorzystania na wypłatę uposażeń za przedłużony czas służby zdeterminowana była powstaniem oszczędności w trakcie roku budżetowego, które miały związek z wykonaniem planu finansowego i planu zatrudnienia (faktyczne zatrudnienie) oraz związanym z nim obciążeniem funduszu uposażeń i innymi ww. świadczeniami. Z wyjaśnień wynika ponadto, że mając na uwadze wygenerowane oszczędności na koniec roku oraz fakt znacznej liczby występujących godzin odsłużonych w przedłużonym czasie służby, Dyrektor Izby Administracji w Warszawie, kierując się racjonalizacją dysponowania zasobami kadrowymi, pozytywnie rozpatrywał wnioski o wypłatę za przedłużony czas służby w ramach posiadanych środków finansowych, za pełnienie służby w przedłużonym czasie służby za bieżący rok, co pomniejszyło liczbę godzin do odbioru w czasie wolnym od służby.

### Wydatki na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń w latach 2020-2022

Wydatki na modernizację systemu wynagrodzeń i uposażeń w KAS w latach 2020-2022 (Priorytet I kierunek *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS*) zostały ostatecznie (po aktualizacji programu) ustalone na kwotę 694 293 tys. zł. Wykonanie wydatków na ten cel wyniosło łącznie 603 464 tys. zł, z tego w 2020 r. – 406 114 tys. zł, w 2021 r. – 29 892 tys. zł i w 2022 r. – 167 458 tys. zł.

W 2020 r. wydatki w kwocie 349 665 tys. zł przeznaczono na podwyżki wraz z odpisem na fundusz nagród, z tego:

- 285 629 tys. zł dla członków korpusu służby cywilnej,
- 57 831 tys. zł dla funkcjonariuszy SCS,
- 6205 tys. zł dla pracowników spoza korpusu służby cywilnej.

W 2021 r. uruchomiono środki w kwocie 33 246 tys. zł, z przeznaczeniem na:

- 23 877 tys. zł na dodatkowe wynagrodzenie roczne dla członków korpusu służby cywilnej i pracowników spoza tego korpusu,
- 4907 tys. zł na nagrodę roczną dla funkcjonariuszy SCS,
- 4462 tys. zł na sfinansowanie pochodnych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

W 2022 r. na dalsze podwyżki wynagrodzeń i uposażeń wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 129 527 tys. zł, z tego:

- 105 077 tys. zł dla członków korpusu służby cywilnej,
- 20 293 tys. zł dla funkcjonariuszy SCS,
- 4157 tys. zł dla pracowników spoza korpusu służby cywilnej,
- 20 416 tys. zł na pochodne od wynagrodzeń.

W 2020 r. na dodatki zadaniowe i specjalne wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w wysokości 24 095 tys. zł, z tego:

- 20 093 tys. zł na dodatki zadaniowe dla członków korpusu służby cywilnej,
- 4002 tys. zł na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy SCS.

W 2022 r. na powyższy cel uruchomiono środki w wysokości 18 613 tys. zł, z tego:

- 15 359 tys. zł na dodatki zadaniowe dla członków korpusu służby cywilnej,
- 3254 tys. zł na dodatki specjalne dla funkcjonariuszy SCS.

Na dodatki za służbę w porze nocnej i uposażenia za przedłużony czas służby funkcjonariuszy wraz z odpisem na fundusz nagród uruchomiono środki w kwocie 3577 tys. zł (3309 tys. zł w 2020 r. i 268 tys. zł w 2022 r.).

Na nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne i rentowe funkcjonariuszy uruchomiono środki w wysokości 30 255 tys. zł (28 945 tys. zł w 2020 r. i 568 tys. zł w 2022 r.).

**Stopień realizacji  
celów programu  
modernizacji KAS  
2020–2022**

Prawne i społeczne ograniczenia wynikające z wprowadzenia stanu zagrożenia epidemią COVID-29 miały negatywny wpływ na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów, między innymi z powodu zmniejszenia ruchu osobowego i towarowego oraz zachwiania łańcuchów dostaw na rynku międzynarodowym w handlu i transporcie. Niemniej, w ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej, zastosowanie motywacyjnych narzędzi regulacji uposażeń mogło wpłynąć na zaobserwowaną intensyfikację działań w zakresie przeprowadzanych analiz ryzyka oraz kontroli celno-skarbowych przez funkcjonariuszy pełniących służbę w urzędach celno-skarbowych. W 2022 r. odnotowano wzrost liczby zakończonych kontroli celno-skarbowych (dynamika 153 %) w stosunku do roku 2019 r., a osiągnięte w wyniku przeprowadzonych kontroli wpływy w 2022 r. były większe o 223 mln zł w stosunku do analogicznych wpływów w 2019 r. Odnotowano również wzrost skuteczności typowania do kontroli. W 2019 r. wyniosła 82,2 %, a w 2022 r. – 91,5 %. Wystąpił także wzrost liczby kontroli przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania, rozlewu, przyjmowania, magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy (wzrost w stosunku do 2019 r. liczby przeprowadzonych kontroli o 35 %).

Epidemia COVID-19 i wprowadzenie związanych z nią ograniczeń miały istotny wpływ na osiągnięte wartości głównych wskaźników oceny zaangażowania pracowników i funkcjonariuszy KAS w realizowane zadania, określonych dla monitorowania i oceny stopnia osiągania celów całego programu. W trzyletniej perspektywie programu modernizacji KAS 2020–2022 nie zostały osiągnięte planowane wartości dwóch z trzech głównych wskaźników. Oczekiwaną wartość osiągnął wskaźnik wzrostu wpływów z dodatkowych ustaleń podatków, należności celnych, niepodatkowych należności budżetowych z odsetkami za zwłokę w zapłacie, obrazujący skuteczność działań organów, pracowników i funkcjonariuszy KAS w obszarach głównie kontroli podatkowej, czynności sprawdzających, czynności analitycznych, kontroli celno-skarbowej, postępowań podatkowych oraz postępowań w sprawach przestępstw i wykroczeń skarbowych. Planowanych wartości nie osiągnęły natomiast: wskaźnik wzrostu ściągальności podatków i ceł z odsetkami za zwłokę w zapłacie, reprezentowany przez wzrost kwoty zaległości uzyskanej w egzekucji administracyjnej należności podatkowych i celnych, oraz wskaźnik wzrostu ujawnień z przemytu towarów i nielegalnej produkcji towarów akcyzowych oraz skutecznych postępowań w zakresie przestępstw i wykroczeń skarbowych.

### 5.1.3. Skuteczność i efektywność służby celno-skarbowej

W badanym okresie skuteczność i efektywność działania KAS była monitorowana za pomocą szeregu wskaźników, przy czym monitorowane i analizowane były wyniki osiągane w poszczególnych obszarach, dotyczące całych procesów bądź mniej złożonych czynności, bez stosowania, co do zasady, podziału na grupy pracowników, wydzielone według kryterium formy i podstawy zatrudnienia w KAS. Wiele zadań było realizowanych zarówno przez funkcjonariuszy SCS, jak i pracowników z korpusu służby cywilnej. Uwzględniając fakt, że realizacja zadań z niektórych obszarów zdominowana była przez działania funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w urzędach celno-skarbowych, dla oceny skuteczności i efektywności Służby Celno-Skarbowej w badanym okresie przyjęto niektóre mierniki określone dla oceny stopnia realizacji celów wyznaczonych w kierunkach działania i rozwoju KAS, w szczególności *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz w eksporcie*<sup>51</sup>, *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń*

<sup>51</sup> Miernik wyliczany jako suma czasów zakwalifikowanych do wyliczeń zgłoszeń w imporcie (czas liczony od momentu przesłania zgłoszenia do systemu, do momentu otrzymania informacji

**Realizacja celów  
wyznaczonych  
w kierunkach  
działania i rozwoju  
KAS**

przewozu<sup>52</sup> oraz *Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zatrzymaniom i ograniczeniom (nadzór rynku)*<sup>53</sup>. Ponadto uwzględniono dane dotyczące obsługi zgłoszeń celnych, kontroli celno-skarbowych wyrobów akcyzowych oraz kontroli SENT, a także zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT.

Szef KAS ustalił mierniki stopnia realizacji celów dla poszczególnych izb administracji skarbowej w rocznych kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej<sup>54</sup>.

Wszystkie kontrolowane Izby osiągnęły cel wspierania bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, tj. wykonały ustalony na poszczególne lata 2020–2022 miernik *Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom (nadzór rynku)*. W latach 2020–2022 funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej dokonali łącznie 3777 ujawnień z zakresu nadzoru rynku, z tego: 2107 w Izbie w Warszawie, 862 w Izbie we Wrocławiu, 660 w Izbie w Rzeszowie i 148 w Szczecinie.

*Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie i eksporcie* ustalony został dla wszystkich izb administracji skarbowej na jednakowym poziomie, tj. równym lub niższym niż: 35 min na 2020 r., 34 min. na 2021 r. i 33 min na 2022 r. W 2020 r. w trzech kontrolowanych Izbach obsługa zgłoszenia celnego wyliczanego w imporcie i eksporcie trwała krócej niż planowano – 16 minut 36 sekund w Szczecinie, 20 min w Rzeszowie, 21 min 30 sekund we Wrocławiu. W 2020 r. w Izbie w Warszawie średni czas obsługi zgłoszenia wyniósł 45 min 18 sekund, tj. był dłuższy od czasu oczekiwanego o blisko 30 %, a od średniego w kraju o ponad 36 %. W 2021 r. podobnie jak w 2020 r., miernik osiągnęły trzy z czterech skontrolowanych Izb: w Szczecinie (18 min), we Wrocławiu (19,8 min) i w Rzeszowie (25,8 min). W Izbie w Warszawie wskazany miernik wyniósł 65 min, był prawie dwukrotnie gorszy od wartości planowanej i od uzyskanej średnio w kraju. W 2022 r. średni czas obsługi zgłoszenia celnego w kontrolowanych Izbach wyniósł od 17,3 min w Izbie w Szczecinie do 33 min w Izbie w Warszawie, tj. mieścił się w czasie zalecanym.

Funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej we wszystkich omawianych Izbach zrealizowali ustalony na 2022 miernik *Efektywność prowadzenia kontroli w zakresie gier hazardowych*<sup>55</sup>. Wyniósł on od 13,6 % (w Izbie we Wrocławiu) do 62 % (w Izbie w Rzeszowie) wobec planowanej efektywności nie mniejszej niż 12 %.

#### **Przykłady**

W latach 2020–2022 w kontrolowanych Izbach dochody z tytułu VAT od importu wzrosły łącznie z 6488,9 mln zł w 2020 r., poprzez 9001,8 mln zł w 2021 r. do 10 617,2 mln zł w 2022 r. Największy udział w realizacji tych dochodów miała Izba w Warszawie (43 % w 2020 r., 44,7 % w 2021 r., 43,1 % w 2022 r.) i Izba w Szczecinie (33,8 % w 2020 r., 36,8 % w 2021 r. i 39,1 % w 2022 r.).

o zakończeniu czynności weryfikacyjnych i gotowości organu do zwolnienia towaru pod warunkiem uiszczenia/ zabezpieczenia należności) oraz w eksporcie (czas liczony od momentu, kiedy przesłano zgłoszenie do system, do czasu otrzymania informacji o zwolnieniu towaru) w stosunku do liczby zakwalifikowanych do wyliczeń zgłoszeń w imporcie i eksporcie.

<sup>52</sup> Miernik wyliczany jako stosunek liczby zrealizowanych czynności kontrolnych wynikających z zastrzeżeń dotyczących zgłoszeń przewozu towarów do liczby zgłoszeń z zastrzeżeniami.

<sup>53</sup> Miernik konstrukcyjnie tożsamy z miernikiem *Liczba ujawnień z zakresu nadzoru rynku* (kierunki na 2021 r.) oraz z miernikiem *Ujawnienia z zakresu nadzoru rynku* (kierunki na 2022 r.).

<sup>54</sup> Zarządzenie nr 73 Szefa KAS z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2020 r.; Zarządzenie nr 135 Szefa KAS z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2021 r.; Zarządzenie nr 67 Szefa KAS z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 60 Szefa KAS z dnia 25 grudnia 2022 r.

<sup>55</sup> Relacja liczby zakończonych w okresie sprawozdawczym kontroli w zakresie gier hazardowych, w których stwierdzono nieprawidłowości do liczb zakończonych w okresie sprawozdawczym kontroli w zakresie gier hazardowych ogółem.

Stałą tendencję wzrostową miały także dochody z cła, które zwiększyły się z 1031,9 mln zł w 2020 r. do 1752,8 mln zł w 2022 r. (w 2021 r. wyniosły 1494,1 mln zł). W Izbie w Warszawie dochody w tym źródle wzrosły z 450,9 mln zł w 2020 r. do 585,4 mln zł w 2022 r. (o blisko 30 %) oraz w Izbie we Wrocławiu z 373,4 mln zł w 2020 r. do 746,9 mln zł w 2022 r. (dwukrotnie).

Dochody z akcyzy od importu w kontrolowanych Izbach w 2021 r. wyniosły łącznie 258,1 mln zł i były o 152,6 mln zł wyższe niż w 2020 r. (prawie dwuipółkrotnie). W 2022 r. zostały zrealizowane w kwocie 229,3 mln zł, tj. były o 11,2 % niższe niż w 2021 r. Dochody z akcyzy od importu w latach 2020–2022 zrealizowane w Izbie w Warszawie stanowiły 95,2 % dochodów z akcyzy od importu zrealizowanych ogółem przez kontrolowane Izby w tym okresie.

Na koniec poszczególnych lat analizowanego okresu zostały osiągnięte, w skali całej KAS, planowane wartości wskaźników *Poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu*<sup>56</sup> oraz *Liczba zatrzymanych przesyłek towarów podlegających zatrzymaniom i ograniczeniom*<sup>57</sup>. Wskaźnik *Średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczony w imporcie oraz w eksporcie* został zrealizowany w 2020 r. i 2022 r.<sup>58</sup>, a na koniec 2021 r. nieznacznie przekroczył założoną wartość (34 minut 21 sekund, wobec 34 minut). Według *Raportu z realizacji kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na rok 2021* przyczyną nieosiągnięcia planowanej wartości był wzrost obciążenia pracą w oddziałach celnych, na skutek zwiększenia się liczby obsługiwanych komunikatów w związku z brexitem i wdrożeniem pakietu *e-commerce VAT*, a także niedobory kadrowe związane z przejściem na emeryturę wielu osób obsługujących zgłoszenia celne. Podjęte działania naprawcze obejmowały monitorowanie stanu kadrowego w obszarze odpraw celnych oraz postępującą automatyzację obsługi zgłoszeń, to jest stopniowe obejmowanie automatyczną obsługą zgłoszeń szerszego grona wiarygodnych importerów i eksporterów, uprzednio zweryfikowanych przez pion kontrolny Ministerstwa Finansów.

#### Liczba obsługiwanych zgłoszeń celnych

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu liczba obsługiwanych zgłoszeń celnych<sup>59</sup> wyniosła: w 2020 r. – 6 461 863 zgłoszenia, w 2021 r. – 8 494 290 zgłoszeń i w 2022 r. – 7 815 986 zgłoszeń. W obsłudze zgłoszeń celnych decydującą rolę odgrywa grupa wysoce wykwalifikowanych i najbardziej doświadczonych funkcjonariuszy – tzw. grupa dyspozytorów. Funkcjonariusze z tej grupy obsługują zgłoszenia w systemie, weryfikują poprawność danych, interpretują analizę ryzyka i decydują o kontroli. Według stanu na koniec poszczególnych lat badanego okresu liczba dyspozytorów obsługujących zgłoszenia celne wynosiła odpowiednio: 443, 474 i 480. Dla wyliczenia obciążenia pracą przyjęto liczbę zgłoszeń celnych przypadającą na jednego funkcjonariusza z grupy dyspozytorów – w 2020 r. było to 14 587 zgłoszeń, w 2021 r. – 17 920 zgłoszeń, a w 2022 r. – 16 283 zgłoszenia.

W 2022 r. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej w pionach obsługi zgłoszeń celnych Izb objętych kontrolą obsłużyli łącznie 4389,7 tys. zgłoszeń celnych, tj. więcej o 1205,8 tys. (o 37,9 %) niż w 2020 r. i o 110,9 tys. (o 2,6 %) niż w 2021 r. W latach 2020–2022 w tych Izbach obsłużono łącznie 11 852,4 tys. zgłoszeń celnych, z tego 8599,2 tys. (72,6 %) w Izbie w Warszawie, 1521,8 tys. (12,8 %) w Rzeszowie, 1145,2 tys. (9,7 %) we Wrocławiu i 586,2 tys. (4,9 %) w Szczecinie.

<sup>56</sup> Osiągnięte wartości w latach 2020-2022 (wobec planowanych =60 %) odpowiednio: 79 %, 90 % i 89 %.

<sup>57</sup> Osiągnięte wartości w latach 2020-2022 odpowiednio: 3397 szt. (wobec planowanych ≥2376 szt.), 4035 szt. (≥1800 szt.) i 3553 szt. (≥1800 szt.).

<sup>58</sup> Na 2020 r. zaplanowano ≤35 minut, osiągnięto 33,17 minuty, na 2022 r. zaplanowano ≤33 minuty, osiągnięto 30,08 minuty.

<sup>59</sup> W tej liczbie uwzględniono zarówno zgłoszenia celne w statucie „obsłużone”, jak i w statucie „inny”. Status „obsłużone” w systemie oznaczał, że obsługa przebiegła w zakładany sposób i zakończyła się zwolnieniem do procedury. Status „inny” oznaczał, że zgłoszenie zostało przekazane do systemu lecz jego obsługa nie przebiegła w standardowy sposób, ale także generowała pracochłonność po stronie funkcjonariuszy obsługujących obrót towarowy.

**Kontrole  
celno-skarbowe  
wyrobów akcyzowych**

W tym czasie przeciętne zatrudnienie funkcjonariuszy w pionach obsługi zgłoszeń celnych w kontrolowanych Izbach wyniosło łącznie: 689 osób w 2020 r., 666 w 2021 r. i 689 osób w 2022 r. Liczba zgłoszeń celnych obsługiwanych średnio przez jednego funkcjonariusza w tych Izbach wyniosła: 4622 zgłoszenia w 2020 r., 6428 w 2021 r. i 6371 w 2022 r.

W każdym roku badanego okresu komórki kontroli celno-skarbowej w urzędach celno-skarbowych przeprowadziły mniej kontroli wyrobów akcyzowych w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego w rozumieniu przepisów art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>60</sup> niż w 2019 r.: w 2020 r. przeprowadzono 114 takich kontroli, w 2021 r. – 121 i w 2022 r. – 109, wobec 145 kontroli w 2019 r. Szacunkowa wartość uszczupień w latach 2020-2021 (211,8 tys. zł i 211,2 tys. zł) była znacząco niższa niż w 2019 r. (820 tys. zł). Niższa była również szacunkowa wartość uszczupień przypadająca na jedną kontrolę, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości (2,4 tys. zł i 2,1 tys. zł, wobec 7,6 tys. zł w 2019 r.). W 2022 r. szacunkowa wartość uszczupień istotnie wzrosła – do 1002,1 tys. zł (oraz do 11,1 tys. zł na jedną kontrolę z nieprawidłowościami).

W całym badanym okresie wzrosła natomiast, w porównaniu do 2019 r., skuteczność kontroli, mierzona odsetkiem kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w liczbie przeprowadzonych kontroli: w 2019 r. wskaźnik ten wynosił 74,5 %, w 2020 r. – 76,3 %, w 2021 r. – 85,1 % i w 2022 r. – 82,6 %.

W 2019 r. komórki kontroli rynku w urzędach celno-skarbowych przeprowadziły 47 330 kontroli wyrobów akcyzowych, w 2020 r. – 41 110, w 2021 r. – 46 990 i w 2022 r. – 61 151 kontroli. Odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w każdym roku badanego okresu był niższy niż w 2019 r. (odpowiednio: 5,5 %, 5,4 %, i 6,1 % wobec 7 %. Szacunkowe wartości uszczupień w przedmiotowych kontrolach wyniosły: w 2019 r. – 330 665,3 tys. zł, w 2020 r. – 38 811 tys. zł, w 2021 r. – 26 355,9 tys. zł i w 2022 r. – 69 084,2 tys. zł. Porównywalność tych danych zaburzył wynik 2019 r., znacząco odbiegający od wyniku lat kolejnych. Kwota szacunkowych uszczupień w 2019 r. wynikała w głównej mierze z ustaleń kontroli jednego podmiotu, przeprowadzonej przez Pomorski Urząd Celno-Skarbowy w Gdańsku, w wyniku której ustalono uszczuplenia na kwotę 280 637,5 tys. zł, co stanowiło 84,9 % uszczupień wszystkich ujawnionych przez urzędy celno-skarbowe w tym roku.

**Kontrole w trybie  
przepisów Unijnego  
kodeksu celnego**

W poszczególnych latach analizowanego okresu przeprowadzono więcej kontroli w trybie art. 46 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny kodeks celny w porównaniu do 2019 r. Według danych przekazywanych corocznie do Komisji Europejskiej w ramach sprawozdawczości *Wyniki działalności Unii Celnej (Customs Union Performance – CUP)* w 2019 r. przeprowadzono 129 347 takich kontroli, w 2020 r. – 141 888 kontroli, w 2021 r. – 189 156 kontroli i w 2022 r. – 133 453 kontroli. Szacunkowa wartość uszczupień ustalona w tych kontrolach, według danych pozyskanych z IAS, wyniosła odpowiednio: 182 152,2 tys. zł, 183 400,8 tys. zł, 194 094,6 tys. zł i 220 483,1 tys. zł.

W siedzibie przedsiębiorcy (na podstawie art. 48 Unijnego kodeksu celnego) funkcjonariusze SCS przeprowadzili: w 2020 r. 212 kontroli, w 2021 r. 269 kontroli, i w 2022 r. 373 kontroli, wobec 243 kontroli w 2019 r.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.



**Kontrole SENT**

W ramach kontroli wykonania budżetu Unii Europejskiej w roku 2022 Europejski Trybunał Obrachunkowy skontrolował trzy państwa członkowskie, w tym Polskę, w celu zbadania, w jaki sposób sporządzają one deklaracje w zakresie tradycyjnych zasobów własnych. Trybunał nie stwierdził istotnych problemów w procesie zarządzania należnościami celnymi i sporządzania odnośnych deklaracji przez Polskę, niemniej wskazał, że w Polsce występowały opóźnienia administracyjne w naliczaniu należności celnych po przeprowadzeniu kontroli po zwolnieniu towarów, a także w powiadamianiu o tych należnościach i ich odzyskiwaniu<sup>61</sup>.

W 2020 r. funkcjonariusze SCS przeprowadzili 508,3 tys. kontroli SENT, w 2021 r. – 510,8 tys. kontroli i w 2022 r. – 484,7 tys. kontroli. W każdym z tych lat liczba przeprowadzonych kontroli SENT była mniejsza niż w 2019 r., kiedy zrealizowano 516 973 kontrole. Wzrosła natomiast skuteczność tych kontroli – odsetek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w 2020 r. wyniósł 1,6 %, w 2021 r. – 1,4 % i w 2022 r. – 1,9 %, wobec 1,3 % w 2019 r. W wyniku przeprowadzonych kontroli SENT nałożono kary grzywny w wysokości odpowiednio: 777,5 tys. zł, 891,5 tys. zł i 1403,5 tys. zł, wobec 836,1 tys. zł.

W latach 2020–2022 łączna liczba kontroli SENT przeprowadzonych przez funkcjonariuszy kontroli SENT kształtowała się następująco: 116,6 tys. w Izbie we Wrocławiu, 114,9 tys. w Rzeszowie i 95,2 tys. w Warszawie. W tym okresie w Izbie we Wrocławiu liczba kontroli SENT wahała się. Funkcjonariusze przeprowadzili 39,4 tys. kontroli w 2020 r. (najwięcej), 37,9 tys. w 2021 r. (najmniej) oraz 39,3 tys. w 2022 r. Także w Izbie w Rzeszowie liczba kontroli SENT zmieniała się. W 2021 r. wyniosła 47,4 tys. i była o 14,2 tys. (o 42,6 %) wyższa niż w 2020 r. W 2022 r. przeprowadzono 34,2 tys. kontroli SENT. W Izbie w Warszawie liczba przeprowadzonych kontroli SENT miała tendencję malejącą z 36,8 tys. w 2020 r., 29,7 tys. w 2021 r. do 28,7 tys. w 2022 r.

Skuteczność działań związanych z systemem monitorowania przewozu i obrotu SENT w latach 2020–2022 mierzona była *Poziomem reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń przewozu*<sup>62</sup>. Izby objęte kontrolą w całym okresie osiągnęły wartość planowaną miernika (co najmniej 60 %). Natomiast mierniki określone w *Kierunkach działania i rozwoju KAS na 2020 r.*, tj. *Stopień redukcji zaległości we wszczynaniu spraw dotyczących kar pieniężnych sprzed 2020 r.*<sup>63</sup> i *Stopień wszczętych spraw dotyczących kar pieniężnych*<sup>64</sup> zostały osiągnięte jedynie przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie. W Izbie w Szczecinie wartość mierników wyniosła odpowiednio 93 % i 96 % i była o 7 i 4 punkty procentowe niższa od wartości planowanej. W 2020 r. z redukcją zaległości we wszczynaniu spraw najgorzej poradziła sobie Izba w Rzeszowie, której mierniki redukcji zaległości były niższe od oczekiwanych odpowiednio o 22,4 i 20,9 punktu procentowego.

**Zapewnienie  
minimalnej liczby  
funkcjonariuszy do  
przeprowadzania  
kontroli SENT**

Pismem z 31 marca 2017 r.<sup>65</sup> Szef KAS określił dla poszczególnych IAS minimalną liczbę funkcjonariuszy, którzy powinni realizować kontrole SENT. Zgonie z tym poleceniem minimalna liczba tych funkcjonariuszy powinna łącznie wynosić 1476 funkcjonariuszy. Polecenie Szefa KAS nie zostało zrealizowane.

Dyrektor Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej Ministerstwa Finansów, do którego zadań zależał nadzór nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej i naczelników urzędów celno-skarbowych w zakresie

<sup>61</sup> Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za rok budżetowy 2022, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023, str. 195–197.

<sup>62</sup> Stosunek liczby zrealizowanych czynności kontrolnych wynikających z zastrzeżeń dotyczących zgłoszeń przewozu towarów do liczby zgłoszeń z zastrzeżeniami.

<sup>63</sup> Liczba spraw dotyczących kar pieniężnych wszczętych w okresie sprawozdawczym w stosunku do liczby wszystkich spraw przekazanych do wszczęcia, które wpłynęły przed 2020 r.

<sup>64</sup> Liczba spraw dotyczących kar pieniężnych wszczętych w okresie sprawozdawczym w stosunku do liczby wszystkich spraw przekazanych do wszczęcia w danym okresie sprawozdawczym.

<sup>65</sup> Pismo nr DZP.1404493.2017.



monitorowania i kontroli przewozu towarów, w 2019 r.<sup>66</sup> polecił przeprowadzenie skoordynowanej kontroli w komórkach realizacji wykonujących kontrole SENT, między innymi w zakresie oceny stanu etatowego tych komórek. Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych we wszystkich urzędach ceno-skarbowych Dyrektor IAS w Katowicach sporządził sprawozdanie zbiorcze, z którego wynikało, że nie we wszystkich IAS została zapewniona minimalna liczba funkcjonariuszy do realizacji kontroli SENT.

Po przeprowadzeniu w 2019 r. kontroli *System monitorowania przewozu towarów akcyzowych*<sup>67</sup> Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wniosek o uzupełnienie przez dyrektorów izb administracji skarbowej grup mobilnych i patroli interwencyjnych w komórkach realizacji urzędów celno-skarbowych o odpowiednią liczbę funkcjonariuszy wykonujących kontrole, o których mowa w art. 13 ustawy o monitorowaniu przewozu, do poziomu wyznaczonego przez Szefa KAS w piśmie z 31 marca 2017 r. Wniosek ten nie został zrealizowany.

Departament Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej, począwszy od danych na 31 października 2020 r., pozyskiwał co kwartał dane dotyczące liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT. Według tych danych liczba funkcjonariuszy, którzy w minimum 70 % czasu służby byli zaangażowani w kontrole SENT, wyniosła: na 31 października 2020 r. – 877 funkcjonariuszy, na koniec 2021 r. zmniejszyła się do 700 funkcjonariuszy, na koniec 2022 r. – do 574 funkcjonariuszy, a na koniec pierwszego kwartału 2023 r. – do 542 funkcjonariuszy.

W Departamencie Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej została przeprowadzona analiza potrzeb w zakresie liczby etatów, które powinny być przeznaczone do realizacji zadań w ramach SENT. W piśmie z 24 lutego 2023 r.<sup>68</sup>, skierowanym do Dyrektora Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej, Zastępca Dyrektora Departamentu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej wskazał, że minimalny wzrost liczby etatów wskazanych do realizacji kontroli SENT to 201 funkcjonariuszy SCS. W ocenie Departamentu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej, sukcesywnie ograniczana liczba etatów przeznaczonych do dokonywania kontroli SENT ma bezpośrednie przełożenie na liczbę zrealizowanych kontroli, a miarą prawidłowego funkcjonowania systemu SENT winna być liczba kontroli zgłoszeń przewozu w stosunku do liczby zrealizowanych kontroli w analizowanym okresie – osiągnięcie poziomu 15-20 % kontroli do całkowitej liczby zgłoszeń daje gwarancję wykonywania czynności prewencyjnych na prawidłowym poziomie. Według przedstawionych w ww. piśmie danych, procentowy udział kontroli w stosunku do liczby zgłoszeń w rejestrze SENT w kolejnych latach (2017–2022) kształtował się następująco: 11,38 %, 14,24 %, 15,61 %, 12,98 %, 11,97 % i 11,02 %. W ocenie Departamentu Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej, przy założeniach osiągnięcia wskaźnika siedem kontroli funkcjonariusz/służba, liczby etatów przeznaczonych do kontroli SENT oraz liczby zgłoszeń przewozu towarów na poziomie niezmiennym w stosunku do 2022 r., osiągnięcie 15 % wskaźnika kontroli/zgłoszeń w kolejnych latach będzie niemożliwe. Wskazując potrzebę zwiększenia etatów na potrzeby kontroli SENT, Departament Zwalczania Przystępczości Ekonomicznej zaproponował jednocześnie odwołanie polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. w części dotyczącej wyznaczenia minimalnej liczby etatów przeznaczonych do wykonywania kontroli SENT.

Niemniej jednak Polecenie Szefa KAS z 31 marca 2017 r. w zakresie kontroli SENT do końca okresu objętego kontrolą nie zostało odwołane ani zmienione.

Szef KAS, w odpowiedzi na pytanie o przyczyny malejącej liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT i tak znacznego niedoboru w stosunku

<sup>66</sup> Pismo z dnia 1 sierpnia 2019 r. nr DZP10.K077.107.2019.

<sup>67</sup> Informacja o wynikach kontroli, nr ewid.165/2020/P/19/012/KBF.

<sup>68</sup> Pismo nr DBM4.0723.12.2023.

do oczekiwanej minimalnej liczby, nie wskazał przyczyn ani konkretnych działań zaradczych, przedstawił natomiast argumenty mające świadczyć o tym, że ograniczenie liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT nie ma wpływu na poziom kontroli. Szef KAS wskazał, że od momentu uruchomienia systemu poziom szarej strefy sukcesywnie ulega obniżeniu, co znajduje odzwierciedlenie między innymi w przedstawianych raportach środowisk gospodarczych, według których jednym z elementów bezpośrednio wpływających na poziom szarej strefy jest utrzymywanie określonego poziomu kontroli SENT. Szef KAS powołał się także na to, że przez cały czas funkcjonowania systemu poziom kontroli nie spadł poniżej 10 % w odniesieniu do ogólnej liczby dokonanych zgłoszeń. Tym samym, w ocenie Szefa KAS, ograniczenie liczby etatów nie ma bezpośredniego wpływu na poziom kontroli. Poza tym, o ile w początkowym okresie funkcjonowania systemu SENT do osiągnięcia minimum 10 % poziomu kontroli była wymagana większa liczba funkcjonariuszy (nowe zadanie, brak doświadczenia, itp.), o tyle obecnie nastąpiło zwiększenie zaangażowania w działania kontrolne przy ograniczeniu liczby funkcjonariuszy. Jest to możliwe między innymi poprzez wprowadzenie stosownych mierników (siedem kontroli na funkcjonariusza, 30 % typowanie związane z SENT), które pozwalają na monitorowanie jakości i efektywności kontroli oraz mają wpływ na ocenę zaangażowania, jak również przez stworzenie nowych rozwiązań informatycznych. Szef KAS wskazał na moduł SENT-GEO służący do monitorowania przejazdów na podstawie danych geolokalizacyjnych, uruchomiony pod koniec 2018 r., co spowodowało, że tradycyjna kontrola przewozu towarów mogła być uzupełniana, a czasami nawet zastępowana analizą *on-line* danych geolokalizacyjnych, na podstawie których środki transportu typowano do kontroli. Wprowadzenie tego rozwiązania zautomatyzowało i przyspieszyło realizację niektórych działań kontrolnych oraz pozwoliło utrzymywać ten sam poziom kontroli, mimo zmniejszających się zasobów kadrowych. W opinii Szefa KAS, kolejnym argumentem świadczącym o tym, że zmniejszająca się liczba funkcjonariuszy nie ma wpływu na jakość i efektywność systemu monitorowania przewozu i obrotu był poziom ujawnianych nieprawidłowości i nałożonych kar grzywny, wskazujący, że uczestnicy systemu SENT przestrzegają określonych w przepisach prawa reguł, a tym samym prewencyjny cel wprowadzenia przepisów dotyczących monitorowania przewozu i obrotu został osiągnięty.

W ocenie NIK powyższej argumentacji nie można odnieść do ustalonego stanu faktycznego. Podkreślenia wymaga, że to wewnętrzna analiza przeprowadzona w Ministerstwie Finansów przez Departament Zwalczania Przeszłości Ekonomicznej wskazała, że gwarancję wykonywania czynności prewencyjnych na prawidłowym poziomie daje osiągnięcie poziomu 15–20 % kontroli do całkowitej liczby zgłoszeń (w 2019 r. odsetek ten wyniósł 15 %, a w kolejnych latach sukcesywnie się obniżał), nie zaś, jak wskazał Szef KAS, 10 %.

Szef KAS wskazał ponadto, że w Ministerstwie Finansów prowadzone są analizy dotyczące połączenia komórek kontroli celno-skarbowej rynku i komórek realizacji w pionie zwalczania przestępczości ekonomicznej (które mają zbliżone zadania i specyfikę), co przyczyni się do bardziej elastycznego gospodarowania zasobami kadrowymi i powinno doprowadzić do optymalizacji działania obu obszarów.

W ocenie NIK Szef KAS nie wyjaśnił, dlaczego w ciągu sześciu lat obowiązywania polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. nie został zapewniony minimalny poziom etatów funkcjonariuszy SCS realizujących kontrole SENT oraz dlaczego – jeśli w ocenie Szefa KAS oczekiwane efekty kontroli SENT były osiągane przy mniejszej liczbie funkcjonariuszy – powyższe polecenie nie zostało odwołane bądź zmienione w przedmiotowym zakresie. W piśmie z 12 października 2023 r. Szef KAS przedstawił natomiast stanowisko, że dokonywanie oceny na podstawie jednego konkretnego obszaru działalności jest błędne i nie odpowiada potrzebom kierownictwa KAS – ogólna ocena wydajności powinna być dokonywana przez pryzmat całej służby, ponieważ działania KAS często są wzajemnie powiązane, a także, że dokonywanie oceny podejmowanych działań w rozbiciu

na funkcjonariuszy i pracowników jest niemiarodajne, ponieważ prowadzi do nieuzasadnionego segmentowania danych oraz rozproszenia wyników pracy KAS. Szef KAS wskazał także, że realizacja nowych zadań, do których uprawniona została KAS, naturalnie wymogła na organizacji zmianę priorytetów, w tym również dotyczących liczby funkcjonariuszy kierowanych do kontroli SENT.

NIK, nie podważając argumentów odnoszących się do wpływu wprowadzenia systemu SENT na poziom szarej strefy, zwiększenia zaangażowania w działania kontrolne przy ograniczeniu liczby funkcjonariuszy oraz wpływu nowych rozwiązań informatycznych na efektywność kontroli, oceniła, że brak realizacji pozostającego w mocy polecenia Szefa KAS było działaniem nieprawidłowym i skierowała do Ministra Finansów wnioski o urealnienie wytycznych dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT.

#### Nieprawidłowości

NIK stwierdziła nieprawidłowości w **Izbie w Warszawie** i w **Izbie we Wrocławiu** polegające na niezapewnieniu zasobów kadrowych do przeprowadzania kontroli SENT na poziomie zalecanym przez Szefa KAS.

31 marca 2017 r. Szef KAS polecił Dyrektorowi **Izby Administracji Skarbowej w Warszawie** zapewnić, w ramach przyznanego limitu etatów funkcjonariuszy, minimum 160 funkcjonariuszy do realizacji kontroli SENT (w ramach grup kontrolnych i patroli interwencyjnych). Kontrole SENT, według stanu na 31 października 2020 r., realizowało 62 funkcjonariuszy, na 31 grudnia 2021 r. – 49 funkcjonariuszy, a na koniec 2022 r. – 44 funkcjonariuszy. Liczba funkcjonariuszy w Izbie w Warszawie realizujących kontrole SENT była niższa od zalecanej przez Szefa KAS o 61 % na 31 października 2020 r., ponad trzykrotnie na 31 grudnia 2021 r. i ponad trzyipółkrotnie na koniec 2022 r.

Wyznaczona przez Szefa KAS minimalna liczba funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT w Izbie we Wrocławiu wyniosła 120 etatów. Liczba funkcjonariuszy faktycznie wykonujących zadania w komórkach realizacji wyniosła łącznie 106 etatów<sup>69</sup>, z czego jedynie 67 funkcjonariuszy zaangażowanych było przez co najmniej 70 % czasu służby w kontrole SENT.

Szef KAS realizuje obowiązki w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w KAS. Polecenie Szefa KAS skierowane do podległych jednostek stanowi element tej kontroli i wpisuje się w standard *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*<sup>70</sup>. W sytuacji, gdy zachodzą okoliczności wskazujące na zasadność zmiany wydanego polecenia (w szczególności ze względu na zmiany otoczenia prawnego, ekonomicznego bądź społecznego, czy też środowiska wewnętrznego organizacji), polecenie takie, w ocenie NIK, powinno zostać dostosowane do zmieniającego się otoczenia.

## 5.2. Zarządzanie polityką kadrową w Służbie Celno-Skarbowej

### Podział etatów funkcjonariuszy z 2017 r. podstawą etatyzacji

#### 5.2.1. Etatyzacja

Wejście w życie z dniem 1 marca 2017 r. reformy Krajowej Administracji Skarbowej poprzedzone zostało działaniami m.in. związanymi z ustaleniem przez ówczesnego Szefa Krajowej Administracji Skarbowej określonej liczby i wykorzystania etatów przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych KAS. Wszystkie następne działania podejmowane w tym zakresie stanowiły konsekwencję pierwotnie dokonanych założeń.

<sup>69</sup> Stan na 30 czerwca 2023 r.

<sup>70</sup> Załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin Nr 15 poz. 84).

W 2017 r. Szef KAS<sup>71</sup> w piśmie skierowanym do koordynatorów do utworzenia i organizacji KAS wskazał zasady wykorzystania przyznaných limitów etatów w grupie funkcjonariuszy dla poszczególnych izb administracji skarbowej. Poleceniem Szefa KAS zawartym w piśmie z 31 marca 2017 r.<sup>72</sup> dotyczącym zwiększenia limitów etatów w IAS w związku z koniecznością wzmocnienia zasobów jednostek m.in. do realizacji kontroli SENT, Szef KAS zwiększył liczbę limitów etatów w grupie funkcjonariuszy w poszczególnych izbach, przekazał informację o ich łącznej wartości po zmianach oraz określił wytyczne dotyczące ich zagospodarowania.

W kontrolowanym okresie Zastępca Szefa KAS jeden raz zwrócił się do dyrektorów IAS o ponowne dokonanie analizy prawidłowości realizacji polecenia Szefa KAS z 31 marca 2017 r. oraz o podjęcie ewentualnych działań gwarantujących jego wykonanie. Zastępca Szefa KAS nie wskazał podległym jednostkom dodatkowych zaleceń ani wytycznych w przedmiotowym zakresie.

W latach 2020–2022 r. i I kwartale 2023 r. w izbach administracji skarbowej objętych kontrolą nie opracowano własnych procedur dotyczących określenia norm etatowych funkcjonariuszy. Punktem wyjścia była wprowadzona struktura organizacyjna ukształtowana w 2017 r. w związku z utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej, zgodnie z wytycznymi określonymi przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie alokacji funkcjonariuszy.

W ograniczonym zakresie analizowano obciążenie pracą w poszczególnych komórkach organizacyjnych izb administracji skarbowej i urzędów celno-skarbowych w zakresie realizacji zadań zarezerwowanych w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. W Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie badano potrzeby kadrowe między innymi w związku z wprowadzeniem od 1 stycznia 2021 r. kontroli ruchu towarowego, pocztowego i osobowego na skutek wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (tzw. brexitu), planowanym uruchomieniem lotniczego przejścia granicznego w Radomiu oraz utworzeniem Centrum Kompetencyjnego Systemu Rozliczania Procedur Specjalnych. W Izbie w Rzeszowie oszacowano obsadę w oddziałach celnych granicznych z uwzględnieniem zaleceń zawartych w dokumencie Modelowe przejście graniczne zatwierdzonym przez Szefa KAS i Komendanta Głównego Straży Granicznej w sierpniu 2018 r. W Izbie Administracji Skarbowej we Wrocławiu i w Szczecinie w szczególności analizowano obciążenie pracą w komórkach organizacyjnych zajmujących się obsługą zgłoszeń celnych lub dochodzeniowo-śledczych.

Na dzień 31 marca 2023 r. łączny limit etatów funkcjonariuszy dla izb objętych kontrolą wyniósł 3700. W porównaniu do wielkości planowanej na koniec 2019 r. był o 160 etatów (o 4,5 %) wyższy. W okresie objętym kontrolą wzrost limitu etatów funkcjonariuszy wystąpił we wszystkich badanych izbach, w tym o 58 etatów w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie (z 1268 do 1326), o 40 w Izbie w Warszawie (z 1303 do 1343) oraz o 40 w Izbie we Wrocławiu (z 508 do 548). W Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie plan etatów zwiększył się z 461 do 483, tj. o 22 etaty. Zmiany poziomu planowanego zatrudnienia funkcjonariuszy następowały za zgodą Ministerstwa Finansów na wniosek dyrektora izby administracji skarbowej i wynikały w szczególności z konieczności zwiększenia obsady w pionie obsługi zgłoszeń celnych w związku z brexitem, w obszarze zwalczania przestępczości zorganizowanej oraz w celu usprawnienia ruchu towarowego na drogowych i kolejowych przejściach granicznych.

<sup>71</sup> Pismo nr SC6.0723.2.2017 z dnia 24 lutego 2017 r. Szefa KAS do koordynatorów do utworzenia i organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>72</sup> Pismo nr DZP.1404493.2017.

**Analiza potrzeb etatowych i działania w obszarze analizy kryminalnej**

Departament DBM w 2021 r. przeprowadził analizę potrzeb kadrowych w związku z brexitem. Analiza obejmowała obszar odpraw celnych w oddziałach celnych Centrum Urzędowego Dokonywania Odpraw w urzędach celno-skarbowych, a następnie skierował do Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w Gdańsku, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu<sup>73</sup> oraz w Lublinie, Zielonej Górze, Łodzi, Katowicach i Szczecinie<sup>74</sup> wytyczne dotyczące działań mających na celu wzmocnienie kadrowe w obszarze tych zadań. Zalecono wykorzystanie istniejących na poziomie jednostek wakatów w korpusie służby cywilnej i przekształcenie ich w status funkcjonariuszy z jednoczesnym przekazaniem ich do obszaru odprawowego oraz przesunięcia pomiędzy jednostkami IAS. W tym celu zarekomendowano przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy „ucywilnionych” funkcjonariuszy i przeniesienie do CUDO, przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy pracowników cywilnych, którzy wykazują się ponadprzeciętnym zaangażowaniem i kompetencjami do pełnienia służby, przeniesienie funkcjonariuszy wchodzących w skład Grup Reagowania Kryzysowego (dalej: GRK) do pełnienia służby w oddziałach celnych CUDO na stałe, a w to miejsce przeprowadzenie naboru na etaty cywilne. Powyższe zalecenia zostały zrealizowane. Jednostki otrzymały wsparcie kadrowe w liczbie etatów określonych w wytycznych. Zapewnienie wsparcia etatowego nastąpiło głównie poprzez pozyskanie etatów z GRK oraz z przesunięcia etatów z innych jednostek.

**Przykład**

W IAS w Rzeszowie przeprowadzone zostały cykliczne analizy limitu etatów funkcjonariuszy pionu zwalczania przestępczości ekonomicznej oraz funkcjonariuszy oddziałów celnych. W ich wyniku oszacowano m.in. zasoby kadrowe niezbędne do całodobowej obsługi przejść granicznych, wynikające z uzgodnień z innymi inspekcjami granicznymi. W wyniku analizy Dyrektor Izby w czerwcu 2021 r. ustalił i zatwierdził limit etatów funkcjonariuszy SCS Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego (dalej: PUCS). Na dzień 31 marca 2023 r. liczba etatów funkcjonariuszy PUCS wyniosła 1240, co oznaczało wzrost o 45 etatów w porównaniu do 31 grudnia 2019 r. W okresie tym liczba etatów w PUCS (bez delegatur) wzrosła z 276 do 362, tj. o 86 (31,2 %), zaś we wszystkich delegaturach zmniejszyła się odpowiednio o: Przemysł – 3 (0,4 %), Rzeszów – 11 (9,5 %), Krosno – 29 (21,6 %).

Dyrektor Departamentu Ceł<sup>75</sup> przekazał do dyrektorów IAS zalecenia w zakresie podjęcia działań zaradczych celem zachowania ciągłości realizacji zadań związanych z odprawami celnymi i obsługą obrotu towarowego z krajami trzecimi (obszaru odprawowego). Wytyczne były wynikiem ustaleń dokonanych podczas telekonferencji z udziałem Szefa KAS 25 czerwca 2021 r. w sprawie stwierdzonych niedoborów kadrowych w obszarze odprawowym, stanowiących zagrożenie dla zachowania odpowiedniego poziomu wpływów z tytułu ceł, podatków i innych opłat związanych z importem towarów oraz ciągłości realizacji zadań związanych z odprawami celnymi i obsługą obrotu towarowego z krajami trzecimi. Polecono włączenie oddziału celnego satelickiego, pełniącego rolę oddziału celnego zapasowego dla CUDO, w obsługę zadań oddziału CUDO, dokonanie przeglądu kadr w oddziałach celnych satelickich pod kątem nadania/przywrócenia uprawnień dyspozytorskich, uruchomienie rezerwy kadrowej GRK – w celu i w zakresie koniecznym do wzmocnienia grupy dyspozytorów CUDO i rewidentów w oddziałach celnych satelickich, dokonanie całościowego przeglądu kadr w IAS pod kątem pozyskania osób z doświadczeniem z obszaru odpraw i skierowanie ich do zadań związanych z odprawami celnymi oraz tworzenie sieci zapasowych CUDO wojewódzkich, zasilanych ewentualnymi rezerwami kadrowymi, które mogłyby wesprzeć przeciążone jednostki CUDO. W ramach realizacji tych zaleceń zawarto trzy porozumienia pomiędzy UCS, zapewniające wsparcie najbardziej obciążonych oddziałów celnych: wspomaganie Pomorskiego UCS w Gdyni przez funkcjonariuszy z Warmińsko-Mazurskiego UCS w Olsztynie oraz wspomaganie Lubuskiego UCS w Gorzowie Wielkopolskim i Łódzkiego UCS w Łodzi przez Podlaski UCS w Białymstoku.

<sup>73</sup> Pismo z dnia 16 lipca 2021 r. nr DBM.103.1.2021.

<sup>74</sup> Pismo z dnia 19 lipca 2021 r. nr DBM.103.1.2021.

<sup>75</sup> Pismo z dnia 29 czerwca 2021 r. nr DC8.8816.15.2021.



**Analiza potrzeb etatowych i działania w obszarze analizy kryminalnej**

W kontrolowanym okresie dokonano analizy zasobów kadrowych komórek organizacyjnych z obszaru analizy kryminalnej z uwzględnieniem obciążenia pracą i produktywności funkcjonariuszy. Analiza ta wskazała konieczność zwiększenia zatrudnienia w tych komórkach o 50 stanowisk analityka kryminalnego. Określono także wytyczne w zakresie standaryzacji uposażeń, zajmowanych przez analityków stanowisk służbowych oraz szkoleń. Szef KAS zalecił, aby analityk kryminalny pełnił służbę w Służbie Celno-Skarbowej w grupie stanowisk eksperckich – odpowiednio wyselekcjonowana i wykształcona grupa analityków wykonuje zadania o wysokim stopniu złożoności i trudności, co powinno korespondować z zajmowanym stanowiskiem służbowym oraz z wysokością otrzymywanego wynagrodzenia. Szef KAS rekomendował również, aby w ramach kolejnych działań wszystkich obecnych analityków kryminalnych awansować na wyższe stanowisko w kategorii stanowisk eksperckich. Funkcjonariusze ci docelowo mieli pełnić funkcję „starszego analityka”, także w zakresie dokształcania nowo przyjętych analityków. Aktualizacja dokumentu *Koncepcja rozwoju analizy kryminalnej w ramach modernizacji Krajowej Administracji Skarbowej*<sup>76</sup> została zatwierdzona 29 października 2020 r. przez Zastępcę Szefa KAS i 2 listopada 2020 r. przekazana<sup>77</sup> dyrektorom izb.

**Powołanie zespołu ds. etatyacji**

Zaplanowano przeszkolenie do końca 2024 r. 50 analityków z czego w 2021 co najmniej 12 osób, w roku 2022 – co najmniej 12 osób i w 2023 – 16 analityków. W latach 2021-2022 szkolenia zostały zrealizowane i objęły łącznie 24 analityków, następane szkolenie zaplanowano na listopad 2023 r.

Szef KAS zarządzeniem nr 72 z dnia 19 grudnia 2019 r. powołał Zespół do spraw analizy podziału etatów w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Do zadań zespołu należało w szczególności:

- 1) analiza podziału etatów, aktualnego na dzień powołania Zespołu, w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, z uwzględnieniem analizy danych dotyczących wcześniejszych okresów zatrudnienia;
- 2) ustalenie różnic w liczbie etatów między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w szczególności na podstawie analizy danych z systemów informatycznych eksploatowanych w KAS oraz
- 3) określenie propozycji podziału posiadanych etatów na poszczególne izby administracji skarbowej.

Efekty prac zespołu zostały zawarte w notatce z 7 lipca 2021 r., przekazanej Szefowi KAS na spotkaniu w dniu 13 lipca 2021 r.<sup>78</sup>. Przedstawiony w notatce model zatrudnienia obejmował trzy elementy: modelowe zatrudnienie w urzędach skarbowych, w tym w wyspecjalizowanych urzędach skarbowych, modelowe zatrudnienie w urzędach celno-skarbowych oraz modelowe zatrudnienie w izbach administracji skarbowej.

**Rekomendacje zespołu**

Przygotowany model oparty został na założeniach efektywności realizacji zadań, w tym na zbadaniu obciążenia pracą wytypowanych zadań poprzez ustalenie ich liczby i czasu niezbędnego do ich realizacji. W przypadku urzędów skarbowych stworzono katalog realizowanych zadań, dla których możliwy jest jednoznaczny pobór danych o ich liczbie i czasie realizacji. W przypadku urzędów celno-skarbowych, w związku z problemami uzyskania wiarygodnych danych z urzędów celno-skarbowych, założenia modelu opierały się na wypracowanych modelach działania, jak np. „Modelowe przejście graniczne” lub wyliczeniach opartych na liczbie spraw lub potencjału gospodarczego, a badanie obciążenia pracą przeprowadzono na poziomie obszarów merytorycznych zadań realizowanych w poszczególnych pionach organizacyjnych, wynikających ze statutu organizacji. W oparciu o Model dokonano obliczeń określających

<sup>76</sup> Zatwierdzona 21 sierpnia 2019 r. przez Szefa KAS.

<sup>77</sup> Pismo nr DZP8.K131.3.2020 Zastępcy Dyrektora Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej do dyrektorów Izb Administracji Skarbowej.

<sup>78</sup> Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 4 zarządzenia nr 72 Szefa KAS z 19 grudnia 2019 r. przewodniczący zespołu przedstawia Szefowi KAS finalny raport (akceptacja Szefa KAS nie była wymagana).



### Niewłaściwa struktura zatrudnienia

strukturę etatów w jednostkach KAS i porównano liczby etatów ustalone w oparciu o Model ze stanem zatrudnienia na 31 grudnia 2020 r. w poszczególnych grupach jednostek KAS.

W efekcie prac zespołu stwierdzono, że struktura zatrudnienia w KAS jest niewłaściwa, w szczególności analiza wskazała na niedobór etatów w urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych. Natomiast w izbach administracji skarbowej występowała nadwyżka etatów. Według wyliczeń przedstawionych przez Zespół modelowe zatrudnienie w analizowanych jednostkach KAS wyniosło łącznie 66 197 etatów, plan zatrudnienia na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 60 712 etatów, zatem niedobór etatów niezbędnych do realizacji wszystkich zadań na poziomie założonym w modelu wyniósł łącznie 5485 etatów, co stanowiło 9 % planowego zatrudnienia. W urzędach skarbowych oszacowano niedobór na poziomie 4686 etatów, w urzędach celno-skarbowych – niedobór na poziomie 1204 etatów, co stanowiło 8,2 % planowego zatrudnienia, a w izbach administracji skarbowej oszacowano nadwyżkę na poziomie 407 etatów, co stanowiło 4,4 % planowanego zatrudnienia. Struktura oszacowanych niedoborów/nadwyżek w poszczególnych województwach dla różnych rodzajów jednostek była niejednorodna.

W ocenie zespołu konieczne było opracowanie i wdrożenie stałych i automatycznych procedur pobierania i prezentacji danych na temat obciążenia pracą jednostek KAS oraz utworzenie stałego zespołu badającego cyklicznie obciążenie pracą w jednostkach KAS.

Wyniki pracy zespołu nie zostały wdrożone, a zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DMB i będą wykorzystane w dalszych pracach dotyczących etatyacji w SCS.

### Dalsze prace zespołu

Szef KAS w dniu 30 września 2021 r. zatwierdził wniosek przewodniczącego Zespołu<sup>79</sup> o kontynuowanie prac analitycznych w obszarze badania obciążenia pracą w jednostkach organizacyjnych KAS wraz ze wskazaniem zadań do realizacji i wstępnego harmonogramu działań Zespołu. W uzasadnieniu takiej potrzeby wymieniono bieżące zmiany strukturalne w KAS (wyodrębnienie Krajowego Urzędu Skarbowego), nowe zadania, a także postępującą automatyzację części zadań, które wcześniej podlegały badaniu przez Zespół pracą. Wniosek o przedłużenie prac zawierał również wniosek o zmianę formy powołania Zespołu, z formuły zarządzenia na fakt zatwierdzenia przez Szefa KAS składu osobowego pracowników realizujących to zadanie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DMB kontynuacja pracy zespołu była konsekwencją rekomendacji Zespołu dotyczącej konieczności utworzenia stałego zespołu badającego cyklicznie obciążenie pracą w jednostkach KAS. Zespół przygotował m.in. szablony raportów do automatycznego poboru danych z hurtowni danych, a także skrypty do automatycznego poboru danych z systemów informatycznych wykorzystywanych w KAS.

W ostatnim kwartale 2022 r. powołano nowy Zespół w składzie przedstawicieli sześciu izb administracji skarbowej – dyrektorów IAS i naczelników urzędów celno-skarbowych (dalej: Zespół powołany w 2022 r.). Zadaniem nowego zespołu była analiza newralgicznych i złożonych spraw, wpływających na ostateczne wyniki obciążenia pracą. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych Zespół nie zakończył prac.

Zespół powołany w 2022 r. pracował na podstawie polecenia Szefa KAS. Pierwszy efekt pracy zespołu został zaprezentowany dyrektorom izb administracji skarbowej podczas narady kadry kierowniczej we wrześniu 2022 r., natomiast kolejna prezentacja danych miała miejsce w dniach 3–4 kwietnia oraz 12–13 czerwca 2023 r.

<sup>79</sup> Zastępca Dyrektora DBM.

**Brak jednolitych narzędzi do pomiaru obciążenia pracą**

Realizując zadanie kształtowania polityki kadrowej w KAS, o którym mowa w art. 14 ust.1 pkt 2 ustawy o KAS, w tym zasad efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych, Szef KAS nie wprowadził jednolitych narzędzi do monitoringu wykorzystania potencjału zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy w zakresie, w jakim jest on kierowany do realizacji zadań, do wykonywania których uprawnienia posiadają wyłącznie funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej.

Zastępca Dyrektora DBM wskazał na autonomię dyrektorów IAS w podejmowaniu określonych decyzji kadrowych czy też sposobu badania obciążenia pracą oraz poinformował, że ustalanie potrzeb etatowych w poszczególnych jednostkach/ komórkach organizacyjnych opiera się na systematycznej weryfikacji aktualnego stanu zatrudnienia, adekwatnie do nałożonych zadań, a także przewidywanej fluktuacji kadr, a decyzje w zakresie zasilania kadrowego poprzedzane są analizami potrzeb nie tylko bieżącymi, ale również perspektywicznymi.

Szef KAS w wyjaśnieniach potwierdził, że stały monitoring (prowadzony w cyklu miesięcznym) dotyczy liczby funkcjonariuszy SCS, liczby odejść ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych oraz zmian statusu w trybie art. 150 ustawy o KAS. Wyjaśnił również, że decyzje co do miejsca pełnienia służby funkcjonariuszy podejmują kierownicy jednostek organizacyjnych KAS, mając na uwadze specyfikę nadzorowanej jednostki, ale również w oparciu o potrzeby całej organizacji.

Nie kwestionując faktu prowadzenia i dokumentowania w KAS monitoringu stanu zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy ani też uprawnień decyzyjnych dyrektorów IAS w zakresie realizacji polityki kadrowej NIK wskazuje na brak wprowadzenia narzędzi zarządczych, dających Szefowi KAS możliwość oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy.

**Zmiany w etatach na wniosek DIAS**

W latach 2020–2022 pozytywnie rozpatrzono 46 wniosków DIAS o zmianę liczby etatów przypadających na daną jednostkę organizacyjną KAS. W 2020 r. było to 17 wniosków. Dyrektorzy IAS jako uzasadnienie do zmian wskazywali bieżące potrzeby kadrowe, w tym konieczność zapewnienia ciągłości realizowanych przez KAS zadań. DIAS w Bydgoszczy i Białymstoku wskazali ponadto na wysokie ryzyko zwolnień ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych. W 2021 r. pozytywnie rozpatrzono 17 wniosków DIAS, w których wskazywano między innymi na konieczność wzmocnienia kadrowego w związku z realizacją zadań wynikających z wdrożenia nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych e-Toll oraz oddziałów celnych w związku z dodatkowymi zadaniami związanymi z brexit. W 2022 r. Dyrektorzy IAS uzyskali pozytywną decyzję w przypadku 14 wniosków o zmianę liczby etatów. Wnioskowane zmiany zostały umotywowane między innymi koniecznością wzmocnienia kadrowego obszaru odpraw czy zasileniem komórek organizacyjnych zajmujących się sprawami zorganizowanej przestępczości.

**Przykład**

W jednym przypadku **Dyrektor IAS w Zielonej Górze** wnioskował o zmniejszenie liczby etatów funkcjonariuszy SCS o 10 i przeniesienie tych etatów do grupy pracowników cywilnych. Uzasadnieniem wniosku było zatrudnienie w korpusie osób w korpusie Służby Cywilnej do obowiązków, których należało wykonywanie zadań wcześniej realizowanych przez funkcjonariuszy SCS.

Odmownie zostały w kontrolowanym okresie rozpatrzone cztery wnioski Dyrektorów IAS: IAS w Łodzi (2020 r.) oraz w Opolu, Szczecinie i Białymstoku (2021 r.). W każdym z powyższych przypadków zostało skierowane do dyrektora właściwej izby pismo informujące o odmowie. Jako uzasadnienie odmowy, w przypadkach IAS w Łodzi i Białymstoku, wskazano wyniki badania obciążenia pracą, wskazujące na niewielkie w porównaniu do innych jednostek niedobory w etatach.

W Ministerstwie Finansów nie obowiązywały regulacje wewnętrzne dotyczące procesu opiniowania i weryfikacji oraz zatwierdzania wniosków dyrektorów IAS o zmiany liczby etatów funkcjonariuszy SCS. Dyrektor DBM wskazał, że każdy wniosek o zmianę liczby etatów ma charakter indywidualny, dotyczy unikalnych okoliczności i skali zmian, a tym samym jest rozpatrywany odrębnie i nie można ustanowić jednolitej procedury rozstrzygnięcia tych kwestii.

### Grupy Reagowania Kryzysowego i Grupy Reagowania Operacyjnego

Model Funkcjonowania Grup Reagowania Kryzysowego<sup>80</sup> został w 2020 r. zmieniony. Szef KAS pismem z dnia 1 września 2020 r. przekazał podległym jednostkom do stosowania dokument *Służba w ramach Grupy Reagowania Kryzysowego* (dalej: GRK). Nowy model funkcjonowania grup miał na celu ujednoczenie zasad funkcjonowania grup w poszczególnych izbach. Wdrożony w 2020 r. model przewidywał opracowanie w każdej IAS regulacji wewnętrznych dotyczących GRK oraz powołanie na poziomie urzędów celno-skarbowych koordynatorów. Do realizacji zadań w ramach grup reagowania kryzysowego mieli być kierowani funkcjonariusze SCS z wyłączeniem funkcjonariuszy pełniących stale służbę w komórkach organizacyjnych: oddziałach celnych, operacyjno-rozpoznawczych, techniki i obserwacji, realizacji, dochodzeniowo-śledczych, analizy kryminalnej, informatyki śledczej, służby dyżurnej, kontroli celno-skarbowej rynku, centrach kompetencyjnych oraz dodatkowo funkcjonariusze SCS wykonujący zadania scentralizowane (określone w załączniku do zarządzenia Ministra Finansów w sprawie organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów).

Obowiązek wykonywania zadań przez GRK jak i szkoleń był przez większość okresu objętego kontrolą zawieszony przez Szefa KAS: w związku z epidemią COVID-19 – od września 2020 r. do kwietnia 2022 r., w związku z konfliktem w Ukrainie – od 10 sierpnia 2022 r. do 30 września 2022 r., a następnie w związku z pracami nad nowym modelem służby w GRK – od 3 listopada 2022 r. do końca 2022 r.

W 2023 r. Szef KAS pismem z dnia 2 maja przekazał do stosowania Dyrektorom IAS nowe wytyczne pn. *Strategia wprowadzenia i działania Grup Reagowania Operacyjnego w Krajowej Administracji Skarbowej* (dalej: Strategia), których wejście w życie unieważniło poprzednie regulacje w tym zakresie. Wprowadzona nowa Strategia oparta została na określeniu wymaganej liczebności Grup oraz wprowadzeniu zasady kierowania do nich w pierwszej kolejności ochotników, a dopiero w przypadku braku odpowiedniej ich liczby pozostałych funkcjonariuszy.

### Kompania Honorowa Szefa KAS

W ramach KAS została w 2017 r.<sup>81</sup> powołana Kompania Honorowa Szefa KAS. Do dnia zakończenia kontroli nie zmieniono zakresu działalności kompanii, opartej na służących w niej funkcjonariuszach na co dzień realizujących zadania w różnych komórkach organizacyjnych KAS. Ustalona w 2017 r. liczba funkcjonariuszy tworzących Kompanię Honorową Szefa KAS (88 funkcjonariuszy) nie uległa zmianie. Od dnia powołania Kompanii dokonywane były zmiany składu osobowego pododdziału, które spowodowane zostały m.in. zwolnieniami ze służby, stanem zdrowia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także zmianą miejsca pełnienia służby, w tym przeniesieniem służbowym do komórek organizacyjnych, w których specyfika służby uniemożliwiła reprezentowanie KAS w Kompanii Honorowej Szefa KAS.

<sup>80</sup> Grupa Reagowania Kryzysowego stanowi rezerwę kadrową funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy w sytuacji kryzysowej mogą być skierowani do pełnienia służby w innej komórce organizacyjnej jednostki Izby Administracji Skarbowej niż ta, w której funkcjonariusz stale ją pełni.

<sup>81</sup> Zarządzenie Szefa KAS z dnia 10 sierpnia 2017 r.

## 5.2.2. Stan zatrudnienia i fluktuacja w Służbie Celno-Skarbowej

### Wysoki poziom fluktuacji kadr

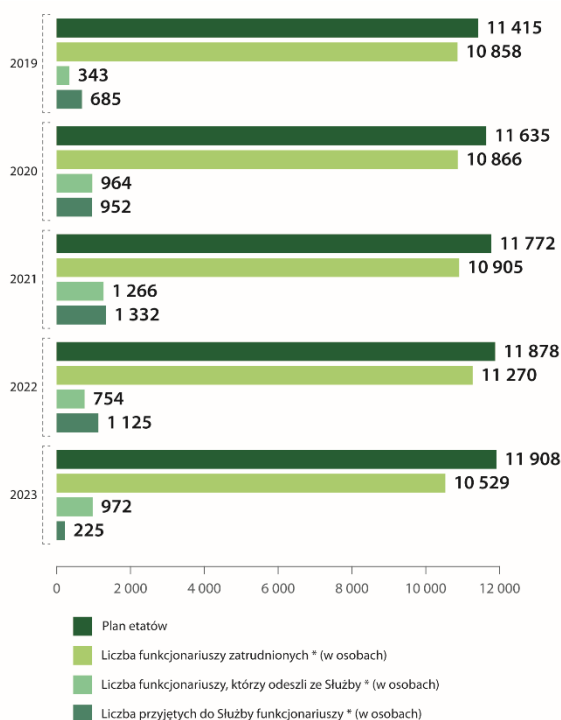
W latach 2020–2022 liczba funkcjonariuszy wzrosła z 10 866 na koniec 2020 r. do 11 270 na koniec 2022 r., co oznacza wzrost o 3,7 %. Liczba wakatów spadła z 769 do 608 (o 20,9 %).

W latach 2020–2022 przyjęto do służby 3409 funkcjonariuszy, a odeszło 2984. Fluktuacja kadr o statusie funkcjonariuszy w całym okresie objętym kontrolą kształtowała się na wysokim poziomie 19,3 %.

W 2019 r.<sup>82</sup> liczba wakatów<sup>83</sup> oraz wskaźnik fluktuacji kadr<sup>84</sup> kształtowały się na poziomie 557 oraz 9,5 %. Liczba wakatów stanowiła 4,9 % liczby etatów w planie etatów<sup>85</sup>. W 2020 r. liczba wakatów wyniosła 769, stanowiąc 6,6 % liczby etatów ustalonych w planie, w 2021 r. wzrosła do 867, tj. do 7,4 % planowanej liczby etatów, a w 2022 r. obniżyła się do 608, co stanowiło 5,1 % liczby etatów przyjętych w planie etatów, ustanowionym dla tego roku.

### Infografika 7

#### Stan zatrudnienia SCS



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

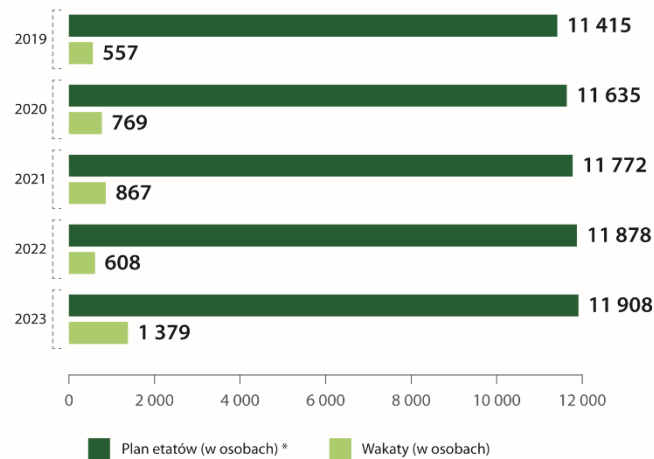
<sup>82</sup> Dane przedłożone przez kontrolowanego dotyczące liczby funkcjonariuszy SCS zatrudnionych i zwolnionych ze służby (łącznie z funkcjonariuszami pełniącymi służbę w Ministerstwie Finansów) uzgodniono w zakresie stanów „planu po zmianach” i „stanu zatrudnienia” z danymi wynikającymi ze *Sprawozdania o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb 70)* oraz ze *Sprawozdaniem z działalności Krajowej Administracji Skarbowej* za poszczególne lata. Dane dotyczące liczby funkcjonariuszy podano w osobach. Różnice pomiędzy danymi liczonymi w osobach i etatach nie stanowią wartości istotnych, a wynikają z odmiennych zasad sporządzania sprawozdań i prezentacji danych.

<sup>83</sup> Liczona jako różnica pomiędzy liczbą etatów w planie etatów w grupie funkcjonariuszy a liczbą funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia danego roku.

<sup>84</sup> Wskaźnik liczony w procentach jako iloraz sumy liczby funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby i których przyjęto do służby, i liczby funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na 31 grudnia danego roku.

<sup>85</sup> Plan etatów po zmianach, tj. według stanu na ostatni dzień danego roku.

Infografika 8  
Wakaty w Służbie Celno-Skarbowej



\* Na dzień 31 grudnia danego roku a dla roku 2023 na dzień 31 marca

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Fluktuacja kadr w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z poziomu 9,5 %, odnotowanego w 2019 r., wzrosła w latach 2020–2021 odpowiednio do 17,6 % i 23,8 %, a w 2022 r. obniżyła się do 16,7 %.

W 2020 r. Dyrektorzy IAS informowali Kierownictwo KAS o wzmożonym zainteresowaniu funkcjonariuszy odejściem na emeryturę. Podjęto decyzję o monitorowaniu liczby składanych wniosków o zwolnienie ze służby.

#### Fluktuacja w IAS

We wszystkich izbach objętych kontrolą najwyższa fluktuacja ogółem wystąpiła w 2021 r. i kształtowała się od 10,6 % w Izbie w Warszawie i 11,4 % w Rzeszowie do 18,4 % w Izbie we Wrocławiu i 21,2 % w Szczecinie<sup>86</sup>. Była ona o 2,5–5,4 punktu procentowego wyższa niż w roku poprzednim. W 2022 r. we wszystkich kontrolowanych izbach wskaźnik fluktuacji spadł i wyniósł 5,7 % w Izbie w Rzeszowie i 8–9 % w pozostałych izbach.

W latach 2019–2021 (na koniec okresu) wskaźnik zatrudnienia funkcjonariuszy w porównaniu do wielkości planowanej łącznie dla izb objętych kontrolą pogorszył się z 93,8 % w 2019 r. do 90,6 % w 2020 r. i do 90,5 % w 2021 r. Na koniec 2022 r. wyniósł 92,7 %, tj. był o 2,2 punktu procentowego wyższy niż na koniec okresu poprzedniego, ale o 1,1 punktu procentowego niższy niż na koniec 2019 r.

Wskaźnik zatrudnienia w 2022 r. w porównaniu do wykonania w 2019 r. zmniejszył się: o 8,1 punktu procentowego w IAS w Szczecinie (z 95,7 % do 87,6 %), o 4,5 punktu procentowego w IAS we Wrocławiu (z 95,7 % do 91,2 %), o 2,8 punktu procentowego w IAS w Warszawie (z 96,2 % do 93,4 %). W IAS w Rzeszowie wskaźnik zatrudnienia na koniec 2022 r. wyniósł 94,5 % i był o 4,5 punktu procentowego wyższy niż na koniec 2019 r.

#### Działania Szefa KAS mające na celu ograniczenie fluktuacji w SCS

Działania Szefa KAS skoncentrowane były na podniesieniu atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej. Szef KAS wskazał zwiększenie poziomu uposażenia jako czynnik mający istotne znaczenie dla potencjalnych kandydatów do służby, ale także czynnika motywującego do pozostania w jej szeregach<sup>87</sup>.

Kluczowym działaniem była realizacja programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* (opisana wyżej) oraz jego kontynuacja w latach 2023–2025. Program umożliwił zastosowanie narzędzi

<sup>87</sup> Na podstawie podsumowania ankietowego badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS, przeprowadzonego w czerwcu 2021 r., najwyższy stopień



regulacji wynagrodzeń i uposażeń obejmujących m.in. wzrost przeciętnego uposażenia zasadniczego, zmianę modelu dodatków kontrolerskich, finansowanie dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy (dodatków za służbę w porze nocnej, uposażeń za przedłużony czas służby) oraz dodatków specjalnych dla funkcjonariuszy. W ramach tych działań w 2022 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SCS w związku podwyższeniem uposażeń funkcjonariuszy. W rozporządzeniu uwzględniono wzrost uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej poprzez zwiększenie wysokości każdego mnożnika kwoty bazowej, służącego do ustalenia wysokości dodatku za stopień służbowy. W 2023 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Rozporządzenie wprowadziło podwyższone minimalne i maksymalne mnożniki kwoty bazowej, służące do ustalenia wysokości uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy SSC na poszczególnych stanowiskach służbowych. Ponadto rozszerzono katalog dodatków do uposażenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o świadczenie za długoletnią służbę oraz świadczenie motywacyjne<sup>88</sup>. Działanie to miało m.in. na celu zwiększenie konkurencyjności służby w stosunku do pozostałych służb mundurowych, które otrzymały podobne świadczenia.

W katalog działań Szefa KAS podejmowanych w celu podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej wpisują się również wszystkie zadania zrealizowane w ramach wdrażania Koncepcji Modelu Pionu Personalnego.

Na pytanie, czy Szef KAS analizował, jakie czynniki mogą mieć wpływ na atrakcyjność pracy w Służbie Celno-Skarbowej w porównaniu do innych służb mundurowych oraz czy w tym kontekście badano wpływ poszczególnych składników/elementów poborów funkcjonariuszy skierowane wraz z prośbą o przekazanie udokumentowania tego procesu i samych wyników analiz, Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że analizy dokonywane są w toku prac nad wieloma działaniami podejmowanymi w obszarze polityki kadrowej i stanowią, co do zasady, materiał pomocniczy.

**Brak udokumentowanych działań w zakresie porównywania atrakcyjności SCS do innych służb mundurowych**

Jednostka kontrolowana nie przedstawiła pisemnej dokumentacji analiz dotyczących czynników, które mogą mieć wpływ na atrakcyjność służby w SCS w porównaniu do innych służb mundurowych, w tym badań, jaki wpływ na nią mają poszczególne składniki/elementy uposażenia.

Efektywność podejmowanych działań mierzono przede wszystkim liczbą kandydatów składających aplikacje do Służby Celno-Skarbowej oraz wskaźnikami ustalonymi w systemie pomiaru efektywności pionów personalnych.

NIK zauważa, że liczba kandydatów składających aplikacje do Służby Celno-Skarbowej nie jest miernikiem, właściwym do pomiaru efektywności działań podejmowanych w celu podniesienia atrakcyjności i konkurencyjności Służby Celno-Skarbowej. Liczba kandydatów składających aplikacje mogłaby obrazować wzrost atrakcyjności i konkurencyjności SCS, gdyby została odniesiona do liczby wakatów, na które ogłoszono nabory.

Przeprowadzono analizę wysokości uposażeń funkcjonariuszy względem uposażeń innych służb mundurowych w celu porównania średniego uposażenia uzyskanego po przewidywanym zrealizowaniu Programu w okresie 2023–2025 ze średnim uposażeniem funkcjonariuszy innych służb, uzyskanym po zrealizowaniu podobnych programów wieloletnich w okresie 2022–2025.

istotności 74 % został przyporządkowany do czynnika „satisfakcjonujące wynagrodzenie” oraz 68 % do czynnika „regularne podwyżki wynagrodzenia zasadniczego”. W badaniu funkcjonariusze stanowili grupę 12,5 % (1437 osób) respondentów.

<sup>88</sup> Odpowiednio art. 226a i 226b ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej dodane art. 10 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wprowadzeniem świadczenia za długoletnią służbę (Dz. U. poz. 347) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 marca 2023 r.



Dokonano również szacunkowej analizy wzrostu średnich uposażeń w latach 2022–2025 w innych służbach mundurowych w oparciu o dane uzyskane ze sprawozdań budżetowych o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70) w 2022 r.<sup>89</sup> oraz o dane pobrane z ustaw dotyczących programów wieloletnich realizowanych w tych formacjach.

Szef KAS kierował do funkcjonariuszy komunikaty mające na celu upowszechnienie wiedzy w zakresie stanu prawnego w sprawach mogących mieć wpływ na decyzję dotyczącą odejścia ze służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych, w tym informujące o: planowanych podwyżkach, dementujące pojawiające się informacje o projektowanych zmianach w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i o procedowaniu projektu ustawy wprowadzającej świadczenie z długoletnią służbą.

### Ankietowe badanie satysfakcji ze służby/pracy

W 2021 r. w KAS przeprowadzono badanie ankietowe motywacji i satysfakcji z pracy/ służby pracowników i funkcjonariuszy KAS. Badaniem zostali objęci wszyscy pracownicy KAS, w tym funkcjonariusze SCS. Przeprowadzono je w celu poznania potrzeb i oczekiwań pracowników i funkcjonariuszy oraz uzyskania informacji o stosowanych sposobach motywacji pozafinansowej. W ramach ankiet badano również jakie elementy w największym stopniu wpływają na zaangażowanie w pracę, istotność składników płacowych, takich jak: płaca zasadnicza, regularne podwyżki oraz dodatki do wynagrodzenia/ uposażenia, ocenę poziomu zarobków, jaki sposób nagradzania za dodatkowe osiągnięcia w pracy uważany jest za najbardziej odpowiedni oraz ocenę skuteczności systemu motywacyjnego funkcjonującego w KAS. Z przeprowadzonego badania sporządzono dokument *Podsumowanie ankietowego badania motywacji i satysfakcji z pracy/służby pracowników i funkcjonariuszy KAS*. W badaniu dotyczącym ogólnego poziomu zadowolenia z pracy prawie połowa respondentów określiła swój ogólny poziom zadowolenia<sup>90</sup> z pracy jako przeciętny (49 %), a tylko 2 % spośród nich jako bardzo wysoki, przy czym wynik badania dotyczył wszystkich pracowników KAS, bez wyszczególnienia grup respondentów.

W celu zidentyfikowania przyczyn odchodzenia ze służby pracowników cywilnych i funkcjonariuszy w 2021 r. wprowadzono w IAS procedurę przeprowadzania wywiadów wyjściowych. Wywiady te miały też na celu zatrzymanie w organizacji osób doświadczonych i wartościowych ze względu na wiedzę i kompetencje.

### Wywiady wyjściowe

W latach 2021–2022 przeprowadzono 441 wywiadów z funkcjonariuszami, na 1886 wszystkich wywiadów, i na ich podstawie były sporządzane półroczne raporty zawierające, obok wskazanych głównych przyczyn rezygnacji z pracy/służby, także propozycje zmian w organizacji. Udział osób, z którymi przeprowadzono wywiad, w liczbie osób, które zadeklarowały chęć odejścia z KAS wynosił 29–34 %. Raporty sporządzane były łącznie dla funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Wyniki raportów pokazywały, że głównymi przyczynami rezygnacji z pracy/służby były przejście na emeryturę/rentę, wysokość wynagrodzenia/uposażenia oraz obciążenie pracą i stres.

W II półroczu 2021 r. wprowadzono procedurę prowadzenia, za zgodą funkcjonariusza, rozmowy mającej na celu zatrzymanie funkcjonariuszy w SCS. W efekcie przeprowadzonych rozmów, w badanym okresie udało się zatrzymać w organizacji 39,5 % osób (101 z 256 osób), z którymi przeprowadzono rozmowy.

<sup>89</sup> Dane dotyczyły przeciętnego wykonania uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w Policji, Służbie Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służbie Ochrony Państwa.

<sup>90</sup> W pięciostopniowej skali ogólnego poziomu zadowolenia z pracy, tj. bardzo niski, niski, przeciętny, wysoki, bardzo wysoki.

**Zdiagnozowane obszary problemowe i propozycje zmian**

W odniesieniu do propozycji zmian, zawartych w raportach za lata 2021–2022, zidentyfikowano problemy/obszary, w stosunku do których podjęto (bądź zaplanowano) działania naprawcze:

- 1) poprawa atmosfery i organizacji pracy (IAS w Szczecinie) – wskazane działanie: szkolenie kadry kierowniczej – przeprowadzono szkolenia kadry kierowniczej z zakresu kompetencji miękkich;
- 2) dysproporcja w wynagrodzeniach pracowników/funkcjonariuszy (IAS w Warszawie) – wskazane działanie: bieżąca analiza wynagrodzeń w odniesieniu do zajmowanego stanowiska służbowego, rodzaju wykonywanych zadań oraz doświadczenia zawodowego – w 2022 r. Dyrektor IAS w Warszawie przyznał m.in. awanse stanowiskowe/finansowe dla ponad 390 funkcjonariuszy SCS, a także ponad 400 funkcjonariuszy SCS zostało mianowanych na wyższy stopień służbowy;
- 3) brak prawidłowego wdrożenia nowo zatrudnionego pracownika (IAS w Warszawie i we Wrocławiu) – wskazane działanie: wdrożenie procedury adaptacji nowego pracownika w organizacji (*onboarding*) – od 2022 r. został wprowadzony proces adaptacji nowego pracownika/funkcjonariusza w organizacji, obejmujący m.in. opiekuna nowo zatrudnionego, materiały w zakładce *Adaptacja* na stronie intranetowej, ankieta badająca poziom satysfakcji pracowników w służbie cywilnej (po trzech miesiącach) i funkcjonariuszy (po trzech i 24 miesiącach);
- 4) nabory – wskazane działanie: przygotowanie ankiety mającej na celu mierzenie jakości doświadczenia kandydatów z uczestnictwa w naborach i postępowaniach kwalifikacyjnych – w 2022 r. wypracowano dokument *Badanie doświadczeń kandydatów w procesach rekrutacyjnych w Krajowej Administracji Skarbowej* i przeprowadzono pilotażowe badanie ankietowe *on-line* w jednostkach, w styczniu 2023 r. przesłano pismo do jednostek wraz z instrukcją postępowania, ankietami do badania satysfakcji z rekrutacji oraz podsumowaniem pilotażu z badania;
- 5) szkolenia, rozwój zawodowy i wykorzystanie wiedzy w organizacji – wskazane działanie: zaplanowanie i wdrożenie rozwiązań wynikających z pilotażu w zakresie wykorzystania *Modelu kompetencji KAS w procesie awansowania* – w ramach wdrożenia rozwiązań wynikających z pilotażu prowadzone były wywiady kompetencyjne kierowników/ kandydatów na kierowników z jednostek organizacyjnych KAS (działanie na poziomie regionalnym i rozszerzono grupę uczestników badania kompetencji o zastępców dyrektorów IAS ds. personalnych (działania na poziomie centralnym);
- 6) ocena okresowa – wskazane działanie: zmiana przepisów prawa z zakresu oceny okresowej funkcjonariuszy SCS – zmianę przepisów z zakresu oceny okresowej funkcjonariuszy SCS zaplanowano po zakończeniu prac nad szczegółowym modelem kompetencji KAS i stworzeniem profilu funkcjonariusza SCS;
- 7) procedura awansu – wskazane działanie: przeprowadzenie analizy okoliczności i liczby pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie byli awansowani w ostatnich pięciu latach oraz ewentualne decyzje – przykładowe podjęte działanie w IAS w Zielonej Górze: Dyrektor IAS zarządzeniem nr 20/2023 wprowadził nową Instrukcję awansowania pracowników i funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, przeprowadzono analizę okoliczności i liczby pracowników i funkcjonariuszy, którzy nie byli awansowani w ostatnich pięciu latach, DIAS polecił naczelnikom podległych urzędów rozważenie zasadności wystąpienia o awans w stosunku do osób, które spełniają warunki określone przepisami prawa oraz wykazują odpowiednie zaangażowanie w realizację obowiązków służbowych; w stosunku do 80 osób, które według diagnozy z lutego 2023 r. nie były awansowane w ostatnich pięciu latach w stanowisku, na 1 września 2023 r. zrealizowano wnioski wobec 10 osób, a w stosunku do dziewięciu osób, które nie były awansowane w stopniu – zrealizowano wnioski o awans wobec pięciu osób;

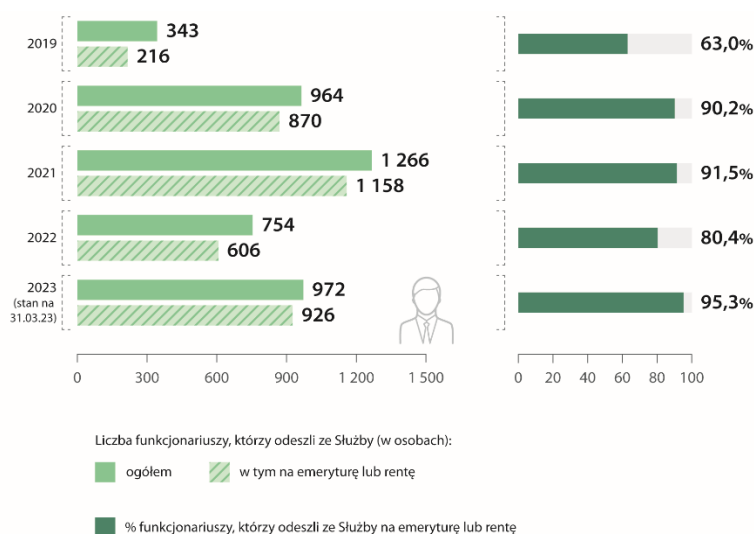
- 8) obciążenie pracą – wskazane działanie: przeprowadzenie analizy zasobów kadrowych i dokonywanie niezbędnych przesunięć etatów między komórkami – przykładowe podjęte działanie w IAS w Zielonej Górze: proces analizy zasobów kadrowych został zaplanowany na 2023 r. Dyrektor IAS w II kwartale 2023 r. dokonał analizy obciążenia pracą w IAS i podległych jednostkach i rozpoczął proces weryfikacji zapotrzebowania na pracę, według stanu na 1 września 2023 r. proces ten dotyczył samej Izby; Dyrektor IAS podjął się oceny obciążenia pracą i obsady etatowej w poszczególnych komórkach organizacyjnych Izby również w odniesieniu do innych, porównywalnych wielkością IAS;
- 9) zasady przyznawania nagród – wskazane działanie: propagowanie wśród kadry kierowniczej każdego szczebla dobrych praktyk w zakresie udzielania informacji zwrotnej w procesie przyznawania nagród, dodatków zadaniowych, specjalnych, motywacyjnych, awansów oraz działania na rzecz spójnego podejścia do kryteriów ich przyznawania – przykładowe działanie w IAS w Lublinie: zorganizowano cykl szkoleń dla kadry (nt. informacji zwrotnej, ocen okresowych, szkolenia menedżerskie).

**Działania DIAS skierowane do funkcjonariuszy uprawnionych do emerytury**

W skontrolowanych izbach analizy w zakresie przewidywanej liczby funkcjonariuszy, którzy odejdą ze służby, były prowadzone głównie na potrzeby Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu zabezpieczenia środków budżetowych na wypłatę emerytur. Według danych na dzień 31 grudnia 2022 r. uprawnienia do zaopatrzenia emerytalnego miało: 62,9 % funkcjonariuszy w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, 44,4 % funkcjonariuszy pełniących służbę w Izbie we Wrocławiu, 37,3 % w Izbie w Warszawie. W Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie staż służby uprawniający do emerytury posiadało około 50 % funkcjonariuszy.

W latach 2020–2022 i w I kwartale 2023 r. w izbach objętych kontrolą odeszło ze służby łącznie 1257 funkcjonariuszy, w tym 1080 (85,9 %) przeszło na emeryturę. Żądanie zwolnienia ze służby z innych powodów zgłosiło 78 (6,2 %) funkcjonariuszy, do Ministerstwa Finansów lub innej jednostki organizacyjnej przeniesiono 59 funkcjonariuszy (4,7 %). Przyczynami wygaśnięcia stosunku służbowego były także: śmierć funkcjonariusza (19 osób), przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy (12 osób), powołanie do innej służby państwowej (7 osób) oraz renta (dwie osoby). Najwięcej funkcjonariuszy odeszło ze służby w kontrolowanych izbach w roku 2021, tj. 426, w tym 376 na emeryturę. W 2020 r. i 2022 r. zrezygnowało odpowiednio 308 (w tym 260 przeszło na emeryturę) i 250 funkcjonariuszy (w tym 194 na emeryturę), a w I kwartale 2023 r. 273 funkcjonariuszy (w tym 250 na emeryturę).

Infografika 9  
Odejścia na emeryturę funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W celu zapobiegania przedwczesnemu odchodzeniu funkcjonariuszy ze służby uruchomiono *Program mentoringowy w KAS*, który umożliwił funkcjonariuszom w wieku emerytalnym wzmocnienie wewnętrznej motywacji do kontynuowania kariery zawodowej oraz przekazywanie wiedzy i dzielenie się doświadczeniem z osobami z krótszym stażem. Usprawniono także proces *onboardingu* w celu jak najlepszego wprowadzenia nowo przyjętego funkcjonariusza do organizacji. Przeprowadzane były rozmowy, w szczególności z potencjalnymi emerytami, w celu zatrzymania w organizacji doświadczonych i wartościowych ze względu na wiedzę osób.

### Przykłady

W **Izbie w Szczecinie** w wyniku negocjacji prowadzonych przez partnerki personalne wycofało żądanie zwolnienia ze służby 19 funkcjonariuszy w 2022 r. i ośmiu w I kwartale 2023 r. W Izbie w Warszawie w następstwie wykonanych rozmów przełożonego z funkcjonariuszem trzy osoby w 2022 r. i 22 osoby w 2023 r. wycofały swoją decyzję o odejściu ze służby. W wyniku przeprowadzonych rozmów negocjacyjnych w 2022 r. i I kwartale 2023 r. w Izbie we Wrocławiu i w Izbie w Rzeszowie udało się zatrzymać odpowiednio dziewięć i 24 osoby.

W latach 2020–2022 i w I kwartale 2023 r. w izbach objętych kontrolą w wyniku żądania zwolnienia ze służby, przed nabyciem uprawnień emerytalnych, odeszło łącznie 78 funkcjonariuszy, w tym 38 w trakcie służby przygotowawczej. Najwięcej funkcjonariuszy odeszło z służby przygotowawczej – 22 – w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie. Najczęstszymi powodami rezygnacji ze służby w Izbie w Rzeszowie były względy osobiste, wysokość uposażenia, obciążenie i stres w pracy, planowany wyjazd za granicę oraz nowa praca. Funkcjonariusze z Izby w Szczecinie uzasadniali odejście z organizacji obawą przed zmianą przepisów emerytalnych, znalezieniem pracy z wyższym wynagrodzeniem albo o innym charakterze poza służbami mundurowymi. Jako przyczyny rezygnacji ze służby w Izbie w Warszawie oraz Izbie we Wrocławiu wskazywano głównie: procedurę awansu/ brak możliwości awansu pomimo otrzymania pozytywnych ocen, wypalenie zawodowe, chęć zmiany charakteru lub miejsca pracy, wysokość uposażenia, brak informacji zwrotnej o przyczynach nieprzyznania nagród.

### Przykłady

W trakcie służby przygotowawczej zrezygnowało ze służby łącznie 22 funkcjonariuszy pełniących służbę w **IAS w Rzeszowie**. Wśród przyczyn ich rezygnacji były m.in. względy osobiste, wysokość uposażenia, obciążenie i stres w pracy, wyjazd za granicę i nowa praca. Ww. przyczyny wskazują, że odejściom nie można było zapobiec – kandydaci, którzy odeszli w trakcie służby przygotowawczej nie mieli pełnej świadomości trudu i odpowiedzialności związanych z pełnieniem służby (pełna dyspozycyjność, praca na zmiany, ciągły kontakt z podróżnymi, sytuacje stresujące i presja czasu). Wśród osób odchodzących w trakcie służby przygotowawczej nie zidentyfikowano osób o szczególnych kwalifikacjach lub ze szczególnym doświadczeniem.

### Odejścia ze służby funkcjonariuszy z krótkim stażem

Szef KAS w ramach badania poziomu fluktuacji w 2021 r. zidentyfikował niepokojące zjawisko odejść funkcjonariuszy z krótkim stażem w KAS. W celu monitorowania tego zjawiska do zakresu stałych elementów raportowania IAS w II kwartale 2021 r. włączono wskaźniki dotyczące odejść funkcjonariuszy SCS w okresie do dwóch i czterech lat od podjęcia służby.

Na przestrzeni lat 2021 i 2022 wskaźnik odejść funkcjonariuszy, którzy opuścili służbę w okresie do dwóch lat od mianowania wzrósł z 3 % do 4 %. Dla funkcjonariuszy, którzy odeszli ze służby do czterech lat od mianowania wskaźnik ten obniżył się z 6 % do 5 %.

W 2021 r. 34 funkcjonariuszy odeszło, ze służby przed upływem dwóch lat od dnia mianowania do służby przygotowawczej, w 2022 r. było to 81 funkcjonariuszy. Funkcjonariuszy, którzy odeszli przed upływem czterech lat, było odpowiednio 87 i 115. Najwięcej odejść, w obu kategoriach, odnotowano w IAS w Rzeszowie (39), Lublinie (29) i Białymstoku (31). Największy wskaźnik procentowy fluktuacji funkcjonariuszy z krótkim stażem służby dotyczył funkcjonariuszy z IAS w Krakowie (odpowiednio 16 % i 24 %) oraz w Łodzi (odpowiednio 10 % i 14 %).

### 5.2.3. Uposażenia/wynagrodzenia w Służbie Celno-Scarbowej

#### Uposażenia 2019

W roku 2019 średnie uposażenie<sup>91</sup> funkcjonariuszy w Izbach Administracji Scarbowej wyniosło 6354 zł. Uwzględniając podział na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych, średnie uposażenie w IAS kształtowało się na poziomie odpowiednio 5590 zł, 6878zł oraz 8585 zł.

Najwyższe średnie uposażenie w kwocie 6986 zł odnotowano w IAS w Warszawie. Na podobnym poziomie kształtowało się średnie uposażenie w IAS w Krakowie z kwotą 6933 zł. Najniższe średnie uposażenie, wynoszące 5943 zł, wykazano w IAS w Poznaniu i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 411 zł.

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Opolu (4569 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Poznaniu (6430 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Krakowie (7553 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiło w IAS w Krakowie (6580 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Rzeszowie (7520 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Warszawie (9752 zł).

#### Uposażenia 2020

Średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS dla roku 2020 kształtowało się na poziomie 6906 zł i było wyższe o 552 zł (8,7 %) od średniego wynagrodzenia z roku 2019. Średnie uposażenie funkcjonariuszy w układzie grup stanowisk służbowych wyniosło w kategorii stanowisk specjalistycznych – 5999 zł, eksperckich – 7484 zł oraz 9264 zł w kierowniczych.

Najwyższe średnie uposażenie w kwocie 8038 zł stwierdzono w IAS w Gdańsku. Najniższe średnie uposażenie dotyczyło Izby w Bydgoszczy i wynosiło 6097 zł. Było ono niższe od wartości średniej dla 2020 r. o 809 zł (11,7 %).

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych (4954 zł) i eksperckich (6786 zł) wystąpiły w IAS w Bydgoszczy, a w kategorii stanowisk kierowniczych w Poznaniu (7550 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiło w IAS w Warszawie (6989 zł), w grupie stanowisk eksperckich (9506 zł) i kierowniczych (10 780 zł) w IAS w Gdańsku.

#### Uposażenia 2021

W roku 2021 średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS wynosiło 7277 zł i było wyższe od średniego uposażenia w roku 2020 o 371 zł (5,4 %), a w stosunku do roku 2019 o 923 zł (14,5 %). Średnie uposażenie w podziale na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych kształtowało się na poziomie odpowiednio 6018 zł, 8026 zł oraz 10 444 zł.

Najwyższe średnie uposażenie, w kwocie 10 856 zł, odnotowano w IAS w Gdańsku. Jego wysokość zdecydowanie odbiegała od średnich uposażeń w pozostałych IAS, a różnica w stosunku do najniższego średniego uposażenia wynosiła 4485 zł (70,4 %). Druga w kolejności pod względem wysokości średniego uposażenia była IAS w Warszawie z kwotą 8448 zł.

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że w przypadku danych z Izby Administracji Scarbowej w Gdańsku za 2021 r. wpływ na wysokość średniego uposażenia miały przede wszystkim odprawy emerytalne wypłacone dla 109 funkcjonariuszy, łącznie we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych, co w sposób istotny zawyżyło ich średnią wartość.

W roku 2021 najniższe średnie uposażenie w IAS, wynoszące 6371 zł, wykazano w Szczecinie i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 906 zł.

<sup>91</sup> Rozumiane jako uposażenie liczone we wszystkich wypłaconych składnikach wynagrodzenia, tj. w szczególności uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia, nagrody uznaniowe, nagroda roczna, jednorazowe wypłaty obliatoryjne (np. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne), oraz świadczenie motywacyjne i za długoletnią służbę, ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat. Liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z poszczególnych IAS.



Najniższe wartości średniego uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych dotyczyły również IAS w Szczecinie (4828 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Bydgoszczy (7062 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w Lublinie (9440 zł).

Najwyższe<sup>92</sup> średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych (7240 zł), eksperckich (8868 zł) oraz kierowniczych (11 933 zł) wystąpiły w IAS w Warszawie.

**Uposażenia 2022**

W roku 2022 średnie uposażenie funkcjonariuszy w IAS wyniosło 7599 zł i było wyższe w stosunku do roku 2021 o 322 zł (4,4 %), a w porównaniu do 2019 r. – wyższe o 1245 zł (19,6 %). Uwzględniając podział na kategorie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych, średnie uposażenie w izbach kształtowało się na poziomie odpowiednio 6149 zł, 8525 zł oraz 10 891 zł.

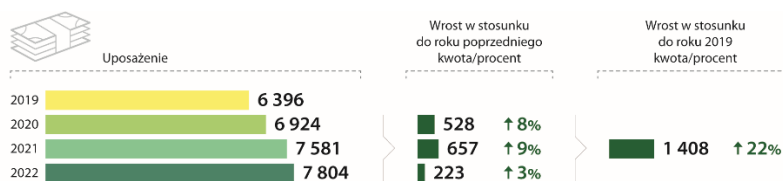
W roku 2022 zmniejszyła się do kwoty 814 zł różnica pomiędzy najwyższym a najniższym średnim uposażeniem funkcjonariuszy w IAS. Najwyższe średnie uposażenie (8036 zł) odnotowano w IAS w Zielonej Górze. Na podobnym poziomie kształtowało się średnie uposażenie w IAS w Warszawie (8016 zł). Najniższe średnie uposażenie, wynoszące 7222 zł, wykazano w IAS w Poznaniu i było ono niższe od wartości średniej dla tego roku o 377 zł.

Najniższe średnie wartości uposażenia w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Katowicach (5671 zł), w grupie stanowisk eksperckich w IAS w Olsztynie (8115 zł), a w kategorii stanowisk kierowniczych w IAS w Gdańsku (9990 zł).

Najwyższe średnie uposażenie w grupie stanowisk specjalistycznych wystąpiły w IAS w Łodzi (6632 zł), w grupie stanowisk eksperckich w Zielonej Górze (8978 zł), a kierowniczych (11 822 zł) w IAS w Warszawie.

**Infografika 10**

**Średnie miesięczne uposażenie brutto funkcjonariuszy SCS**



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W oparciu o dane analityczne<sup>93</sup>, dotyczące uposażeń funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, przekazane przez jednostkę kontrolowaną (odrębnie dla poszczególnych izb administracji skarbowej), utworzono skonsolidowaną bazę danych za lata 2019–2023 (I kwartał), wspólną dla wszystkich izb<sup>94</sup>, na bazie, której przeprowadzono m.in. badanie struktury wypłaconych w ww. latach poborów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Mając na uwadze fakt,

<sup>92</sup> Po wyłączeniu danych dotyczących IAS w Gdańsku.

<sup>93</sup> Dane analityczne w zakresie wysokości uposażenia zasadniczego (kwota wypłacona brutto za dany rok, mnożnik według stanu na ostatni dzień danego roku kalendarzowego), dodatków do uposażenia (za stopień służbowy, za wieloletnią służbę, kontrolerski, funkcyjny, z tytułu opieki nad psem służbowym, specjalne) oraz pozostałe składniki poborów funkcjonariuszy (nagrody jubileuszowe, kwartalne, roczne, odprawy emerytalne/ rentowe), inne (np. świadczenia za dojazd, mieszkanie).

<sup>94</sup> Ostateczne dane Ministerstwo Finansów przekazało 29 września 2023 r. materiał źródłowy po skonsolidowaniu zawierał 60 170 rekordów (baza). Sumaryczna liczba wykluczonych rekordów wyniosła 1049. Wykluczono rekordy ze stanowiskami niebędącymi funkcjonariuszami (pole: stanowisko; 550 rekordów), rekordy z pustą / zerową / opisem "BRAK" wartością w polu "UPOSAŻENIE ZASADNICZE mnożnik" (448 rekordów) oraz rekordy z zerową wartością w polu "RAZEM wypłacone brutto" (51 rekordów). Pozostawiono w bazie jeden rekord dotyczący Krajowej Szkoły Skarbowości, rekordy o ujemnej wartości w polu uposażenia zasadniczego, rekordy o wartości zerowej w polu uposażenia zasadniczego oraz rekordy o niskiej wartości w polu uposażenia zasadniczego. Po dokonaniu ww. wykluczeń skonsolidowana baza zawierała 59 212 rekordów.

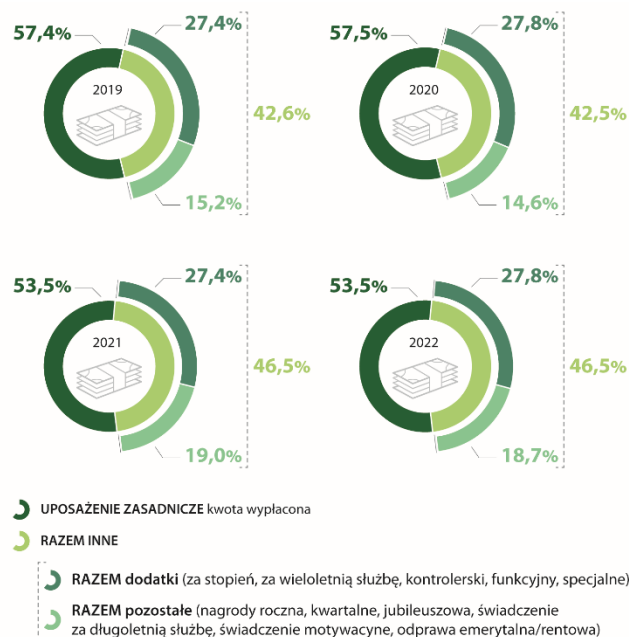
że na całkowitą wysokość poborów funkcjonariuszy składa się wiele elementów składowych, w celu większej przejrzystości badania dokonano ich zgrupowania do trzech podstawowych grup, tj. uposażenie zasadnicze (wartość wynikająca z mnożnika kwoty bazowej), dodatki (za wieloletnią służbę, stopień służbowy, kontrolerski, funkcyjny, specjalny) oraz pozostałe składowe (nagroda jubileuszowa, roczna, kwartalna, odprawa emerytalna/rentowa, świadczenia za długoletnią służbę i motywacyjne).

**53–57 %  
w uposażeniach  
ogółem stanowiły  
wynagrodzenia  
zasadnicze**

W latach 2019–2020 57,5 % wynagrodzenia wypłaconego funkcjonariuszom ogółem stanowiło wynagrodzenie zasadnicze. W 2021 r. i 2022 r. udział ten obniżył się do 53,5 %. Dodatki oraz pozostałe składowe w latach 2019–2022 r. stanowiły 27,4–27,8 %. Zwiększeniu uległ udział pozostałych składowych, w tym w szczególności nagrody kwartalnej i odprawy emerytalnej/rentowej. Pomimo że łączna wysokość wypłaconych dodatków w strukturze poborów utrzymywała się przez badane lata na bardzo zbliżonym poziomie, to należy zauważyć przemieszczenia wagi w ramach poszczególnych elementów tej grupy. W latach 2019–2022 istotne wahania dotyczyły udziału dodatku specjalnego od 1,4 % w roku 2019 do 11,8 % w roku 2020 i 17,4 % w roku 2021 oraz do 5,2 % w roku 2022. Zauważalna jest także tendencja zwiększenia udziału dodatku za stopień i zmniejszenia za wieloletnią służbę. Udział dodatku funkcyjnego pozostawał na tym samym poziomie od roku 2019 do 2022.

Infografika 11

Struktura uposażenia funkcjonariusza



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Z dniem 1 stycznia 2020 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 16 grudnia 2019 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej<sup>95</sup>. Powyższym rozporządzeniem wprowadzono nowy sposób określania wysokości dodatków kontrolerskich – w miejsce obowiązującego wcześniej dodatku kontrolerskiego w postaci procentowej wprowadzono dodatek w postaci kwotowej. Zgodnie z przedmiotową regulacją dodatek kontrolerski dla pracownika i funkcjonariusza mógł być przyznany w wysokości od 100 zł do 1000 zł, a jeżeli było to uzasadnione szczególnymi wynikami i osiągnięciami w wykonywaniu zadań kontrolnych lub względami organizacyjnymi związanymi z koniecznością zapewnienia właściwej

<sup>95</sup> Dz. U. poz. 2461.

**Różnice  
w uposażeniach  
na wschodniej  
i zachodniej granicy**

realizacji zadań kontrolnych, dodatek ten mógł być przyznany w wysokości od 1001 zł do 2000 zł. Taka konstrukcja dodatku (w przedziale od – do) pozwalała kierownikowi jednostki organizacyjnej na ustalenie wysokości dodatku kontrolerskiego dla poszczególnych osób w taki sposób, aby maksymalna wysokość dodatku nie przekraczała wysokości wskazanej w ustawie, to jest 50 % wynagrodzenia/uposażenia zasadniczego w przypadku pracownika/funkcjonariusza oraz 20 % wynagrodzenia/uposażenia zasadniczego w przypadku kierownika. Zmiana miała na celu zmniejszenie zróżnicowania wysokości dodatków kontrolerskich pracowników i funkcjonariuszy realizujących takie same lub podobne zadania, często w tych samych komórkach.

Analiza danych wykazała, że we wszystkich oddziałach celnych w trzech IAS usytuowanych we wschodniej części Polski<sup>96</sup> średnie miesięczne uposażenie<sup>97</sup> funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 5879 zł, w 2020 r. wzrosło do kwoty 6246 zł, na zbliżonym poziomie (6343 zł) utrzymało się w 2021 r., natomiast w 2022 r. zwiększyło się do kwoty 6877 zł.

W tego samego rodzaju jednostkach KAS w zachodniej części kraju średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 6646 zł, w 2020 r. średnia uposażenia zwiększyła się do kwoty 6827 zł, nieznacznie obniżyła się w 2021 r. (do kwoty 6467 zł), a w 2022 r. średnie uposażenie funkcjonariuszy kształtowało się na poziomie 7604 zł.

W 2019 r. dysproporcje pomiędzy wysokością średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy kraju kształtowały się na poziomie 767 zł, co stanowiło 13 % w stosunku do niższej wartości średniego uposażenia.

Poziom zróżnicowania średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy w latach 2020–2021 uległ zmniejszeniu w stosunku do 2019 r. (w roku 2020 różnica wyniosła 9,3 %, w 2021 r. – 2 %), natomiast w 2022 r. wartość ta ponownie wzrosła i zbliżyła się do wartości z roku 2019 (10,6 %). Pomimo wyraźnej tendencji spadkowej w latach 2020–2021 trend ten nie był stabilny i ostatecznie nie doprowadził do zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy, ponieważ w roku 2022 różnica kształtowała się ponownie na wysokim poziomie 727 zł (powyżej 10 %).

Zastępca Dyrektora DBM poinformował, że średnie uposażenie liczone w oparciu o Rb-70 zawiera wszystkie składniki wypłacone, w tym także nagrody, których budżet może ulec zwiększeniu o oszczędności funduszu płac. Tym samym, w przypadku fluktuacji kadr i istniejących w danym momencie wakatów, może powodować zwiększenie średnich na jedną osobę. Zdaniem Z-cy Dyrektora, bardziej miarodajne byłoby odniesienie się do wartości wynikających z planów finansowych jednostek organizacyjnych KAS. Na potwierdzenie tego przedstawiono obliczenia średnich wartości uposażenia w latach 2019–2021, oparte na wartościach wynikających z tych planów (po zmianach) na 31 grudnia danego roku. Do obliczeń przyjęto tylko środki planowane na uposażenia ujęte w paragrafie klasyfikacji budżetowej 405<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Średnie uposażenie funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziale celnym w Białymstoku wynosiło w latach 2019-2022 odpowiednio 5857 zł, 6365 zł, 6370 zł i 6650 zł. W oddziale celnym w Lublinie – 5828 zł, 6209 zł, 6176 zł i 7205 zł oraz w oddziale celnym w Rzeszowie – 5953 zł, 6162 zł, 6482 zł i 6775 zł.

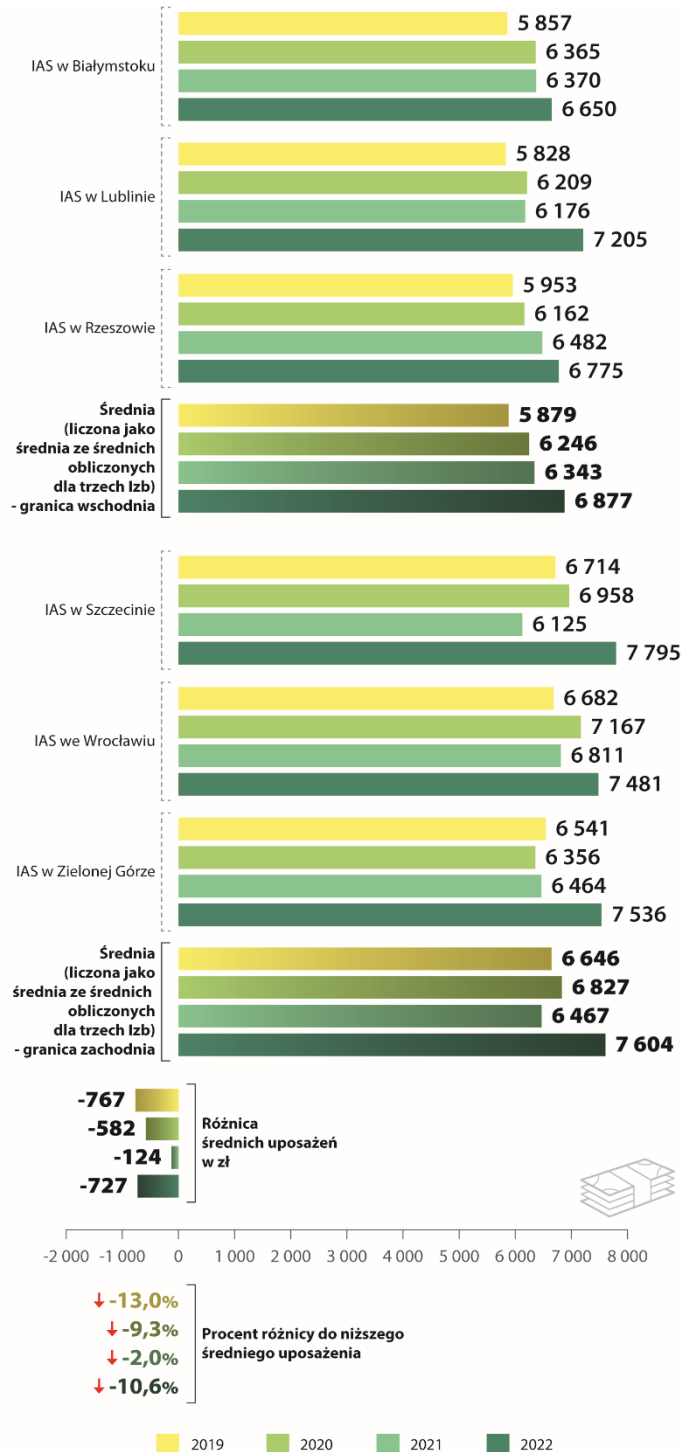
<sup>97</sup> Ustalono dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat, liczone jako wartość średnia od średnich uposażeń funkcjonariuszy z trzech wybranych oddziałów celnych.

<sup>98</sup> Paragraf klasyfikacji budżetowej 405 *Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy*. Paragraf ten obejmuje uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami dla żołnierzy zawodowych, policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa, funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej oraz uposażenia zasadnicze wraz z dodatkami, nagrody uznaniowe i zapomogi dla funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).

i 406<sup>99</sup>. W tak prezentowanym ujęciu, w latach 2020–2021 różnice średniego poziomu uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 2019 (w 2020 r. do 5,3 %, 2021 r. do 2,8 % i w 2022 r. do 2,2 %).

Infografika12

Uposażenia w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

<sup>99</sup> Paragraf klasyfikacji budżetowej 406 *Inne należności żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy zaliczane do wynagrodzeń*. Paragraf ten obejmuje inne należności przysługujące żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom, zaliczane do wynagrodzeń zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2692), niezaliczone do paragrafu 405 i 407.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela zdania składającego wyjaśnienia, że bardziej miarodajne do badania zróżnicowania poziomu średniego uposażenia funkcjonariuszy byłoby odniesienie się do wartości wynikających z planów finansowych jednostek organizacyjnych KAS (etat planistyczny) oraz wyłączenie z obliczeń wydatków na nagrody roczne dla funkcjonariuszy<sup>100</sup>. Monitorowanie poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy w oparciu o etaty kalkulacyjne można, zdaniem NIK, uznać za właściwe na potrzeby prac planistycznych. Do oceny, czy nastąpiło realne zniwelowanie nierówności płacowej uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy kraju, za reprezentatywny miernik należy uznać miernik liczony w oparciu o wykonanie, czyli uposażenia rzeczywiste (faktycznie wypłacone). W ocenie NIK, nie ulega wątpliwości, że na obu etapach zarówno planistycznym, jak i wykonania, dane te powinny podlegać stałemu monitoringowi w celu zniesienia różnic regionalnych.

Fakt, że w poszczególnych jednostkach organizacyjnych występuje inny poziom fluktuacji kadr oraz niejednakowa liczba wakatów, co w konsekwencji generuje różny poziom oszczędności w funduszu płac z możliwością wykorzystania ich na zwiększenie funduszu nagród uznaniowych, świadczy o tym, że nie wyeliminowano w systemie uposażeń wszystkich czynników wpływających na nieuzasadnione nierówności płacowe.

Ponadto należy wskazać, że w uchwale modernizacyjnej KAS 2020–2022 główny wskaźnik monitorowania realizacji celów Programu w zakresie Priorytetu I *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS* zdefiniowano (po zmianie) jako wzrost przeciętnego uposażenia brutto funkcjonariuszy (liczonego we wszystkich składnikach, tj. uposażeniu zasadniczym, dodatkach do uposażenia, odpisach na fundusze: nagród uznaniowych, nagrody rocznej, jednorazowych wypłat obligatoryjnych, np. nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych należnych pracownikom). Przed zmianą uchwały konstrukcja wskaźnika odnosiła się do wzrostu przeciętnego uposażenia funkcjonariuszy na jeden etat w ujęciu planistycznym, natomiast po zmianie wskaźnik opierał się o wszystkie ww. składniki uposażenia.

Uznając za właściwą zmianę uchwały, za uzasadnione należy uznać również przyjęcie zdefiniowanego w niej wskaźnika w celu monitorowania m.in. zniwelowania nierówności regionalnych. Tym bardziej, że powyższe przewidziane w Programie miały umożliwić skierowanie środków m.in. do obszaru poprawy systemów uposażeń w celu eliminacji czynników nieuzasadnionej nierówności płacowej, które negatywnie wpływają na zaangażowanie w realizację zadań zawodowych.

Jednostka kontrolowana nie przedstawiła dokumentów potwierdzających prowadzenie bieżącego monitoringu/analiz dotyczących poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę w oddziałach celnych na zachodniej i wschodniej granicy.

Porównania wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę na zachodniej i wschodniej granicy kraju dokonano nie tylko na poziomie oddziałów celnych, ale także na szczeblu izb administracji skarbowej. W trzech wybranych IAS usytuowanych we wschodniej części Polski<sup>101</sup> średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wyniosło 6191 zł i w każdym kolejnym roku jego wartość wzrosła odpowiednio do 6516 zł, 6798 zł i 7349 zł.

<sup>100</sup> Paragraf klasyfikacji budżetowej 407 Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne dla funkcjonariuszy. Wydatki w tym paragrafie są uwzględniane w Rb-70.

<sup>101</sup> IAS w Białymstoku, Lublinie, Rzeszowie.



**Wyższe uposażenie  
na zachodniej granicy  
niż na wschodniej**

W izbach w zachodniej części kraju<sup>102</sup> średnie miesięczne uposażenie funkcjonariuszy w 2019 r. wynosiło 6452 zł, w 2020 r. średnia uposażenia zwiększyła się do kwoty 7141 zł. W roku 2021 obniżyła wartość do kwoty 6859 zł, a w 2022 r. średnie uposażenie funkcjonariuszy kształtowało się na poziomie 7729 zł.

W 2019 r. dysproporcje pomiędzy wysokością średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w izbach administracji skarbowej na zachodniej i wschodniej granicy kraju kształtowały się na poziomie 261 zł, co stanowiło 4,2 % w stosunku do niższej wartości średniego uposażenia, w roku 2020 wyniosły 625 zł (9,6 %), w 2021 roku 61 zł (0,9 %), a w roku 2022 ponownie wzrosły – do wartości 380 zł (5,2 %).

Podobnie jak w oddziałach celnych, wahania dysproporcji wartości średniego miesięcznego uposażenia w kontrolowanym okresie nie doprowadziły do zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy w skontrolowanych izbach administracji skarbowej.

Wykorzystując dane z bazy, pogłębiono badanie w tym zakresie i ustalono, że dysproporcja w wysokości uposażenia funkcjonariuszy występuje już na poziomie mnożnika kwoty bazowej, który służy do wyznaczenia wysokości uposażenia zasadniczego.

Przeprowadzona przez NIK analiza bazy danych wskazała na brak zmniejszenia różnic w wysokości średniego miesięcznego uposażenia pomiędzy funkcjonariuszami pełniącymi służbę w jednostkach usytuowanych przy zachodniej i wschodniej granicy państwa zarówno na poziomie oddziałów celnych, jak i w skali izb, czy w oparciu o mnożnik kwoty bazowej, czy o wartość faktycznie wypłaconych poborów.

**Podjęte działania  
mające na celu  
niwelowanie różnic**

Za działania umożliwiające stopniowe niwelowanie różnic średniego uposażenia funkcjonariuszy pełniących służbę w Krajowej Administracji Skarbowej, w tym na zachodniej i wschodniej granicy, należy uznać wypracowanie i uzgodnienie przy współpracy z dyrektorami jednostek organizacyjnych KAS, a także przedstawicielami strony społecznej, zasad polityki awansowania w Krajowej Administracji Skarbowej. W ramach określenia polityki awansowania opracowano *Instrukcję awansowania, Siatkę wynagrodzeń i stanowisk oraz Procedurę mianowania na wyższy stopień służbowy*. Pismem z 9 stycznia 2023 r. zaakceptowana przez Szefa KAS polityka awansowania w KAS została przekazana do dyrektorów jednostek organizacyjnych KAS celem jej wdrożenia w podległych jednostkach, przy założeniu, że jest to oczekiwany stan docelowy, a nie obowiązujący w dniu przekazania do implementacji.

Zdaniem NIK, niezależnie od wprowadzenia powyższej regulacji, niezbędnym jest prowadzenie bieżącego i udokumentowanego monitoringu/analiz w zakresie poziomu dysproporcji uposażeń funkcjonariuszy pełniących służbę na zachodniej i wschodniej granicy pod kątem jej skuteczności. Zasadnym, w ocenie NIK, jest przy wyrównywaniu dysproporcji płacowych uwzględnienie rodzaju zadań oraz poziomu obciążenia nimi w poszczególnych jednostkach.

**Różnice  
w uposażeniach**

Dla roku 2019 współczynnik odchylenia standardowego<sup>103</sup> średniego uposażenia w IAS równał się 297 zł. Miara ta w grupie stanowisk specjalistycznych wyniosła 481 zł, eksperckich – 270 zł i kierowniczych – 597 zł. W 2020 r. wskaźnik odchylenia standardowego wzrósł dla średniego uposażenia w IAS do 541 zł oraz odpowiednio w grupie stanowisk służbowych specjalistycznych, eksperckich i kierowniczych do 550 zł, 645 zł i 752 zł. Najwyższe wskazania współczynnika odchylenia standardowego (1052 zł) dla średniego uposażenia w IAS dotyczą roku 2021, w tym wyznaczony w grupie

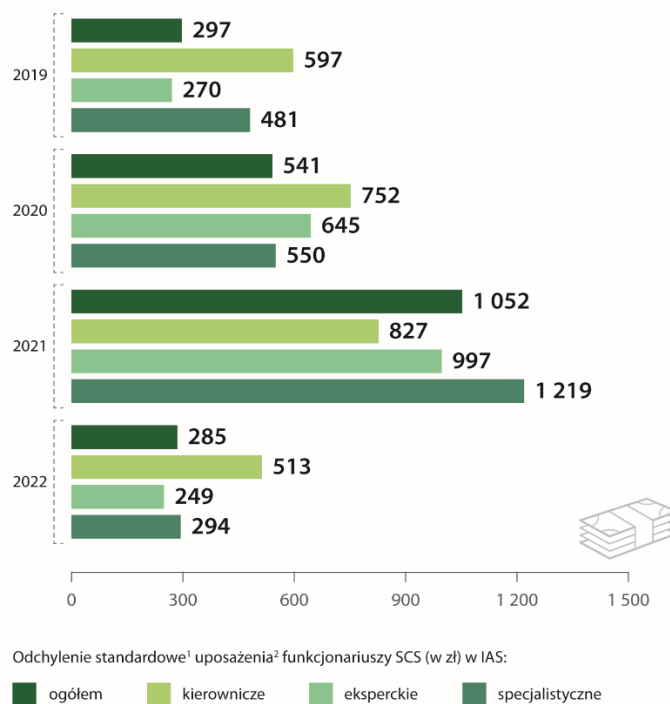
<sup>102</sup> IAS w Szczecinie, we Wrocławiu, w Zielonej Górze.

<sup>103</sup> W celu określenia, czy w kontrolowanym okresie nastąpiło zmniejszenie różnic w wynagrodzeniach, obliczono odchylenie standardowe. Odchylenie standardowe jest pierwiastkiem kwadratowym z wariancji. Odchylenie standardowe informuje o tym, jak szeroko wartości danej wielkości są rozrzucone wokół jej średniej. Im mniejsza wartość odchylenia, tym obserwacje są bardziej skupione wokół średniej.

stanowisk specjalistycznych – 1219 zł, eksperckich – 997 zł i dla stanowisk kierowniczych – 827 zł. Rok 2022 charakteryzował się spadkiem wartości wskaźnika do poziomu 285 zł dla średniego uposażenia w IAS oraz do 294 zł w grupie stanowisk specjalistycznych, 249 zł dla stanowisk eksperckich i 513 zł dla stanowisk kierowniczych.

### Infografika 13

Odchylenie standardowe uposażenia funkcjonariuszy w zł poszczególnych grupach stanowisk



<sup>1</sup> Odchylenie standardowe jest pierwiastkiem kwadratowym z wariancji. Odchylenie standardowe informuje o tym, jak szeroko wartości danej wielkości są rozrzucone wokół jej średniej. Im mniejsza wartość odchylenia tym obserwacje są bardziej skupione wokół średniej.

<sup>2</sup> Rozumiane jako uposażenie liczone we wszystkich wypłaconych składnikach wynagrodzenia, tj. w szczególności uposażenie zasadnicze, dodatki do uposażenia, nagrody uznaniowe, nagroda roczna, jednorazowe wypłaty obligatoryjne (np. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne), oraz świadczenie motywacyjne i za długoletnią służbę, ustalone dla wartości wypłaconego miesięcznego uposażenia funkcjonariuszy brutto na jeden etat.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W latach 2020–2022, w porównaniu do roku 2019, wartość współczynnika odchylenia standardowego dla średniego uposażenia w IAS podlegała znacznym wahaniom, przy czym w roku 2022 osiągnęła stan nieznacznie niższy od wskazań dla roku odniesienia. Zmniejszenie wartości wskaźnika w stosunku do roku 2019 nastąpiło również dla wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy w każdej z kategorii stanowisk służbowych.

### 5.2.1. Polityka awansowa w SCS

Praktyka mianowania funkcjonariuszy SCS na stopnie służbowe w latach 2020–2021 opierała się na przepisach rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy. W roku 2022 wypracowano w jednostkach KAS i rozpoczęto stosowanie zasad, które ostatecznie weszły w skład szerszego dokumentu, zatwierdzonego przez Szefa KAS i 9 stycznia 2023 r. przekazanego dyrektorom IAS do wdrożenia, tj. polityki awansowania w Krajowej Administracji Skarbowej, której jednym z elementów była Procedura mianowania na wyższy stopień służbowy. Do wprowadzenia ww. dokumentu Szef KAS nie wydawał wytycznych lub innych dokumentów

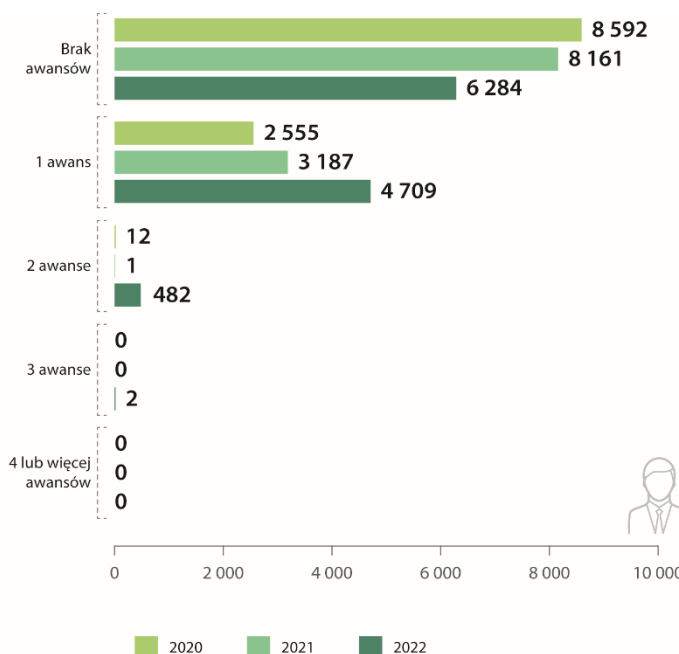
**Wzrost liczby awansów w 2022 r.**

dotyczących pragmatyki polityki awansowania w SCS. Za realizację polityki awansowania odpowiadali DIAS.

Porównania, jak kształtowała się liczba awansów w stopniu służbowym<sup>104</sup> w okresie kontrolowanym, dokonano w stosunku do roku 2019, w którym łączna liczba awansów w stopniu wyniosła 3424, z czego w kategorii stanowisk służbowych kierowniczych – 373, eksperckich – 1290 i specjalistycznych – 1761. W roku 2020 liczba awansów w stopniu ogółem obniżyła się o 24,7 % (do wartości 2579, tj. spadek o 845 awansów). Największy spadek (o 33,5 %, tj. o 590 awansów) liczby awansów dotyczył funkcjonariuszy w grupie stanowisk specjalistycznych, najmniejszy (o sześć awansów, tj. o 1,6 %) w grupie stanowisk kierowniczych. W roku 2021 liczba awansów ogółem w stosunku do roku 2020 wzrosła (o 610 awansów, tj. 23,6 %), lecz nadal nie osiągnęła poziomu z roku 2019 (była niższa o 235 awansów, tj. 6,9 %). W roku 2022 liczba awansów w stopniu służbowym ogółem wyniosła 5679 i była o 2255 (65,9 %) awansów większa w porównaniu do roku 2019 oraz o 2490 (78,2 %) awansów w porównaniu do roku 2021.

**Infografika 14**

Awanse w SCS. Liczba funkcjonariuszy, którzy w danym roku otrzymali awanse.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Biorąc pod uwagę kategorię stanowisk:

- Liczba awansów dotyczących stanowisk kierowniczych w roku 2020 (367 awanse) i 2021 (373 awanse) kształtowała się na poziomie zbliżonym do liczby awansów z roku 2019 w tej grupie funkcjonariuszy. Wzrost liczby awansów do 562 miał miejsce w roku 2022 i wartość ta była wyższa o 50,7 % w porównaniu do roku 2019.
- W kategorii stanowisk eksperckich w latach 2020–2022 liczba awansów wynosiła odpowiednio 1041, 1308 i 1814. W stosunku do roku 2019 spadek awansów (o 249 awansów, tj. 19,3 %) odnotowano w roku 2020. W kolejnych latach, w odniesieniu do roku 2019 (1,4 %), a także „rok do roku”, następował sukcesywny wzrost liczby awansów. Najwyższy wzrost

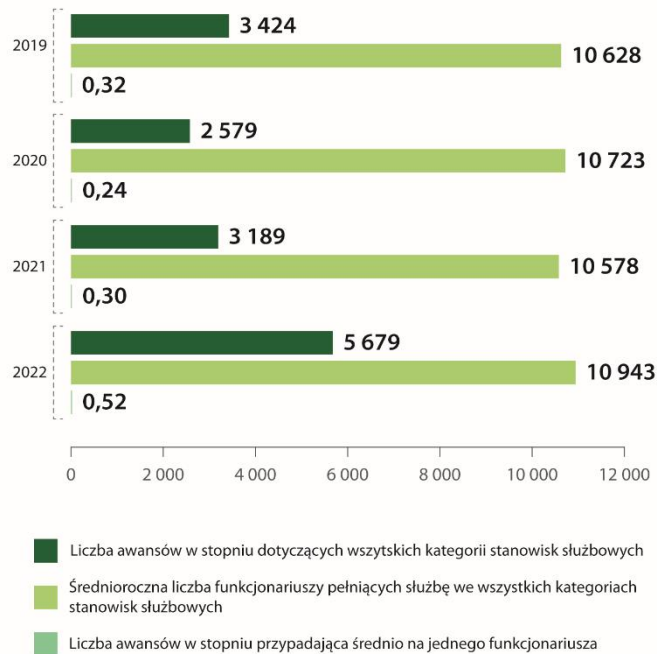
<sup>104</sup> W badanym okresie 2020-2022 ogólna, średnioroczna liczba funkcjonariuszy kształtowała się na podobnym poziomie, a różnica w ich liczbie nie przekraczała 3,4 % (najniższa 10 578 w 2021 r., a najwyższa – 10 943 w 2022 r.), również w roku 2019, służącym jako rok odniesienia, liczba ta nie wykroczyła poza powyższe granice. Z uwagi na bardzo zbliżoną średnioroczną liczbę funkcjonariuszy w poszczególnych latach, przedstawione wskaźniki w zakresie średniej liczby awansów w stopniu przypadającej średnio na jednego funkcjonariusza są porównywalne zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w ujęciu procentowym.

(o 524 awanse, tj. 40,6 %) liczby awansów w tej grupie stanowisk, w stosunku do roku 2019, wystąpił w roku 2022.

- Podobnie, w badanym okresie, kształtował się poziom awansów w stopniach w kategorii stanowisk specjalistycznych. Rok 2020 zamknął się liczbą 1171 awansów (spadek o 590, tj. o 33,5 % w stosunku do roku 2019). Rok 2021 to 1508 awansów, czyli wzrost względem roku 2020, lecz nadal poniżej wartości z roku odniesienia (2019) o 253, tj. o 14,4 %. Istotny wzrost liczby awansów w stopniach dotyczących stanowisk specjalistycznych odnotowano w 2022 r., w którym liczba awansów wyniosła 3303, tj. o 1542 awansów więcej niż w roku 2019 (o 87,6 %), a w stosunku do roku 2021 (1508 awansów) została podwojona.

Infografika 15

Awanse w SCS. Liczba funkcjonariuszy, którzy otrzymali awans.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

**Porównanie liczby awansów w MF i SCS**

Średnia liczba awansów w stopniu liczona we wszystkich kategoriach stanowisk służbowych przypadająca średnio na jednego funkcjonariusza pełniącego służbę w:

- Ministerstwie Finansów w roku 2019 wynosiła 0,74. W latach 2020–2021 liczba awansów zmniejszyła się do poziomu odpowiednio 0,27 średnio na funkcjonariusza i 0,26. Wartość ta ponownie wzrosła (do 0,42) w roku 2022, przy czym kształtowała się poniżej wskaźnika z roku 2019;
- IAS w roku 2019 była na poziomie 0,27. W badanym okresie wynosiła odpowiednio 0,23, 0,28 i 0,48. W przekroju terytorialnym najniższy wskaźnik poziomu awansów odnotowano w IAS w Zielonej Górze (0,26), w Szczecinie i w Krakowie z takim samym wskaźnikiem 0,33. Najwyższe wskaźniki dotyczyły IAS w Rzeszowie (0,81) oraz Lublinie (0,80).

Również w ww. jednostkach w 2022 r. największa liczba funkcjonariuszy została awansowana dwa razy w tym samym roku. W IAS w Rzeszowie liczba funkcjonariuszy, którzy otrzymali dwa awanse w jednym roku, dotyczyła 12,6 % (155 osób) funkcjonariuszy zatrudnionych według stanu na ostatni dzień tego roku oraz w Lublinie 10 % (183 osoby) i podobnie (10 %) w IAS w Bydgoszczy. W pozostałych jednostkach stosunek ten nie przekroczył 5 %.

**Sporadyczne przypadki awansów więcej niż dwukrotnych w jednym roku**

Wyższy poziom dwukrotnych awansów w 2022 r. w wymienionych IAS spowodowany był awansowaniem funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej (pierwszy awans po ukończeniu zasadniczego kursu zawodowego) oraz kolejny w momencie mianowania do służby stałej. W przypadku IAS w Lublinie i Rzeszowie dodatkową okolicznością wpływającą na wzrost ogólnej liczby awansów była sytuacja geopolityczna. W obu wymienionych jednostkach awansowano funkcjonariuszy, którzy od momentu wybuchu wojny w Ukrainie pełnili służbę w oddziałach celnych granicznych oraz komórkach realizacji i uczestniczyli bezpośrednio lub pośrednio we wsparciu obsługi uchodźców oraz obsłudze obrotu towarowego, zapewniając płynność odpraw, w tym transportów wsparcia militarnego i pomocy humanitarnej dla Ukrainy.

W okresie kontrolowanym 2020–2023 (I kwartał) 1050 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w IAS (tj. 9,8 % średniorocznej liczby zatrudnionych w latach 2020–2022) nie otrzymało żadnego awansu w stopniu służbowym. Rocznie braku awansu w stopniu służbowym doświadczyło średnio blisko 7700 funkcjonariuszy. Jeden awans w roku otrzymało średnio 3484 funkcjonariuszy. W latach 2020–2021 dwa awanse otrzymało łącznie 13 funkcjonariuszy. W roku 2022 liczba awansów pod względem krotności również wzrosła. Dwa awanse w tym samym roku otrzymało 482 funkcjonariuszy. W okresie 2020–2023 (I kwartał) wystąpiły trzy przypadki awansowania tego samego funkcjonariusza pięciokrotnie. Nie wystąpiły przypadki awansowania tego samego funkcjonariusza w wymienionym okresie więcej niż pięć razy.

**Awansowanie funkcjonariuszy w izbach administracji skarbowej**

W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 r. przyznano funkcjonariuszom Izb objętych kontrolą odpowiednio 639, 953, 1788, 145 awansów w stopniach służbowych oraz stosownie 348, 548, 415 i 143 awanse na wyższe stanowiska służbowe. Liczba przyznanych awansów w stopniach oficerskich wyniosła 160 w 2020 r., 165 w 2021 r. i 191 w 2022 r., co stanowiło odpowiednio 22 %, 24,8 % i 31,6 % liczby funkcjonariuszy posiadających stopnie oficerskie w kontrolowanych Izbach.

**Przykłady**

W **Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie** w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost udziału funkcjonariuszy awansowanych w stopniach służbowych o 50,7 punktów procentowych. Było to związane z wyróżnieniem funkcjonariuszy ponadprzeciętnie zaangażowanych w obsługę granicy z Ukrainą.

W okresie objętym kontrolą w **IAS we Wrocławiu** dwóch funkcjonariuszy otrzymało trzy awanse na wyższe stopnie służbowe, 107 funkcjonariuszy otrzymało dwa awanse na wyższe stopnie służbowe. W 2020 r. na jednego funkcjonariusza SCS przypadało średnio 0,21 awansu. W 2021 r. wskaźnik ten wynosił 0,24, a w 2022 r. 0,39 awansu na jednego funkcjonariusza Szef KAS skorzystał jednokrotnie z uprawnienia wynikającego z art. 197 ust. 4a ustawy o KAS i mianował funkcjonariusza IAS we Wrocławiu na wyższy stopień służbowy z pominięciem wymaganego okresu pełnienia służby w danym stopniu. Mianowanie ze stopnia starszego rachmistrza na stopień aspiranta<sup>105</sup>, zostało podpisane przez Szefa KAS 9 listopada 2022 r.

W 2021 r. największą dynamiką awansów w stopniu (188,1 %) i na wyższe stanowisko (359 %) charakteryzowała się Izba w Warszawie. Wynikało to ze zmiany polityki kadrowej polegającej na corocznym wydzielaniu w ramach planu wydatków Izby środków na awanse wraz z określeniem limitów pieniężnych i liczbowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych. Z kolei w 2022 r. największa dynamika awansów w stopniu (289,2 %) i na wyższe stanowisko (125,8 %) wystąpiła w Izbie w Rzeszowie. Było to związane z wyróżnieniem funkcjonariuszy ponadprzeciętnie zaangażowanych w obsługę granicy z Ukrainą.

W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 r. w badanych Izbach 1423 funkcjonariuszy otrzymało po jednym awansie w stopniach służbowych. Dwa, trzy i cztery awanse w stopniach służbowych otrzymało odpowiednio 733, 49

<sup>105</sup> Z pominięciem stopnia młodszego aspiranta.



i pięciu funkcjonariuszy. W kontrolowanym okresie żadnego awansu w stopniach służbowych nie otrzymało łącznie 2052 funkcjonariuszy.

**Przykład**

W IAS w Rzeszowie w okresie objętym kontrolą cztery awanse otrzymało trzech funkcjonariuszy. Z uzasadnień wniosków o awanse wynika m.in., że funkcjonariusze w codziennej służbie posiadali umiejętności skutecznego rozwiązywania problemów, harmonijnie współpracowali z przedsiębiorcami i agencjami celnymi, służyli pomocą jako koordynatorzy w dziedzinie unijnego systemu rejestracji dokumentów informacyjnych dotyczących procedur przetwórczych, współpracowali z Ministerstwem Finansów w tworzeniu aplikacji, byli sumienni, odpowiedzialni i samodzielni, cechowała ich łatwość komunikacji z otoczeniem, przestrzeganie zasad etyki służbowej i ogólnie przyjętych wartości i zasad współżycia, uczestniczyli w przygotowaniu i wdrożeniu niezbędnej infrastruktury, w związku z sytuacją w Ukrainie podejmowali działania, które przyczyniły się do sprawnej obsługi uchodźców.

**5.2.2. Pozyskiwanie funkcjonariuszy do Służby**

W 2020 r. przyjęto do Służby Celno-Skarbowej 952 funkcjonariuszy, w tym 636 osób (66,8 %) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy i cztery osoby (0,4 %) przechodzące z innych służb mundurowych. Odeszło ze służby 964 funkcjonariuszy, w tym 870 (90,2 %) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz pięć osób (0,5 %) przeniesiono do innych służb mundurowych.

W roku 2021 przyjęto do służby łącznie 1332 funkcjonariuszy, w tym 438 osób (32,9 %) w wyniku przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy, a osiem osób (0,6 %) z innych służb mundurowych. Ze Służby odeszło 1266 funkcjonariuszy, w tym 1158 (91,5 %) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych oraz dwie osoby (0,2 %) w związku z przejściem do innych służb mundurowych.

Zgodnie z art. 153 ust. 4 ustawy o KAS Szef Krajowej Administracji Skarbowej w uzasadnionych potrzebach służby lub kwalifikacjami kandydata do Służby może zwolnić kandydata z etapów postępowania kwalifikacyjnego. W latach 2020–2022 Szef KAS skorzystał z przedmiotowych uprawnień w stosunku do 2711 kandydatów.

**Działania Szefa KAS mające na celu podniesienie skuteczności naborów**

Mając na celu zwiększenie skuteczności rekrutacji funkcjonariuszy wprowadzono dodatkowe terminy na realizację testów wiedzy oraz nowy wzór ogłoszenia/informacji o postępowaniu. Ponadto dokonano zmian w rozporządzeniu<sup>106</sup> w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w Służbie Celno-Skarbowej. Celem zmian było usprawnienie procesu naboru. Umożliwiono składanie dokumentów drogą elektroniczną oraz przeprowadzono pilotażowe badanie ankietowe on-line mierzące doświadczenie kandydatów biorących udział w procesie rekrutacji, w tym zidentyfikowanie co w procesie rekrutacji kandydaci oceniają jako wymagające poprawy. Badanie to następnie wprowadzono jako stały element procesu rekrutacji, w celu pozyskiwania danych mogących stanowić podstawę do optymalizacji procesu rekrutacji. Wprowadzono stały monitoring procesu rekrutacji i zdawalności testów, w tym testów psychologicznych.

W latach 2020 i 2021 średni poziom zdawalności testów psychologicznych wahał się w przedziale 48–52 %. Szef KAS, z uwagi na niezadawalający poziom zdawalności testów, podjął decyzję o rozpoczęciu prac pilotażowych mających na celu ewentualną zmianę testów psychologicznych wykorzystywanych w postępowaniach kwalifikacyjnych. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych trwały prace nad wyborem dwóch testów psychologicznych,

<sup>106</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2) uchylone z dniem 11 listopada 2021 r. rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej).

opracowaniem profilu kandydata do służby w SCS na podstawie wyników badania pilotażowego, a także opracowaniem dokumentów wewnętrznych.

Szef KAS pismem z dnia 5 lipca 2020 r.<sup>107</sup> zwrócił uwagę dyrektorom jednostek organizacyjnych KAS na dużą fluktuację kadr i polecił w związku z tym uruchamianie procesów rekrutacyjnych na wszystkie wakuujące stanowiska w SCS oraz podjęcie dodatkowych działań w celu sprawniejszej realizacji procesu rekrutacji. Dyrektorzy IAS mieli uruchamiać nabory już w momencie otrzymania oświadczenia woli funkcjonariusza o przejściu na emeryturę, wskazywać w ogłoszeniu informację o kwocie proponowanego uposażenia i dodatku za stopień oraz informację o przysługującym dodatku stażowym, informować w ogłoszeniu o docelowym miejscu pełnienia służby, umożliwić kandydatowi wskazanie preferowanego miejsca służby spośród miejsc wymienionych w ogłoszeniu, publikować ogłoszenia na portalach internetowych/ w prasie regionalnej oraz podejmować działania promocyjne w regionie, takie jak: udział w targach pracy, dniach otwartych na uczelniach wyższych czy w szkołach średnich.

### **Działania DIAS dotyczące pozyskiwania funkcjonariuszy**

W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 r. w kontrolowanych izbach administracji skarbowej przyjęto do służby łącznie 1169 osób, w tym: 233 osoby w 2020 r., 444 w 2021 r. i 392 w 2022 r. Największy udział w ogólnej liczbie przyjętych stanowili kandydaci wyłonieni w postępowaniach kwalifikacyjnych – 57,6 % (673 osoby) i pracownicy korpusu służby cywilnej przeniesieni w trybie w art. 150 ustawy o KAS – 39,1 % (457 osób).

W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 r. w kontrolowanych izbach administracji skarbowej zakończono 39 postępowań kwalifikacyjnych do Służby Celno-Skarbowej. Na łączną liczbę 1792 wolnych etatów objętych tymi postępowaniami złożono 6734 oferty pracy, z których 436 nie spełniało wymagań formalnych określonych w informacji o postępowaniu. Pozytywny wynik ze wszystkich etapów postępowania kwalifikacyjnego uzyskało 1109 kandydatów na funkcjonariuszy, tj. o 683 osoby (o 38,1 %) mniej niż poszukiwano.

Na jedno wolne stanowisko ubiegało się ponad siedmiu kandydatów w Izbie Administracji Skarbowej w Rzeszowie i niemal trzech w Izbie w Warszawie. W Izbie we Wrocławiu i Izbie w Szczecinie na jeden wolny etat złożono odpowiednio 2,6 i 1,2 oferty pracy, które spełniały wymagania formalne. Jedynie w Izbie w Rzeszowie postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym ukończyło więcej kandydatów na funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej niż stanowisk objętych tymi postępowaniami, tj. 565 osób na 458 wolnych miejsc. W wyniku przeprowadzonych postępowań kwalifikacyjnych w Izbie w Warszawie wyłoniono 212 kandydatów na 363 stanowiska objęte tymi postępowaniami (58,4 %), w Izbie we Wrocławiu 225 na 502 (44,8 %), a w IAS w Szczecinie tylko 107 osób na 469 wolnych miejsc (22,8 %).

W kontrolowanych izbach szczegółowym badaniem objęto próbę łącznie dziewięciu postępowań kwalifikacyjnych dotyczących 657 wolnych etatów<sup>108</sup>. W wyniku dokonanej analizy ustalono, że informacje o postępowaniu zawierały elementy określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej oraz zostały podane do wiadomości publicznej zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia. Terminy wyznaczone na składanie dokumentów były dłuższe od minimalnego terminu określonego w § 2 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. Zespoły do przeprowadzenia postępowań objętych badaniem zostały wyznaczone w sposób przewidziany w § 4 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia.

<sup>107</sup> Pismo z dnia 5 lipca 2020 r. nr DOS8.111.2.2020 Szefa KAS do dyrektorów IAS oraz Krajowej Informacji Skarbowej.

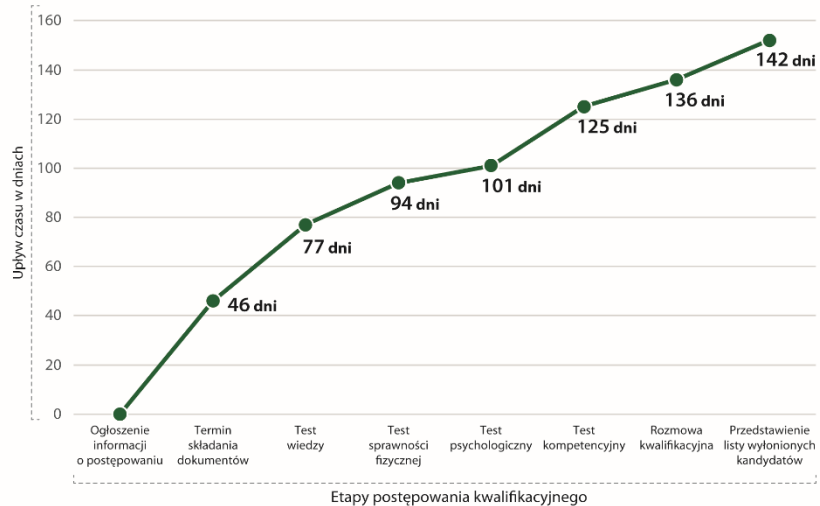
<sup>108</sup> Po dwa postępowania kwalifikacyjne w Izbach w: Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie oraz trzy postępowania we Wrocławiu.

**Długi proces  
pozyskiwania  
funkcjonariuszy**

Na poniższej infografice przedstawiono w czasie etapy postępowania kwalifikacyjnego nr 2/2020 w Izbie w Warszawie. Postępowanie przeprowadzono w terminie od 30 października 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r., tj. w 152 dni. W tym 46 dni przeznaczono na składanie ofert pracy (do 15 grudnia 2020 r.), 62 dni trwało przeprowadzenie testów: wiedzy, sprawności fizycznej, psychologicznego, kompetencyjnego i rozmów kwalifikacyjnych (od 15 stycznia 2021 r. do 18 marca 2021 r.).

**Infografika 16**

Przebieg postępowania kwalifikacyjnego do Służby Celno-Skarbowej nr 2/2020 przeprowadzonego w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie



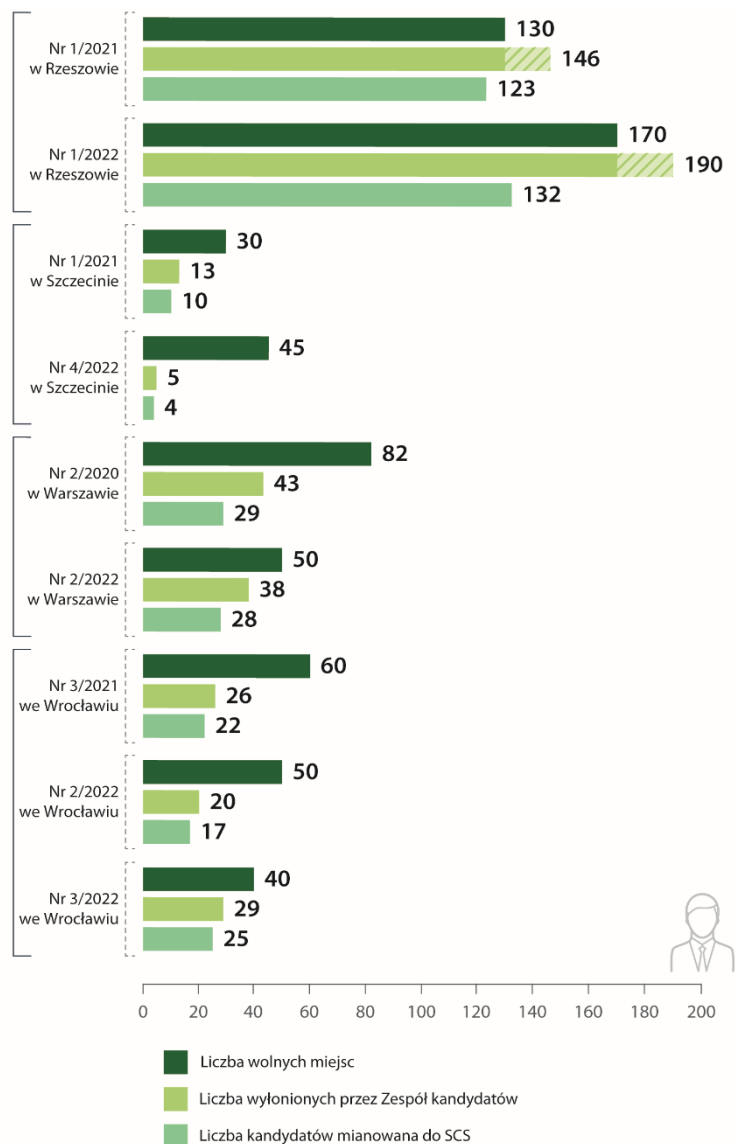
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie.

Kandydaci, którzy uzyskali pozytywny wynik z wszystkich etapów postępowania, rekomendowani do Służby Celno-Skarbowej kierowani są, zgodnie z §18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej, do komisji lekarskiej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w celu ustalenia jego zdolności fizycznej i psychicznej do służby lub przeprowadzenia badania psychofizjologicznego. Do służby są przyjmowani kandydaci, którzy uzyskali orzeczenie o fizycznej i psychicznej zdolności do Służby Celno-Skarbowej oraz pozytywną opinię w wyniku przeprowadzenia badania psychofizjologicznego, jeżeli zostało ono przeprowadzone.

Z wynikiem pozytywnym ukończyło postępowania kwalifikacyjne objęte badaniem łącznie 510 kandydatów. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych do służby przygotowawczej mianowano łącznie 390 (76,5 %) osób wyłonionych w tych postępowaniach. Efekty poszczególnych postępowań kwalifikacyjnych poddanych szczegółowej analizie, tj. liczbę kandydatów mianowanych do Służby Celno-Skarbowej w odniesieniu do liczby wolnych miejsc i liczby kandydatów, którzy pozytywnie przeszli testy i rozmowę kwalifikacyjną prezentuje poniższa infografika.

Infografika 17

Rezultaty postępowań kwalifikacyjnych na funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej objętych szczegółowym badaniem



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Izbach Administracji Skarbowej w Warszawie, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

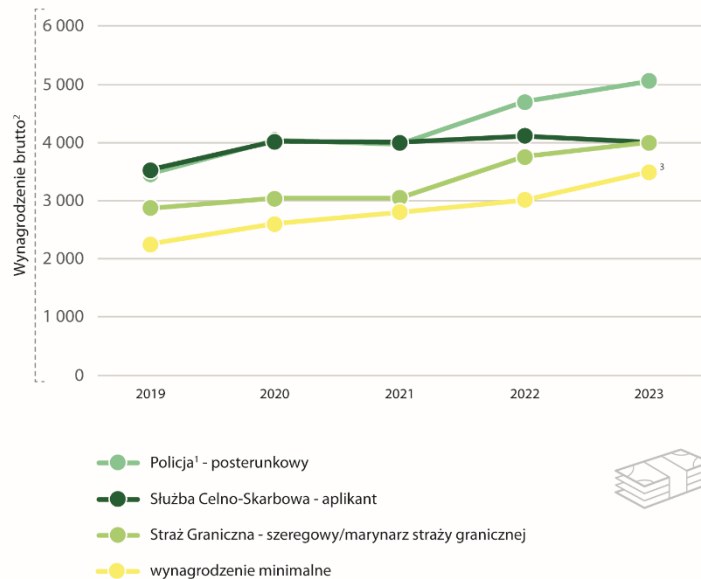
**Uposażenie funkcjonariuszy przyjmowanych do służby**

**Przykład**

Funkcjonariuszom SCS przyjętym do służby w latach 2020–2023 (I kw.) w **IAS w Rzeszowie** były wypłacane: nagrody indywidualne (od 640 zł do 4 746 zł), nagrody dodatkowe (od 500 do 5 000 zł), nagrody za zastępstwo – w IV kw. 2022 r. (od 122 zł do 717 zł), dodatki specjalne (w tym dodatki przyznane w okresie epidemii COVID-19 oraz w czasie wojny w Ukrainie) (od 220 zł do 3 100 zł), dodatki motywacyjne (od 1516 zł do 2821 zł). Funkcjonariuszom SCS przyjętym do służby nie wypłacano dodatku wynikającego z rezerwy pobrewitowej.

## Infografika 18

Uposażenie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, Policji i Straży Granicznej po przyjęciu do służby.



<sup>1</sup> Dane dotyczące wynagrodzeń w Policji za lata 2019-2022 na dzień 1 czerwca danego roku.

<sup>2</sup> Uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami: służbowy za stopień, służbowy za wieloletnią służbę/wysługę lat, kontrolerski, funkcyjny, opieka nad służbowym koniem lub psem, specjalny, służbowy, stołeczny, instruktorski, terenowy.

<sup>3</sup> Do dnia 30 czerwca 2023 r. Od dnia 1 lipca 2023 r. kwota minimalnego wynagrodzenia wynosiła 3600 zł.

### Główne przyczyny przedłużania się postępowań kwalifikacyjnych

Głównymi przyczynami mianowania do Służby Celno-Skarbowej mniejszej liczby kandydatów od wskazanej przez zespoły do przeprowadzenia postępowań kwalifikacyjnych i zaakceptowanej przez dyrektorów izb administracji skarbowej były rezygnacja kandydata z wstąpienia do służby albo nieprzystąpienie przez niego do badań przed komisją lekarską podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – 34 osoby (18 w Izbie w Rzeszowie, 11 w Warszawie, dwie we Wrocławiu i trzy osoby w Szczecinie). Wobec 24 osób komisja lekarska orzekła o niezdolności do pełnienia Służby Celno-Skarbowej (12 w Warszawie, dziewięciu we Wrocławiu, dwóch w Rzeszowie, jednej w Szczecinie) oraz trzech kandydatów przyjęto do służby w związku z wcześniejszym postępowaniem kwalifikacyjnym (Izba w Rzeszowie). Pozostałych 59 kandydatów, w tym 58 w Izbie w Rzeszowie, oczekiwało na badania przed komisją lekarską lub rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą.

W badanych Izbach od daty sporządzenia przez zespoły przeprowadzające postępowanie listy kandydatów do dnia podjęcia służby upłynęło od 47 dni do 307 dni. Na długość tego okresu miały wpływ między innymi: data wystawienia kandydatowi skierowania na badania do komisji lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, termin przeprowadzenia badań przez komisje lekarskie oraz okres wypowiedzenia w poprzednim miejscu pracy wynoszący niekiedy trzy miesiące.

Dyrektorzy kontrolowanych Izb wskazywali też że w okresie objętym kontrolą na czas trwania postępowań wpływ miał też stan epidemii spowodowany zakażeniami wirusem SARS-CoV2, co skutkowało koniecznością prowadzenia poszczególnych etapów postępowań przy zachowaniu wymaganych obostrzeń związanych z sytuacją epidemiczną.

Czas nieobsadzenia stanowisk objętych badanymi postępowaniami kwalifikacyjnymi, tj. okres od daty sporządzenia analizy potrzeb etatowych



i ustalenia liczby wolnych etatów funkcjonariuszy, na które może zostać ogłoszone postępowanie kwalifikacyjne, do dnia mianowania do służby przygotowawczej, trwał od pół roku do prawie roku i trzech miesięcy.

Zdaniem NIK, w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie długotrwanie prowadzono czynności związane z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych. Czas nieobsadzenia stanowiska trwał od 196 do 441 dni w przypadku postępowania nr 2/2020 oraz od 212 do 406 dni w postępowaniu nr 2/2022. NIK dostrzega, że na czas nieobsadzenia stanowisk miały wpływ obowiązujące uregulowania prawne, niemniej długotrwałe prowadzenie czynności związanych z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych skutkujące nieobsadzeniem tych stanowisk przez 406 czy 441 dni wskazuje, że nie prowadzono sprawnie procesu pozyskiwania kandydatów do Służby Celno-Skarbowej.

**Znaczna skala  
zwolnień z etapów  
postępowania  
kwalifikacyjnego**

Decyzje o zwolnieniu kandydatów z etapów postępowania kwalifikacyjnego związane były z obostrzeniami związanymi z przedłużającym się stanem epidemii w kraju. Dyrektorzy jednostek organizacyjnych KAS występowali do Szefa KAS o zwolnienie z postępowań kwalifikacyjnych kandydatów do służby, wskazując na utrudnienia związane z zachowaniem reżimu sanitarnego, spowodowane ograniczoną ilością komputerów oraz sal wykładowych i sportowych.

Szef KAS poleceniem z lutego 2020 r. polecił wstrzymanie postępowań kwalifikacyjnych do SCS, a odwołanie tego polecenia w 2021 r. spowodowało zwiększenie liczby kandydatów w tym roku. Za prowadzenie postępowań kwalifikacyjnych, w tym za wprowadzenie ograniczeń będących konsekwencją wprowadzenia stanu epidemii byli odpowiedzialni dyrektorzy izb administracji skarbowej.

**Przekształcenie  
stosunku pracy  
w stosunek służbowy  
funkcjonariuszy  
wcześniej  
„ucywilnionych”**

W opinii Zastępcy Dyrektora DBM zwolnienie znacznej liczby kandydatów z etapów postępowania kwalifikacyjnego nie stanowiło potencjalnego ryzyka pozyskania do służby funkcjonariuszy niespełniających wymogów służby, ponieważ zakres wiedzy kandydatów z obszaru organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym KAS, członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz aktualnych zagadnień społeczno-gospodarczych weryfikowany miał być podczas rozmowy kwalifikacyjnej. Natomiast zdolność fizyczną i psychiczną kandydata do służby ustalały komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

W uzasadnieniach o zwolnienie z etapów postępowania kwalifikacyjnego konkretnych kandydatów dyrektorzy wskazywali m.in. duże doświadczenie zawodowe, wykształcenie, ukończenie specjalistycznych szkoleń, znajomość systemów i narzędzi komputerowych czy też posiadane uprawnienia. Formułowane przez dyrektorów zbiorcze wnioski o zwolnienie z etapów postępowania kwalifikacyjnego wskazywały na wysoką skalę zwolnień ze służby spowodowaną przechodzeniem na emeryturę doświadczonych funkcjonariuszy, wydłużającymi się postępowaniami kwalifikacyjnymi w związku z epidemią, kosztami związanymi z koniecznością wynajęcia obiektów sportowych i zakupem środków ochrony sanitarnej.

Dyrektorzy IAS, wykorzystywali limity etatów, które posiada każda jednostka organizacyjna. Proces miał miejsce wobec osób, które spełniały określone oczekiwania kierownika jednostki, w tym kwalifikacje i przygotowania zawodowe.

Dyrektorzy IAS na polecenie Szefa KAS z dnia 20 listopada 2019 r.<sup>109</sup> dokonali diagnozy skali zainteresowania przywróceniem do służby byłych funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej, których stosunek służbowy został przekształcony w stosunek pracy na podstawie art. 171

<sup>109</sup> Pismo z dnia 20 listopada 2019 r. nr DOS7.0723.24.2019. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do dyrektorów Izb Krajowej Administracji Skarbowej.

przepisów wprowadzających ustawę o KAS.<sup>110</sup> Na podstawie informacji od Dyrektorów IAS Szef KAS pozyskał dane o łącznie 1327 osobach zainteresowanych przekształceniem stosunku pracy w stosunek służbowy.

Szef KAS pismem z dnia 4 kwietnia 2020 r. wyraził zgodę na rozpoczęcie procesu przekształceń oraz wydał rekomendacje wskazując, aby w pierwszej kolejności obsadzano wakaty w grupie funkcjonariuszy. W przypadku gdy jednostka nie dysponowała wystarczającą liczbą wakatów, możliwe było wystąpienie z wnioskiem o dokonanie stosownych zmian w planie etatów wraz ze szczegółowym uzasadnieniem celowości takich zmian. Na 10 października 2020 r. 403 osobom stosunek pracy został przekształcony w stosunek służby, a 804 osoby nadal były zainteresowane zmianą.

Według stanu na 31 marca 2023 r. liczba osób, których stosunek służby został przekształcony w stosunek pracy i którzy powrócili do służby w trybie art. 150 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, wyniosła 1569, z tego w służbie pozostało 1156 funkcjonariuszy. Proces przekształcenia stosunków pracy członków korpusu służby cywilnej w stosunki służbowe stanowił w KAS działania zaplanowane.

### **Przeniesienie funkcjonariuszy**

Zgodnie z art. 162 ust. 5 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, jeżeli wymagają tego potrzeby Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusza można przenieść czasowo, na okres do sześciu miesięcy w roku kalendarzowym, w tej samej albo innej miejscowości do innej jednostki organizacyjnej KAS. W kontrolowanym okresie w czterech Izbach 198 razy przenoszono funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS. Średni czas przeniesienia wynosił 94 dni w Izbie w Rzeszowie, 32 dni w Izbie w Szczecinie, 26 dni w Izbie w Warszawie oraz 19 dni w Izbie we Wrocławiu. Przeniesienia były spowodowane koniecznością przeszkolenia i przyuczenia funkcjonariuszy do realizacji zadań w komórkach kluczowych dla potrzeb Grupy Reagowania Kryzysowego oraz potrzebą wsparcia kadrowego oddziałów celnych i innych komórek organizacyjnych urzędów celno-skarbowych. Szczegółowym badaniem w zakresie prawidłowości dokonywanych przez dyrektorów izb administracji Skarbowej czasowych przeniesień funkcjonariuszy objęto przeniesienia dotyczące łącznie 62 funkcjonariuszy. Stwierdzono, że decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS, a czas każdego przeniesienia mieścił się w kryteriach ustawowych określonych w art. 162 ust. 5 oraz 5a ustawy o KAS.

### **Niewielka skala przeniesień z innych służb**

W kontrolowanym okresie wnioski o przeniesienie do SCS złożyło łącznie 15 funkcjonariuszy innych służb mundurowych. W 2020 r. pozytywnie rozpatrzono wnioski czterech funkcjonariuszy Policji w sprawie przeniesienia do Służby Celno-Skarbowej (dwie decyzje o przeniesieniu wydano w 2020 r., kolejne dwie w I kwartale 2021 r.). W 2021 r. pozytywnie rozpatrzono wnioski ośmiu funkcjonariuszy o przeniesienie do Służby Celno-Skarbowej (siedem decyzji wydano w 2021 r., jedną w 2022 r.). Do Służby Celno-Skarbowej przeniesiono pięciu funkcjonariuszy Policji, a także funkcjonariusza Służby Kontrwywiadu Wojskowego, funkcjonariusza Centralnego Biura Antykorupcyjnego i funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W 2022 r. pozytywnie rozpatrzono trzy wnioski funkcjonariuszy Policji o przeniesienie do Służby Celno-Skarbowej (dwie decyzje wydano w 2022 r., jedną w 2023 r.).

W I kwartale 2023 r. nie wpłynęły wnioski funkcjonariuszy z innych służb mundurowych o przeniesienie do pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej.

<sup>110</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

### 5.2.3. Nadzór Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej nad polityką kadrową

#### Wykonywanie zadań w przedłużonym czasie pracy

W latach 2020–2022 i I kwartale 2023 funkcjonariusze kontrolowanych Izb wypracowali znaczną liczbę nadgodzin. Średnia liczba godzin w przedłużonym czasie służby (dalej: nadgodziny) wypracowana w kontrolowanym okresie przez jednego funkcjonariusza wyniosła od 35 w Izbie w Rzeszowie do 73 w Izbie w Warszawie. Największą liczbę nadgodzin w kontrolowanym okresie wypracowali funkcjonariusze komórek organizacyjnych urzędów celno-skarbowych, w tym Oddziału Celnego Medyka (37 541 nadgodzin), Oddziału Celnego Korczowa (33 985) i Oddziału Celnego Budomierz (18 041) Podkarpackiego Urzędu Celno-Skarbowego w Przemyślu, Drugiego Działu Operacyjno-Rozpoznawczego (5785), Trzeciego Referatu Realizacji (4330) i Referatu Techniki (4006) Mazowieckiego UCS w Warszawie, Działu Techniki i Obserwacji (4153), Wydziału Realizacji i Służby Dyżurnej (3620) Działu Operacyjno-Rozpoznawczego (3219) Dolnośląskiego UCS we Wrocławiu. Wypracowanie znacznej liczby nadgodzin we wskazanych komórkach organizacyjnych na obszarze Izby w Rzeszowie wynikało z licznych, nieplanowanych absencji w trakcie epidemii COVID-19, masowego napływu uchodźców z Ukrainy, nowych zadań i zwiększonego natężenia ruchu związanego z sytuacją geopolityczną. Duża liczba nadgodzin w UCS w Warszawie i Wrocławiu związana była z charakterem zadań realizowanych przez wskazane komórki w zakresie zwalczania przestępczości, wyłudzeń podatku VAT, przestępczości hazardowej i prowadzenia kontroli, które wymagały zapewnienia ciągłości służby i prowadzonych działań.

#### Przypadki przekroczenia normy czasu służby

Zgodnie z art. 189 ust. 6 ustawy o KAS norma przedłużonego czasu służby nie może przekroczyć dla funkcjonariusza 400 godzin w roku kalendarzowym. W przypadku czterech funkcjonariuszy w Izbie w Warszawie oraz po jednym w Izbie w Szczecinie i Rzeszowie stwierdzono przekroczenia normy przedłużonego czasu służby. Dwóch funkcjonariuszy Izby w Warszawie w 2020 r. wypracowało 463 oraz 456 nadgodzin, a dwóch innych funkcjonariuszy tej Izby w 2022 r. wypracowało 489 i 422 nadgodzin. Według wyjaśnień Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie było to spowodowane specyfiką i charakterem zadań realizowanych przez tych funkcjonariuszy w zakresie zwalczania przestępczości. Liczba wypracowanych godzin nadliczbowych przez funkcjonariusza Izby w Rzeszowie w 2022 r. wynosiła 517 i wynikała – według wyjaśnień Naczelnika Podkarpackiego UCS – z fluktuacji kadr, zaangażowania w proces szkoleniowy nowych funkcjonariuszy oraz niedostatecznego doświadczenia zarządczego. W Izbie w Szczecinie jeden z funkcjonariuszy wypracował w 2022 r. 468 nadgodzin, co wynikało – według wyjaśnień Dyrektora Izby – z konieczności zrealizowania zadań w obszarze dochodzeniowo-śledczym. W ocenie NIK, wskazana specyfika służby oraz problemy kadrowe nie mogą być uzasadnieniem przekraczania ustawowej rocznej normy nadgodzin.

Szczegółową analizą w każdej kontrolowanej Izbie objęto po pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą wypracowanych nadgodzin w okresie od 2020 r. do I kwartału 2023 r. W Izbie w Warszawie byli to funkcjonariusze, którzy wypracowali od 843 do 1203 nadgodzin, w Izbie w Rzeszowie od 635 do 875 nadgodzin, w Izbie we Wrocławiu od 498,5 do 766 nadgodzin oraz w Izbie w Szczecinie od 360,2 do 468,3. Kontrola rozliczenia nadgodzin wypracowanych przez funkcjonariuszy wykazała nieprawidłowości dotyczące naruszenia terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby (w Izbie w Warszawie oraz Izbie w Rzeszowie), a także nieprawidłowości dotyczące składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby (Izby w Warszawie, Rzeszowie i Wrocławiu). Wystąpiły również przypadki naruszenia terminu udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich (Izby w Warszawie, Rzeszowie i Szczecinie).

### Nieprawidłowości przy rozliczaniu nadgodzin

Zgodnie z art. 189 ust. 13 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, za przedłużony czas służby funkcjonariuszowi przyznaje się, według jego wyboru, czas wolny od służby w tym samym wymiarze albo uposażenie za przedłużony czas służby. W przypadkach uzasadnionych potrzebami służby o przyznaniu czasu wolnego od służby albo uposażenia za przedłużony czas służby decyduje kierownik jednostki organizacyjnej. Tryb udzielania czasu wolnego za przedłużony czas służby albo wypłacania uposażenia za przedłużony czas służby reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej<sup>111</sup>. Zgodnie z § 11 ust. 1 tego rozporządzenia, czas wolny za przedłużony czas służby może być wykorzystany najpóźniej do zakończenia okresu rozliczeniowego<sup>112</sup> następującego po okresie rozliczeniowym, w którym funkcjonariusz pełnił służbę w przedłużonym czasie lub w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego ukończeniu.

#### Nieprawidłowości

W **Izbie w Warszawie** w przypadku pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą nadgodzin wypracowanych w okresie 2020–2022 i w I kw. 2023 r., z wypracowanej w przedłużonym czasie służby przez tych funkcjonariuszy łącznej liczby 5063 godzin, w formie czasu wolnego od służby rozliczono 2011 godzin, w tym 877 (43,6 %) nadgodzin wykorzystano niezgodnie z § 11 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. Ponadto w badanej próbie stwierdzono, że według stanu na 30 czerwca 2023 r. w ogóle nie rozliczono (ani w formie czasu wolnego, ani w formie uposażenia) 24 nadgodzin wypracowanych w 2021 r. (dotyczy to jednego z pięciu funkcjonariuszy) oraz łącznie 159 nadgodzin wypracowanych w 2022 r. przez pięciu funkcjonariuszy, co również było niezgodne z § 11 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. Według wyjaśnień Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie było to spowodowane głównie specyfiką służby w Pierwszym Pionie Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie, w tym Wydziale Operacyjno-Rozpoznawczym.

W **Izbie w Rzeszowie** jeden z pięciu funkcjonariuszy z największą liczbą wypracowanych nadgodzin nie wykorzystał do końca I kwartału 2023 r. 110 godzin i 55 minut nadliczbowych wypracowanych w IV kwartale 2022 r., a inny funkcjonariusz również do końca I kwartału 2023 r. nie wykorzystał 20 godzin i 50 minut nadliczbowych, z których 15 godzin i 30 minut dotyczyło godzin nadliczbowych z 2020 r. Do przyczyn niewykorzystywania w terminie przysługującego czasu wolnego za służbę w przedłużonym czasie należały między innymi zdarzenia losowe, nieobecności z powodu choroby lub urlopu wypoczynkowego.

Zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, wnioski o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby składa się za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego, w terminie 14 dni po dniu zakończenia okresu rozliczeniowego.

W latach 2020–2022 w Izbie w Warszawie funkcjonariusze na zakończenie roku, tj. w grudniu 2020 r. i 2021 r. oraz w listopadzie 2022 r. wnioskowali do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby, obejmujący nadgodziny wypracowane między innymi w I–III kwartale danego roku. W roku 2020 wypłacono uposażenie za nadgodziny wypracowane od stycznia do końca września, natomiast w latach 2021–2022 – od stycznia do dnia, który funkcjonariusz wskazał w złożonym wniosku. W przypadku pięciu funkcjonariuszy o najwyższej liczbie wypracowanych nadgodzin, z łącznej liczby 2703 nadgodzin, których dotyczyły zaakceptowane wnioski tych funkcjonariuszy o wypłatę uposażenia z grudnia 2020 r. i 2021 r. i z listopada 2022 r., 2259 nadgodzin (83,6 %) obejmowało nadgodziny wypracowane w I–III kwartale w latach 2020–2022. Z powyższego wynika, że w Izbie w Warszawie w latach 2020–2022 nie przestrzegano bieżącego – co trzy miesiące, tj. zgodnego z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, składania przez

<sup>111</sup> Dz. U. poz. 444.

<sup>112</sup> Okres rozliczeniowy w kontrolowanych IAS obejmował trzy miesiące.

funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora Izby o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Z wyjaśnień Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wynika, że o wypłacie uposażenia za przedłużony czas służby, zgodnie z art. 189 ust. 13 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej – w przypadkach uzasadnionych potrzebami służby – decydował, biorąc pod uwagę możliwości finansowe Izby oraz to, że w ramach § 4050 – *Uposażenia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej* oprócz uposażenia za przedłużony czas służby realizowane były także wydatki obejmujące uposażenia zasadnicze funkcjonariuszy, dodatki za wieloletnią służbę, dodatki za stopień służbowy, dodatki specjalne, dodatki funkcyjne, dodatki za opiekę nad psem służbowym, dodatki kontrolerskie, dodatki za służbę w porze nocnej. Wysokość funduszu w § 4050 możliwa do wykorzystania na wypłatę uposażeń za przedłużony czas służby zdeterminowana była powstaniem oszczędności w trakcie roku budżetowego, które miały związek z wykonaniem planu finansowego i planu zatrudnienia (faktyczne zatrudnienie) oraz związanym z nim obciążeniem funduszu uposażeń i innymi ww. świadczeniami. Z wyjaśnień Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie wynika również, że wykonanie planu zatrudnienia w latach 2019–2022 było na poziomie powyżej 90 %, w tym na koniec 2019 r. powyżej 96 %. Ponadto uposażenia chorobowe funkcjonariuszy są finansowane z funduszu Izby, co ogranicza tempo generowania oszczędności, które właściwie wynikają wyłącznie z niewykorzystanych wakatów. Z wyjaśnień wynika ponadto, że mając na uwadze wygenerowane oszczędności na koniec roku oraz fakt znacznej liczby występujących godzin odsłużonych w przedłużonym czasie służby, Dyrektor Izby Administracji w Warszawie, kierując się racjonalizacją dysponowania zasobami kadrowymi, pozytywnie rozpatrywał wnioski o wypłatę za przedłużony czas służby w ramach posiadanych środków finansowych, za pełnienie służby w przedłużonym czasie służby za bieżący rok, co pomniejszało liczbę godzin do odbioru w czasie wolnym od służby.

#### Nieprawidłowości

Również w **Izbie w Rzeszowie** oraz **Izbie we Wrocławiu** wystąpiły przypadki niezgodnego z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora Izby o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby. Miało to miejsce w przypadku czterech z pięciu funkcjonariuszy Izby w Rzeszowie oraz trzech spośród pięciu analizowanych funkcjonariuszy Izby we Wrocławiu. W związku z brakiem w planie finansowym Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie środków finansowych na wypłatę uposażenia za nadgodziny wypracowane w 2020 r. wnioski w tej sprawie były składane dopiero w grudniu 2020 r., a za nadgodziny z I kwartału 2021 r. w maju 2021 r. Ponadto w okresie objętym kontrolą zdarzały się przypadki niedotrzymania terminów na złożenie wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby między innymi ze względu na zdarzenia losowe, choroby, urlopy wypoczynkowe.

NIK wskazuje, że dyrektor izby administracji skarbowej odpowiada za zorganizowanie w ramach izby procesu wypłaty uposażenia za przedłużony czas służby w sposób zgodny z rozporządzeniem w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także za planowanie środków na ten cel, wnioskowanie o dodatkowe środki lub udzielanie czasu wolnego od służby w sytuacji braku środków na wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.

Zgodnie z art. 168 ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>113</sup> urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich należało udzielić najpóźniej do 30 września danego roku kalendarzowego. Na koniec 2021 r. czterech z pięciu funkcjonariuszy Izby w Warszawie o najwyższej liczbie wypracowanych nadgodzin posiadało niewykorzystany urlopu zaległy z roku 2020 w ilości od dziewięciu do 25 dni. Ponadto na koniec 2022 r. jeden z tych funkcjonariuszy posiadał niewykorzystany urlopu zaległy z roku 2021 w ilości 29 dni. Z wyjaśnień Dyrektora Izby w Warszawie wynika, że było to spowodowane specyfiką i charakterem zadań realizowanych przez komórki organizacyjne w zakresie zwalczania przestępczości. Ponadto Dyrektor Izby w Warszawie wyjaśnił,

**Brak nadzoru nad wykorzystaniem urlopu**

<sup>113</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1465.



że do bieżącej kontroli czasu pracy/służby podległych pracowników/funkcjonariuszy zobowiązani są przełożeni oraz komórka organizacyjna realizująca zadania w zakresie kadr w Izbie lub urzędzie. Każdego roku Wydział Kadr Izby Administracji Skarbowej w Warszawie informował o obowiązku planowania bieżącego oraz zaległych urlopów, jednocześnie przypominając o obowiązku wykorzystania zaległych urlopów do 30 września danego roku, a w celu niedopuszczenia do kumulacji dni urlopowych zobowiązywano Naczelników urzędów skarbowych i Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie do bieżącego monitorowania i nadzorowania procesu składania wniosków urlopowych przez pracowników i funkcjonariuszy.

Niewykorzystany urlop zaległy stwierdzono również u funkcjonariusza Izby w Rzeszowie, który nie wykorzystał zaległego urlopu za 2021 r. i 2022 r. W I kw. 2023 r. ww. funkcjonariusz wykorzystał 1 dzień zaległego urlopu z lat poprzednich i pozostało mu jeszcze 34 dni zaległego urlopu, z tego 8 dni za 2021 r. i 26 dni za 2022 r. Przyczynami niewykorzystania urlopu przez tego funkcjonariusza były między innymi: zwiększone obciążenie pracą po objęciu przez niego w 2022 r. stanowiska kierownika działu, konieczność zakończenia prowadzonych wcześniej postępowań, a także prowadzenie spraw o znacznym stopniu skomplikowania, często poza właściwością miejscową.

NIK ocenia, że specyfika zadań realizowanych przez funkcjonariuszy nie może stanowić uzasadnienia naruszania ustawowych terminów udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich, natomiast za sposób zorganizowania bieżącej kontroli czasu służby odpowiada dyrektor izby administracji skarbowej.

### Przeniesienie funkcjonariuszy

Szef KAS nie wydawał wytycznych związanych z przenoszeniem funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 2 ustawy o KAS.

Zgodnie z art. 162 ust. 5 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, jeżeli wymagają tego potrzeby Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusza można przenieść czasowo, na okres do sześciu miesięcy w roku kalendarzowym, w tej samej albo innej miejscowości do innej jednostki organizacyjnej KAS.

#### Przykład

Dane dotyczące przeniesień funkcjonariuszy SCS w latach 2020–2023 (I kw.), dokonane na podstawie decyzji **DIAS w Rzeszowie** w trybie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS, były następujące:

- liczba przeniesień w: 2020 r. – 70, 2021 r. – 9, 2022 r. – 7, I kw. 2023 r. – 5;
- najkrótszy okres przeniesienia wynosił 6 dni (1 decyzja), a najdłuższy 442 dni (3 decyzje);
- średni czas przeniesienia wynosił 94,4 dni;
- najczęściej przenoszono funkcjonariuszy z Delegatury PUCS w Krośnie, OC Krościenko – 13 razy;
- najczęściej przenoszono funkcjonariuszy z OC Krościenko do US w Ustrzykach Dolnych – 6 razy, w tym do Referatu Obsługi Bezpośredniej oraz Wsparcia – 3 razy.

Z analizy wybranych do badania szczegółowego decyzji Dyrektorów Izb dotyczących przeniesień wynika, że: funkcjonariusze zostali przeniesieni na takie same stanowiska służbowe, decyzje o przeniesieniu były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS (m.in.: konieczność optymalnego wykorzystania zasobów kadrowych, dostosowanie poziomu i formy zatrudnienia do potrzeb KAS, przekształcenie stosunku pracy członków korpusu służby cywilnej w stosunek służbowy), łączny czas przeniesienia mieścił się w kryteriach ustawowych określonych w art. 162 ust. 5 oraz 5a ustawy o KAS.

### 5.2.4. Realizacja polityki szkoleniowej

Proces szkolenia w KAS jest realizowany na dwóch poziomach: centralnym przez KSS oraz regionalnym – przez izby administracji skarbowej i jednostki im podległe, Krajową Informację Skarbową oraz właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów. KSS jest wyłącznie realizatorem zadań

uzgodnionych z właściwymi komórkami MF i zatwierdzonych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

Kursy i szkolenia zrealizowano na podstawie rocznych planów szkoleń centralnych kadr KAS sporządzonych przez KSS i zatwierdzonych przez Szefa KAS, uwzględniających limity miejsc określone przez Szefa KAS (w przypadku szkoleń oficerskich) oraz zgodnie – jak podała Zastępca Dyrektora KSS – z możliwościami finansowymi KSS i posiadaną infrastrukturą, które w pełni zostały wykorzystane.

Komórki organizacyjne funkcjonujące w siedzibie głównej (na poziomie centralnym) pełniły rolę planistyczną, koordynacyjną, nadzorczą i kontrolną wobec Filii Szkoły (na poziomie operacyjnym), które realizowały szkolenia i zadania związane z obsługą szkoleń.

### **Realizacja zgłoszonych potrzeb**

Pierwotne potrzeby (zgłaszane przez DIAS), szacowane m.in. na podstawie prognoz zatrudnienia, wyników prowadzonych rekrutacji i awansów w stopniach – jak podała Zastępca Dyrektora KSS – są co roku znacznie zawyżane. Potrzeby szkoleniowe zebrane z departamentów KAS w MF oraz jednostek KAS są agregowane i urealniane do faktycznych możliwości logistycznych oraz budżetu KSS. Liczba osób wskazana do przeszkolenia w zatwierdzonym planie jest na bieżąco weryfikowana w trakcie roku.

W związku z zagrożeniami wynikającymi ze stanu epidemii większość szkoleń została zawieszona w okresie od 11 do 31 marca 2020 r. Wszystkie szkolenia, które mogły być prowadzone w formie online były tak realizowane. Części szkoleń, które musiały być (ze względu na swój charakter) prowadzone stacjonarnie nie zostały zrealizowane. W konsekwencji, w kolejnym roku liczba uczestników szkoleń wzrosła. Tych, których nie udało się przeszklić w 2020 r., skierowano na szkolenie w 2021 r.

Czas epidemii i jej następstwa były trudnym okresem przeformułowania dotychczasowej działalności szkoleniowej. O trudnościach w realizacji pierwotnych potrzeb zgłaszanych przez DIAS rozmawiano w gronie dyrektorów z MF i jednostek KAS na naradach bądź odrębnych spotkaniach kadry zarządzającej.

W kontrolowanym okresie KSS nie otrzymało żadnych sygnałów o niepełnej realizacji zgłaszanych potrzeb szkoleniowych. O sytuacji budżetowej oraz możliwościach logistycznych KSS rozmawiano ze wszystkimi uczestnikami procesu badania potrzeb szkoleniowych

W planach 2021 i 2022 ujęto liczbę uczestników zasadniczych szkoleń zawodowych, która mogła być przeszkolona, przy uwzględnieniu danych z lat ubiegłych, ograniczeń logistycznych i finansowych Szkoły oraz ograniczeń wynikających z epidemii Covid-19. Nie brano pod uwagę liczby nowoprzyjętych funkcjonariuszy, gdyż Szkoła nie miała dostępu do tych danych.

Proces opracowywania planu szkoleń był poprzedzony wieloetapowymi działaniami analitycznymi na wielu płaszczyznach (...). Po zebraniu danych z badań ankietowych porównywano, analizowano i urealniano zgłoszone przez jednostki KAS zapotrzebowania przede wszystkim uwzględniając założenia realizacji na dany rok. Zapotrzebowanie na szkolenia obligatoryjne i specjalistyczne co roku szacowano na bardzo wysokim poziomie. Są to szacowania po stronie jednostek organizacyjnych KAS, które Szkoła musi skonfrontować ze swoimi możliwościami (np. zapotrzebowanie zgłoszone na 2023 rok przez IAS/KIS na wszystkie szkolenia obligatoryjne wyniosło 243 tys. osobodni – w stosunku do max. ok. 80 tys. osobodni możliwości organizacji szkoleń stacjonarnych). Następnie weryfikowano zgłoszone zapotrzebowania z danymi z lat ubiegłych oraz informacjami wynikającymi z konsultacji z departamentem nadzorującym – Departamentem Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej i Radą Programową Szkoły. Projekt planu KAS przedkładano do departamentu nadzorującego z prośbą o akceptację i przedłożenie do zatwierdzenia do Szefa KAS. DBM rekomendując

zatwierdzenie planu, weryfikował zawarte w nim dane, uwzględniając posiadane informacje. W większości przypadków departament nadzorujący zgłaszał swoje wnioski i uwagi w trybie nieformalnym.

Działaniami towarzyszącymi tworzeniu planu były konsultacje w formie roboczej (liczne spotkania przedstawicieli jednostek organizacyjnych KAS). Dokumentowano natomiast posiedzenia Rady Programowej od momentu jej powstania (od 2021 roku). W przypadku spotkań i wszelkich uzgodnień prowadzonych w trybie roboczym z DBM (tj. m.in. w zakresie zapotrzebowania z izb, różnic pomiędzy zapotrzebowaniem a możliwościami KSS) – nie prowadzono odrębnej dokumentacji.

Proces weryfikacji zapotrzebowania izb w zakresie służby aspirantów i oficerów corocznie ustalany jest z DBM, na bazie danych przekazanych przez izby, jak i w oparciu o planowane awanse.

Szkoła o zidentyfikowanych ryzykach i zagrożeniach płynnego działania KSS informowała departament nadzorujący (o wzroście o ok. 25 % kosztów osobodnia, wzroście kosztów innych stałych zobowiązań, wzroście kosztów szkoleń kontraktowanych z firmami zewnętrznymi). Dodatkowo podjęto konsultacje z departamentem nadzorującym w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych.

### Rola KSS w realizacji Planu działalności KAS

Zgodnie z art. 41 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej do zadań KSS należy m.in. kształcenie i doskonalenie zawodowe kadr KAS, realizacja polityki szkoleniowej Szefa KAS, koordynowanie działalności szkoleniowej w KAS oraz tworzenie i rozwój systemu szkoleń.

Zastępca Dyrektora KSS podała, że działania KSS obejmują: koordynację działań szkoleniowych KAS na poziomie centralnym i regionalnym, opracowanie i rozwój jednolitego systemu szkolenia w KAS, tworzenie programów i materiałów dydaktycznych w szkoleniach dla Służby Celno-Skarbowej i służby cywilnej, coroczne badania i analizy potrzeb szkoleniowych w zakresie rozwoju zawodowego kadr KAS, planowanie i organizację szkoleń oraz innych form doskonalenia zawodowego (ponad 1500 wydarzeń rocznie), badanie i ocena jakości oraz efektywności szkoleń (ocena trenerów, ocena materiałów, hospitacje), przygotowanie i organizację konferencji, sympozjów i seminariów, zarządzanie trenerami, prowadzenie bazy trenerów KAS oraz listy instruktorów, opracowanie i wydanie publikacji w zakresie prowadzonej działalności informacyjno-edukacyjnej, przygotowanie i realizacja projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych (projektów współfinansowanych z funduszy europejskich obejmujących działania infrastrukturalne w ramach *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (POIŚ) oraz działania szkoleniowe w ramach *Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój* (POWER)).

KSS realizuje szkolenia w ramach *Planu szkoleń centralnych kadr KAS*, *Planu szkoleń pracowników Ministerstwa Finansów*, *Planu szkoleń przewodników i psów służbowych Służby Celno-Skarbowej*, *Planu przedsięwzięć rekreacyjno-sportowych* oraz *Projektów doraźnych*. Zarządza platformą do nauczania zdalnego *Atena 2* dla 60 tys. pracowników i funkcjonariuszy KAS. KSS współpracuje z Komisją Europejską w zakresie wdrażania unijnego planu działań edukacyjnych oraz wymiany doświadczeń i dobrych praktyk edukacyjnych, organizuje szkolenia międzynarodowe we współpracy z CELBET<sup>114</sup> i CEPOL<sup>115</sup>.

KSS przygotowała i przeprowadziła:

<sup>114</sup> Grupa ekspercka ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Lądowej Granicy Zewnętrznej UE działa w ramach programu Cło 2020 i łączy ekspertów z 11 wschodnich i południowo-wschodnich Krajów Członkowskich w celu wzmocnienia i udoskonalenia ich współpracy operacyjnej na zewnętrznych granicach UE. Jedenaście krajów działających razem jako zespół i wypracowujących praktyczne i przydatne rozwiązania operacyjne i zarządcze dla granicy lądowej o długości prawie 9 300 km. Kraje członkowskie: Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry.

<sup>115</sup> Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedziny Ścigania z siedzibą w Budapeszcie – jedna z agencji UE odpowiedzialna za przygotowywanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń dla funkcjonariuszy policji i innych organów ścigania.

- w 2020 r. 1 458 wydarzeń edukacyjnych i szkoleniowych z 25 233 uczestników obejmujących 64 206 osobodni,
- w 2021 r. odpowiednio 1 521 wydarzeń, 48 651 uczestników oraz 97 566 osobodni,
- w 2022 r. – 1 836 wydarzeń, 143 574 uczestników oraz 166 466 osobodni.

Organizację szkoleń w KSS normuje zarządzenie nr 23/2017 Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia Procedury organizacji szkoleń.

Zarządzenie nr 5/2019 Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości z dnia 21 marca 2019 r. określa zasady wynagradzania osób realizujących usługi szkoleniowe w KSS na podstawie umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło).

Działalność szkoleniowo-rozwojową Szkoły od 2018 r. porządkuje opracowany przez nią i zatwierdzony przez Szefa KAS *System szkolenia kadr Krajowej Administracji Skarbowej*. Przyjęty System prezentuje uszeregowanie przedsięwzięć edukacyjnych w ramach ścieżki rozwoju zawodowego w służbie cywilnej oraz ścieżki awansowania w SCS.

### Rola KSS w realizacji Planu działalności KAS

W 2020 r. KSS realizowała następujące cele ujęte w Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2020 wynikające z Kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2017–2020:

Wzmocnienie kompetencji kadr KAS – mierzony relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu przedsięwzięć edukacyjnych do liczby osobodni w planie przedsięwzięć edukacyjnych; miernik nie został zrealizowany, wyniósł 73,91 % przy planowanej wartości >95 %:

Wartość miernika nie została osiągnięta – jak podała Dyrektor KSS – z powodu odwołania części przedsięwzięć szkoleniowych wynikających z ograniczeń związanych ze stanem epidemii COVID-19.

Wzmocnienie bazy szkoleniowej KAS – mierzony miernikiem Rozbudowa siedziby głównej Szkoły – etap I – Opracowanie dokumentacji projektowej i uzyskanie pozwolenia na rozbudowę budynku przy ul. Okrzei 4:

Cel i miernik nie zostały osiągnięte z powodu przedłużających się procedur administracyjnych. Mimo złożenia stosownego wniosku w dniu 24 kwietnia 2019 r. właściwy Urząd Dzielnicowy nie wydał prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy dla planowanej inwestycji, będącej podstawą do opracowania dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę. Według stanu na dzień 20 czerwca 2023 r. decyzja, mimo utrzymania jej w mocy przez SKO w Warszawie, została zaskarżona do NSA przez sąsiadujące wspólnoty mieszkaniowe i postępowanie w tej sprawie było w toku.

Ponadto KSS realizowała dwa inne cele jednostki:

Wzmocnienie kompetencji kadr poprzez udział pracowników KAS w przedsięwzięciach międzynarodowych – mierzony wskaźnikiem Liczba pracowników KAS biorących udział w przedsięwzięciach międzynarodowych; miernik wyniósł 6 przy planowanej wartości 10;

Wartość miernika nie została osiągnięta z powodu ograniczeń wynikających z epidemii COVID-19. Część zaplanowanych przedsięwzięć została odwołana, a część zakwalifikowanych uczestników zrezygnowała z udziału w innych przedsięwzięciach.

Wzmocnienie bazy szkoleniowej – mierzony miernikiem Rozpoczęcie działalności operacyjnej Filii KSS we Wrocławiu; Filia została przygotowana do działalności operacyjnej, miernik został zrealizowany.

W latach 2021–2022 oraz w I kwartale 2023 r. KSS realizowała cele ujęte w jej planach działalności wynikające z *Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024*.

Na koniec 2021 r. KSS zrealizowała wszystkie cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2021* wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

*Wzmocnienie kompetencji miękkich kadr KAS* – mierzony relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń do liczby osobodni w planie szkoleń; miernik został zrealizowany i wyniósł 127,35 %, przy planowanej wartości  $\geq 95$  %;

*Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony dwoma miernikami:

- relacją liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online do liczby osobodni z planu szkoleń w ramach szkoleń online; miernik został zrealizowany i wyniósł 148,32 %, przy planowanej wartości  $\geq 95$  %;
- wskaźnikiem *Liczba działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym*; miernik został osiągnięty i wyniósł 16 wobec planowanej wartości  $\geq 9$ .

### Realizacji celów KSS

Na koniec 2022 r. KSS zrealizowała wszystkie cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2022* wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* – mierzony wskaźnikiem *Liczba szkoleń w formie stacjonarnej i online* (relacją Liczby zrealizowanych osobodni z planu szkoleń do liczby osobodni w planach szkoleń); miernik został zrealizowany i wyniósł 108,07 % przy planowanej wartości  $\geq 95$  %;
- *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym* (relacją liczby zrealizowanych działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym do liczby zaplanowanych działań/projektów o charakterze niestacjonarnym; miernik został osiągnięty i wyniósł 102,90 % wobec planowanej wartości  $\geq 95$  %;
- *Wzmocnienie kompetencji kadry menedżerskiej* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja szkoleń menedżerskich (relacją liczby zrealizowanych osobodni w zakresie szkoleń menedżerskich z planów szkoleń do liczby osobodni w zakresie szkoleń menedżerskich w planie szkoleń)*; miernik został zrealizowany i wyniósł 104,41 %, przy planowanej wartości  $\geq 90$  %.

W 2023 r. KSS realizuje następujące cele ujęte w *Planie działalności Krajowej Szkoły Skarbowości na rok 2023* wynikające z kierunków działania i rozwoju KAS:

- *Wzmocnienie kompetencji kadr KAS* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja szkoleń* (relacją liczby zrealizowanych osobodni z planów szkoleń do liczby osobodni w zatwierdzonych planach szkoleń (wszystkich form szkoleń); na koniec I kwartału wskaźnik został zrealizowany i wyniósł 25,79 % wobec planowanego  $> 20$  %, a na koniec II kwartału – 55,1 % wobec planowanego  $> 45$  %;
- *Wdrożenie i rozbudowa nowoczesnych metod i narzędzi rozwojowych* – mierzony wskaźnikiem *Realizacja projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym* (relacją liczby zrealizowanych działań/projektów rozwojowych o charakterze niestacjonarnym do liczby zaplanowanych działań/projektów o charakterze niestacjonarnym; na koniec I kwartału miernik wyniósł 11,43 % wobec planowanego  $> 15$  %; na koniec II kwartału miernik został zrealizowany i wyniósł 45,7 % wobec planowanego  $> 45$  %.

KSS zorganizowała i zrealizowała:

- w 2020 r. – siedem, w 2021 r. – 19, w 2022 r. – 38, w 2023 r. (do 5 maja) – 16 zasadniczych kursów zawodowych (dalej: ZKZ);
- w 2020 r. – 11, w 2021 r. – 13, w 2022 r. – osiem, w 2023 r. (do 5 maja) – pięć szkoleń specjalistycznych do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS (dalej: szkolenia aspiranckie);
- w 2020 r. – osiem, w 2021 r. – sześć, w 2022 r. – cztery, w 2023 r. (do 5 maja) – dwa szkolenia specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS (dalej: szkolenia oficerskie).



W 2019 r. wszyscy funkcjonariusze, którzy ukończyli ww. kurs i szkolenia zdali egzamin<sup>116</sup>. W następnych latach (w kontrolowanym okresie) poziom zdawalności kursów i szkoleń był nieznacznie niższy (powyżej 90 %).

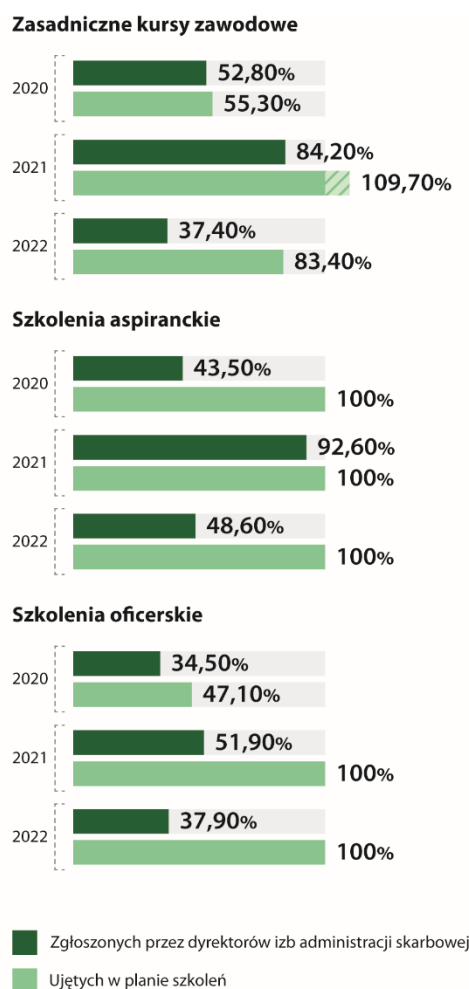
ZKZ: w 2020 r. zakończyło 163 funkcjonariuszy, a 152 (93,3 %) funkcjonariuszy zdało egzamin, w 2021 r. odpowiednio 553 i 514 (92,9 %) funkcjonariuszy, w 2022 r. – 834 i 779 (93,4 %) funkcjonariuszy, w 2023 r. (do dnia 25 maja) – 332 i 317 (95,5 %) funkcjonariuszy.

Szkolenie aspiranckie: w 2020 r. zakończyło 359 funkcjonariuszy, a 358 (99,7 %) funkcjonariuszy zdało egzamin, w 2021 r. odpowiednio 625 i 618 (98,9 %) funkcjonariuszy, w 2022 r. – 355 i 352 (99,2 %) funkcjonariuszy, w 2023 r. (do dnia 25 maja) – 165 i 164 (99,4 %) funkcjonariuszy.

Szkolenie oficerskie: zakończyło: 181 funkcjonariuszy w 2020 r., 181 – w 2021 r., 143 – w 2022 r. oraz 67 funkcjonariuszy w 2023 r. (do 25 maja). Wszyscy uczestnicy kursu zdali egzamin z wynikiem pozytywnym.

### Infografika 19

Realizacja zgłoszonych przez izby potrzeb szkoleniowych oraz szkoleń ujętych w planie szkoleń KSS



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Krajowej Szkole Skarbowości.

<sup>116</sup> 173 funkcjonariuszy ukończyło: zasadniczy kurs zawodowy i zdało egzamin końcowy, 259 funkcjonariuszy – szkolnie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów SCS oraz 273 funkcjonariuszy – szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych SCS.

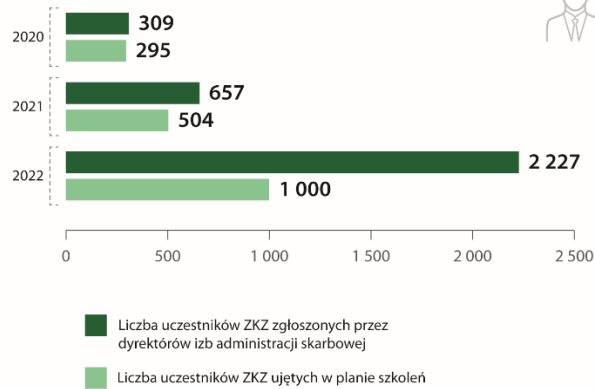
**Realizacja  
Zasadniczych Kursów  
Zawodowych**

Niższa liczebność uczestników ZKZ-ów i szkoleń aspiranckich w 2020 r. była uwarunkowana przede wszystkim czasem epidemii, większość szkoleń została zawieszona w okresie od 11 do 31 marca 2020 r. Spadek w 2022 r. (w porównaniu do lat 2020–2021) liczby uczestników szkoleń oficerskich wynikał z przyznanych przez Szefa KAS limitów szacowanych na podstawie potrzeb deklarowanych przez DIAS.

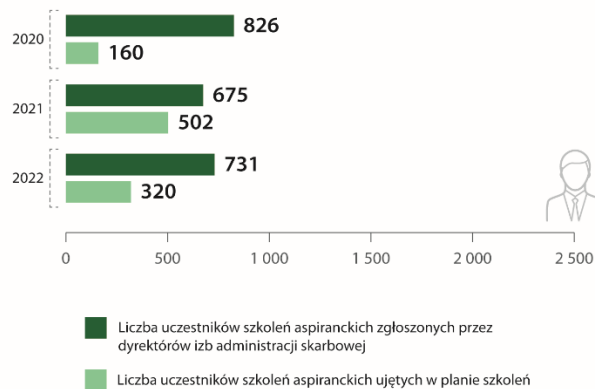
**Infografika 20**

Funkcjonariusze zgłoszeni do odbycia poszczególnych form szkoleniowych i funkcjonariusze, którzy w danym roku zostali przyjęci do odbycia szkolenia

**Zasadnicze kursy zawodowe**



**Szkolenia aspiranckie**



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Krajowej Szkole Skarbowości.

**Brak  
nieprawidłowości  
w zakresie realizacji  
zbadanych kursów**

**Analiza dokumentacji<sup>117</sup> dotyczącej:**

- czterech szkoleń aspiranckich, z tego dwóch przeprowadzonych w 2020 r., tj. jednego w formie stacjonarnej (nr szkolenia – 167-1) i jednego (nr 708-2) w formie mieszanej (część zajęć w formie online i część zajęć w formie stacjonarnej) oraz jednego (nr 939-2) zrealizowanego w 2022 r. w formie mieszanej i jednego szkolenia stacjonarnego (nr 33-2) w 2023 r.;
- dwóch zasadniczych kursów zawodowych (ZKZ), tj. jednego przeprowadzonego w 2021 r. w formie online (nr 5-4) oraz jednego (nr 3-8) w 2023 r. w formie stacjonarnej;
- jednego szkolenia oficerskiego (nr 954-4) przeprowadzonego w 2022 r. w formie mieszanej;

<sup>117</sup> Przeanalizowano: zlecenia szkoleń, zaproszenia na szkolenia, harmonogramy szkoleń, dzienniki szkoleń, listy obecności, protokoły z egzaminów, ankiety oceny szkoleniowców, kosztorysy – wynagrodzenia szkoleniowców, wybrane umowy cywilnoprawne zawarte ze szkoleniowcami, programy szkoleń i plany szkoleń zatwierdzone przez Szefa KAS oraz sprawozdania z realizacji szkoleń centralnych.

wykazała, że szkolenia i kursy zorganizowano i zrealizowano prawidłowo, na podstawie rocznych planów szkoleń, zgodnie z programami szkoleniowymi oraz z przyjętymi regulacjami.

Zabezpieczono odpowiednią liczbę miejsc w terminach określonych przez KSS, a infrastruktura Filii KSS była wystarczająca do ich realizacji.

W kontrolowanym okresie wszystkie zajęcia w ramach badanej próby, które ze względu na specyfikę powinny być zrealizowane stacjonarnie, zostały tak przeprowadzone (np. musztra i zasady zachowania w SCS oraz komunikacja interpersonalna). W związku z zagrożeniami wynikającymi ze stanu epidemii COVID-19, część zajęć możliwych do zrealizowania w formie online<sup>118</sup> przeprowadzono zdalnie. Wszystkie egzaminy odbyły się stacjonarnie.

Program zrealizowanych szkoleń i kursów był zgodny z programami szkoleniowymi zatwierdzonymi przez Szefa KAS oraz przepisami rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>119</sup>, tj.:

- trzy szkolenia aspiranckie (w latach 2020–2022 przeprowadzono zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Szefa KAS w 2019 r.<sup>120</sup>, a szkolenie w 2023 r. – zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2022 r.<sup>121</sup>;
- ZKZ zrealizowany w 2021 r. przeprowadzono zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2017 r.<sup>122</sup>, a ZKZ zrealizowany w 2023 r. – zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2022 r.<sup>123</sup>;
- szkolenie oficerskie przeprowadzono zgodnie z programem zatwierdzonym przez Szefa KAS w 2017 r.<sup>124</sup>

Zajęcia prowadziło 51 trenerów pobierając za to wynagrodzenie na podstawie umowy cywilnoprawnej

<sup>118</sup> Zagadnienia możliwe do zrealizowania w formie online, np.: w szkoleniu aspiranckim – procedury celne oraz postępowanie w sprawach celnych, kontrola przestrzegania przepisów w zakresie prawa podatkowego, kontrole wykonywane przez SCS, czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz inne szczególne uprawnienia organów KAS i funkcjonariuszy SCS; w szkoleniu oficerskim – bezpieczeństwo informacji, międzynarodowe aspekty działania SCS, administracja publiczna, prawo konstytucyjne, finanse publiczne, prawo zamówień publicznych; ZKZ – prawo i postępowanie karne, karne skarbowe i wykroczeń, prawo celne, zagadnienia podatkowe, wybrane elementy psychologii w kontroli.

<sup>119</sup> Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1106), rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie Służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1396); rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie Służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1437).

<sup>120</sup> Tytuły programów: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej dla funkcjonariuszy realizujących kontrolę celno-skarbową (2019 r.), Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej dla funkcjonariuszy oddziałów celnych (2019 r.).

<sup>121</sup> Tytuł programu: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej, Moduł – Kontrola administracyjna obrotu towarowego i gier (2022 r.).

<sup>122</sup> Kurs poprzedzony był Szkoleniem początkowym w trybie online zgodnie z programem: Szkolenie teoretyczne w służbie przygotowawczej (2018 r.). ZKZ został przeprowadzony w trybie online na podstawie programu: Zasadniczy kurs zawodowy, Część profilowana (2017 r.) – dla funkcjonariuszy w oddziałach celnych.

<sup>123</sup> Tytuły programów: Zasadniczy kurs zawodowy, część ogólna (2022 r.) – dla funkcjonariuszy SCS w służbie przygotowawczej przed skierowaniem na część profilowaną zasadniczego kursu zawodowego: Zasadniczy kurs zawodowy, część profilowana, kontrola obrotu towarowego i gier (2022 r.) – dla funkcjonariuszy wykonujących zadania w szczególności w oddziałach celnych i w komórkach postępowania celnego lub podatkowego oraz kontroli celno-skarbowej i kontroli rynku.

<sup>124</sup> Tytuł programu: Szkolenie specjalistyczne do mianowania na pierwszy stopień w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej (2017 r.).

**Zwolnienia  
funkcjonariuszy  
z elementów służby  
przygotowawczej**

W uzasadnionych przypadkach Szef KAS zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o KAS, mając na uwadze potrzeby SCS lub kwalifikacje funkcjonariusza, może zwolnić funkcjonariusza z obowiązkowej służby przygotowawczej, skrócić jej okres lub zwolnić go z obowiązku, o którym mowa w art. 155 ust. 1 ustawy o KAS.

W latach 2020–2022 przyjęto do SCS 3409 funkcjonariuszy, z czego:

- przedłużono służbę przygotowawczą 214 funkcjonariuszom,
- zwolniono z obowiązku odbycia służby przygotowawczej 11 funkcjonariuszy,
- skrócono okres służby przygotowawczej 551 funkcjonariuszy,
- zwolnienie z obowiązków, o których mowa w art. 155 ust. 1 ustawy o KAS, dotyczyło 39 funkcjonariuszy.

Zastępca Dyrektora DBM wyjaśnił, że we wszystkich przypadkach funkcjonariusze, którym skrócono służbę przygotowawczą, otrzymali pozytywne opinie służbowe oraz odbyli szkolenie praktyczne, złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin kończący zasadniczy kurs zawodowy albo egzamin zawodowy oraz spełnili wymogi dotyczące potwierdzenia znajomości języka obcego.

### 5.3. Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej w Ministerstwie Finansów

**Wzrost liczby  
funkcjonariuszy  
zatrudnionych  
w Ministerstwie  
Finansów**

W latach 2020–2022 liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów wzrosła z 289 do 315. Na koniec I kwartału 2023 r. było to 324 osób.

Wzrost ten nastąpił przy jednoczesnym wzroście planu etatów z 332 do 363 w 2023 r. Liczba wakatów na przestrzeni lat 2019 – 2022 utrzymywała się na podobnym poziomie 43–51 etatów.

Na przestrzeni lat 2020–2023 przyjęto do służby w MF 25 osób, w tym jedną osobę przechodzącą z innych służb mundurowych. W pozostałych przypadkach funkcjonariusze zostali przyjęci na podstawie art. 150 ustawy o KAS tj. poprzez przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy. W tym okresie ze służby odeszło 47 funkcjonariuszy, w tym 36 osób (76,6 %) w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych.

Planowana liczba etatów w grupie funkcjonariuszy SCS w MF w kontrolowanym okresie wynosiła w 2020 r. 332, w 2021 r. 349 w 2022 r. 363 a na koniec I kwartału 2023 r. 370. Liczba planowanych etatów na rok 2023 wzrosła o 11,4 % (38 etatów) w stosunku do tej danej z roku 2019 (332).

Zwiększenie liczby funkcjonariuszy SCS pełniących służbę w Departamencie DBM podyktowane było przejściem przez Departament zadań związanych z kynologią służbową i Ceremoniałem Krajowej Administracji Skarbowej.

**Kierowanie  
funkcjonariuszy  
do zadań  
niezastrzeżonych  
dla nich**

Do zadań Departamentu Budżetu Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej, należy w szczególności przygotowywanie materiałów do projektu ustawy budżetowej na następny rok budżetowy, w tym w zakresie planowania i podziału środków na uposażenia i inne należności funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów. Planowaniem etatów funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej realizujących służbę w Ministerstwie Finansów zajmował się DBM w ramach prac planistycznych nad projektem ustawy budżetowej na kolejne lata budżetowe.

W wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej w Ministerstwie Finansów, który określa organizację oraz szczegółowy zakres działania departamentu, w tym szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów, nie wskazano zadań zastrzeżonych wyłącznie dla funkcjonariuszy, tj. określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS. Zadania, do których uprawnieni są wyłącznie funkcjonariusze, nie znalazły się również w specyfikacji przedstawionej przez kontrolowanego. Zastępca Dyrektora DBM wskazał, że *o ile przepisy ustawy o KAS wskazują na zadania, do których zostali*

wyłącznie upoważnieni funkcjonariuszy, to nie zawierają zastrzeżeń ustawowych, które uniemożliwiają pełnienie służby funkcjonariusza w danej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego ministra, stanowiącej jednostkę organizacyjną Krajowej Administracji Skarbowej.

Zgodnie z wytycznymi Szefa KAS z 2017 r. limity etatów dla funkcjonariuszy powinny być wykorzystywane dla osób, które będą realizowały zadania zarezerwowane w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Efektywne wykorzystanie potencjału funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej powinno dążyć do powierzania funkcjonariuszom zadań zastrzeżonych w ustawie o KAS wyłącznie dla tej formacji. Długotrwały proces pozyskania kandydatów oraz złożony tryb ich przygotowania do pełnienia służby dodatkowo uzasadnia kierowanie funkcjonariuszy do pracy na stanowiskach i w komórkach organizacyjnych, w których specyfika wykonywanych obowiązków wymaga realizowania ich przez pracowników o statusie funkcjonariusza.

Prowadzone w Ministerstwie Finansów prace zespołu ds. analizy podziału etatów w jednostkach organizacyjnych KAS, nie obejmowały komórek organizacyjnych Ministerstwa, w których pełnili służbę funkcjonariusze. Wewnątrz regulacje obowiązujące w Ministerstwie Finansów nie regulowały trybu określania potrzeb etatowych, planowania etatów, wnioskowania o zmiany poziomu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych KAS w grupie funkcjonariuszy pełniących służbę w MF. Dyrektor DMB nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej prowadzenie analiz dotyczących modelu etatyżacji czy badania obciążenia pracą w komórkach organizacyjnych KAS Ministerstwa Finansów. Decyzje o liczbie funkcjonariuszy były podejmowane na podstawie analizy zapotrzebowania na zadania realizowane przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a wnioski o zmianę liczby etatów podlegały indywidualnej analizie.

### Uczestnictwo funkcjonariuszy w misjach zagranicznych

W kontrolowanym okresie 24 funkcjonariuszy SCS uczestniczyło w misjach zagranicznych w tym dwóch pełniących służbę w Ministerstwie Finansów. Podstawą oddelegowania funkcjonariuszy było przyjęte 4 listopada 2020 r. przez Komitet do Spraw Europejskich *Procedury delegowania ekspertów narodowych do pracy w instytucjach i strukturach Unii Europejskiej*<sup>125</sup>. Kandydaci na stanowiska ekspertów narodowych byli akceptowani przez Komitet do Spraw Europejskich.

Funkcjonariusze uczestniczyli w Misji UE ds. Pomocy Granicznej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) – ośmiu funkcjonariuszy, Misji UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah (EUBAM) – trzech funkcjonariuszy, Specjalnej Misji Obserwacyjnej OBWE na Ukrainie – dwóch funkcjonariuszy, Misji Obserwacyjnej EUMM w Gruzji – dziewięciu funkcjonariuszy, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (FRONTEX) – jeden funkcjonariusz i Europejskim Instytucie Innowacji i Technologii (EIT) – jeden funkcjonariusz.

Szef KAS 12 czerwca 2023 r. zaakceptował opracowane w Departamencie Współpracy Międzynarodowej KAS, wytyczne dotyczące udziału przedstawicieli Krajowej Administracji Skarbowej w misjach międzynarodowych. Wytyczne określiły tryb rekrutacji, obowiązki i uprawnienia zarówno pracodawcy, jak i osoby oddelegowanej, kwestie proceduralne związane z pobytem i przedłużaniem pobytu na misji, sposób raportowania przez osoby oddelegowane, jak również kwestie związane z bezpieczeństwem pobytu pracownika/funkcjonariusza KAS na misji. Wymóg opracowania ww. wytycznych został wpisany w plan działań, do których zobowiązała się Polska w ramach koordynowanego przez MSZ Cywilnego Kompaktu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO, Narodowy Plan Implementacyjny – Polska.

Analiza dokumentów dotyczących 14 funkcjonariuszy uczestniczących w kontrolowanym okresie w trzech misjach, tj. Misji UE ds. Szkolenia i Kontroli na przejściu granicznym w Rafah (EUBAM), Specjalnej Misji Obserwacyjnej

<sup>125</sup> <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksperci-narodowi-w-ue> [dostęp 3 stycznia 2024 r.].



OBWE na Ukrainie oraz Misji Obserwacyjnej EUMM w Gruzji wykazała, że 12 z nich pełniło służbę w urzędach celno-skarbowych bądź w IAS, a dwóch w Ministerstwie Finansów. Wytypowani do uczestnictwa w misjach funkcjonariusze legitymowali się stażem od 12 do 30 lat służby. Żaden z delegowanych na misję funkcjonariuszy nie zajmował kierowniczego stanowiska. Udział w misji nie wiązał się z automatycznym awansem – w trakcie lub po zakończeniu misji awans w stopniu i/lub stanowisku otrzymało pięciu spośród 14 funkcjonariuszy. Udział w misjach realizowany był w ramach obowiązków służbowych, funkcjonariusze otrzymywali uposażenie ze środków budżetowych według ogólnych zasad. Stanowiska czasowo uwolnione w związku z udziałem funkcjonariuszy w misjach nie zostały zagospodarowane na czas ich nieobecności.

#### Awanse w Ministerstwie Finansów

Liczba awansów w stopniu funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie finansów w latach 2020–2021 wyniosła odpowiednio 74 i 73 awanse. Oznacza to, że w tych latach średnio 26 % funkcjonariuszy z MF otrzymało awans. W 2019 r. liczba awansów wyniosła 187. Pomimo podobnej liczby awansów w 2020 i 2021 r. nastąpiła zmiana w ich strukturze. Spadła liczba awansów w kategorii stanowisk eksperckich (do 32), wzrosła liczba awansów w kategorii stanowisk specjalistycznych (do 26), nie uległa za to zmianie liczba awansów w kategorii stanowisk kierowniczych (15). W 2022 r. nastąpił wzrost liczby awansów. Przyznano 123 awanse, co oznacza, że 41,8 % średniorocznej liczby funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów otrzymało awans. Najwięcej awansów (61) dotyczyło stanowisk eksperckich, stanowisk specjalistycznych (40) oraz kierowniczych (22). W porównaniu do 2021 r. oznacza to wzrost o odpowiednio 90,6 %, 53,8 % i 46,7 %.

W latach 2020–2022 odnotowano odpowiednio 29, 16 i 31 awansów w stopniach oficerskich oraz dziewięć awansów w pierwszym kwartale 2023 r. Blisko 30 % funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów stanowili funkcjonariusze w stopniach oficerskich.

W kontrolowanym okresie średniorocznie 237 funkcjonariuszy nie otrzymało awansu w stopniu. Wartość ta w latach 2020–2021 utrzymywała się na zbliżonym poziomie i obniżyła się w 2022 r.

#### W latach 2020–2023 (I kwartał) polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów ani w jednostkach organizacyjnych KAS

Jeden awans w kontrolowanym okresie otrzymało 139 funkcjonariuszy pełniących służbę w Ministerstwie Finansów, dwa awanse 63 funkcjonariuszy, 13 funkcjonariuszy trzykrotnie, a dwóch funkcjonariuszy otrzymało cztery lub więcej awansów. Jeden awans w 2020 r. otrzymało 72 funkcjonariuszy, w 2021 r. – 71 funkcjonariuszy, a w 2022 r. – 120 funkcjonariuszy. Dwa awanse w jednym roku otrzymało w latach 2020–2021 r. po jednym funkcjonariuszu. W 2022 r. wystąpił jeden przypadek funkcjonariusza, który otrzymał trzy awanse w jednym roku.

W kontrolowanym okresie Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, a następnie Departament Organizacji i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Administracji Skarbowej przeprowadziły w IAS trzy kontrole w obszarze polityki kadrowej SCS: kontrolę *Wybrane zagadnienia polityki kadrowej w zakresie Służby Celno-Skarbowej oraz gospodarki finansowej jednostki* w IAS w Lublinie (okres objęty kontrolą: od 1 marca 2017 r. do 7 lutego 2020 r.) oraz kontrolę *Czas służby funkcjonariuszy SCS* w IAS w Olsztynie i Rzeszowie (okres objęty kontrolą: od 1 marca 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.).

#### Przykłady

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do **DIAS w Lublinie** sformułowano m.in. zalecenia w zakresie wykorzystania zwiększonego limitu etatów funkcjonariuszy SCS (kształtowanie polityki kadrowej SCS zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów) oraz w zakresie zasad funkcjonowania Grup Reagowania Kryzysowego (dokonanie analizy wewnętrznych przepisów dotyczących zasobu kadrowego dla wykonywania ustawowych zadań SCS i doprowadzenie ich zgodności z poleceniem Szefa KAS z 2019 r., zmaksymalizowanie stopnia realizacji priorytetowego celu powołania GRK w jednostkach KAS, monitorowanie stanu realizacji delegowań do GRK i podejmowanie na bieżąco działań celem prawidłowego wykonania polecenia Szefa KAS).

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do **DIAS w Olsztynie** zalecono przeprowadzenie analizy kadrowej celem uzyskania pełnego obrazu sytuacji kadrowej w IAS w Olsztynie. Dyrektorowi IAS w Rzeszowie zalecono m.in.: przygotowanie i wdrożenie harmonogramu działań mających na celu zapewnienie realizacji limitu etatów dla funkcjonariuszy SCS na 2021 r., stosownie do zatwierdzonego planu etatyzacyjnego, w szczególności w odniesieniu do limitu etatów w oddziałach celnych, znaczące skrócenie czasu trwania naborów oraz włączenie audytu w działania mające na celu rozpoznanie i minimalizację ryzyka przerwania albo zakłócenia ciągłości realizacji zadań w oddziałach celnych granicznych w sytuacji rosnących i długotrwałych absencji funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

W kontrolowanym okresie polityka kadrowa nie była przedmiotem audytu w izbach administracji skarbowej

W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznej MF przeprowadziło jedno postępowanie wyjaśniające, które jedynie w wąskim zakresie wpisywało się w ogólnie pojmowany obszar polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej. W wyniku postępowania wyjaśniającego nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 5.3.1. Awanse na stanowiskach kierowniczych KAS

#### Przyspieszone awanse

Szefowie KAS w okresie objętym kontrolą, tj. od 2020 r. do 31 marca 2023 r., bezpośrednio przed objęciem tego stanowiska, jak i w trakcie jego zajmowania, awansowani w przyspieszonym tempie na kolejne stopnie służbowe w Służbie Celno-Skarbowej.

Powołanie pierwszej z osób na stanowisko Szefa KAS nastąpiło 3 marca 2020 r., a odwołanie z tej funkcji nastąpiło 25 kwietnia 2022 r. W okresie pełnienia stanowiska Szefa KAS funkcjonariusz ten awansował dwukrotnie:

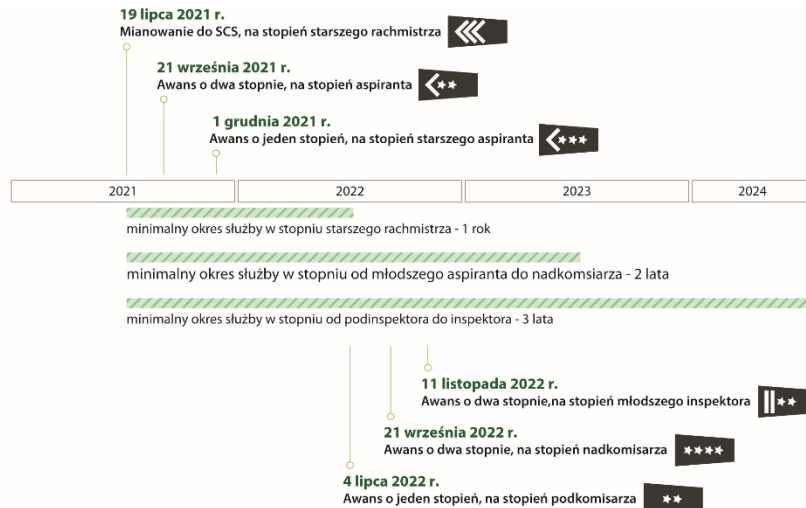
- 1 października 2020 r. – ze stopnia młodszego inspektora na stopień inspektora tj. o jeden stopień służbowy,
- 5 kwietnia 2022 r. – ze stopnia inspektora na stopień nadinspektora, o jeden stopień.

Druga z osób powołana na stanowisko Szefa KAS 12 maja 2022 r. pełniła tę funkcję do zakończenia kontroli NIK. Mianowanie do SCS otrzymała 19 lipca 2021 r. i do dnia zakończenia czynności kontrolnych uzyskała pięć awansów na stopnie służbowe w SCS:

- 21 września 2021 r. – ze stopnia starszego rachmistrza na stopień aspiranta, o dwa stopnie,
- 1 grudnia 2021 r. – ze stopnia aspiranta na stopień starszego aspiranta, o jeden stopień,
- 4 lipca 2022 r. – ze stopnia starszego aspiranta na stopień podkomisarza, o jeden stopień,
- 21 września 2022 r. – ze stopnia podkomisarza na stopień nadkomisarza, o dwa stopnie,
- 11 listopada 2022 r. – ze stopnia nadkomisarza na stopień młodszego inspektora, o dwa stopnie.

W przypadku tego funkcjonariusza na przestrzeni 16 miesięcy otrzymał on awanse ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora, czyli o osiem stopni służbowych. Art. 197 ust. 1 ustawy o KAS wskazuje, że dojście ze stopnia starszego rachmistrza do stopnia młodszego inspektora powinno zająć 16 lat.

### Infografika 21 Awanse Szefa KAS



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, pismem z 6 lipca 2021 r., złożył wnioskodawcy propozycję pełnienia służby w SCS, wskazując m.in. datę przekształcenia stosunku pracy w stosunek służbowy – 19 lipca 2021 r., jednostkę organizacyjną KAS – Izbę Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, komórkę organizacyjną – Referat Kontroli Podatkowej, Kontroli Celno-Skarbowej i Nadzoru nad Czynnościami Sprawdzającymi oraz stopień służbowy – starszy rachmistrz i stanowisko – starszy ekspert SCS. Jednocześnie z tym samym dniem udzielił funkcjonariuszowi zgodę na urlop bezpłatny.

Również z tym samym dniem, tj. 19 lipca 2021 r. Szef KAS pełniący tę funkcję od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., został przeniesiony do pełnienia służby w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, gdzie na stanowisku starszego eksperta SCS – do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS przebywał na urlopie bezpłatnym.

**Brak rzetelnego uzasadnienia okoliczności wskazujących na zasadność skrócenia okresu awansowania na stopnie służbowe w SCS Szefów KAS**

Wszystkie awanse Szefów KAS w badanym przez NIK okresie miały miejsce z pominięciem okresów, o których mowa w art. 197 ust. 1 ustawy o KAS. We wnioskach o awans wskazano przepis prawny, a we wniosku z 26 maja 2022 r. przywołano także wynikające z niego przesłanki do skrócenia okresu, jednak nie zostały one szczegółowo uzasadnione okolicznościami danej sprawy. Uznano, że już wcześniejsza treść wniosku, tj. odnosząca się do uzasadnienia zmiany stopnia służbowego, przemawia również za skróceniem okresu odbycia służby w danym stopniu.

Dyrektor DBM poinformował, że w przypadku awansów Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej, jak i Szefów KAS zarówno w okresie objętym kontrolą, jak i w okresie wcześniejszym, stosowano przepis art. 197 ust. 4 ustawy o KAS, który przewiduje możliwość skrócenia okresu służby w danym stopniu służbowym. Przepisu art. 197 ust. 1 i 2 ustawy o KAS nie stosowano z uwagi na kryteria, o których mowa w art. 197 ust. 4 dotyczące: szczególnych kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza, szczególnych umiejętności funkcjonariusza do pełnienia służby, wyróżnienia funkcjonariusza. Dyrektor DBM wyjaśnił także, że stanowiska dyrektorów izb administracji skarbowej, jak i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej są stanowiskami wysoce merytorycznymi i strategicznymi. Tym samym dobór osób sprawujących te funkcje musi uwzględniać kwalifikacje zawodowe, umiejętności do pełnienia służby, a także stanowić wyróżnienie.

W przypadku gdy wniosek dotyczy zarówno awansu w zakresie zmiany stopnia służbowego, jak i skrócenia okresu awansu, to argumentacja przedstawiona we wniosku powinna w sposób wyczerpujący odnosić się odrębnie do każdej

z dwóch kwestii. Czym innym jest bowiem wnioskowanie o podwyższenie stopnia służbowego, a czym innym dokonanie tego w sposób przyspieszony.

Literalne przywołanie we wniosku, za przepisem art. 197 ust. 4 pkt 1–3 ustawy o KAS, przesłanek warunkujących przyspieszony awans, bez ich szczegółowego uzasadnienia konkretnymi okolicznościami (faktami), jest działaniem nieprawidłowym.

Nie bez znaczenia jest także to, że istotne i częste skracanie okresu pełnienia służby w danym stopniu, wobec tych samych funkcjonariuszy, wywołuje wątpliwości odnośnie prawidłowości procesu podejmowania decyzji w tej materii. Wynika to z tego, że po pierwsze, funkcjonariuszowi powinien być dany realny czas na wykazanie się w pracy i uzyskanie nowych kwalifikacji, a jego przełożonym – na rzetelną ocenę jego pracy, a po drugie, częsta zmiana stopnia służbowego (nawet kilkukrotnie w trakcie roku) może podważać trafność samych decyzji zarządczych, które, co do zasady, powinny cechować się trwałością. Na taki tok rozumowania wskazuje art. 197 ust. 1 ustawy o KAS, określający możliwość awansu na kolejny stopień po upływie określonego czasu. Art. 197 ust. 4 ustawy o KAS stanowi odstępstwo od ogólnej zasady, co oznacza, że przepis powinien być stosowany w wyjątkowych okolicznościach i nie być nadużywany. Okoliczności przemawiające za spełnieniem przesłanek do skrócenia okresu odbycia służby w stopniu powinny być udokumentowane.

NIK nie znajduje uzasadnienia dla procedowania wniosków o skrócenie okresu odbycia służby w danym stopniu przedstawicieli najwyższego kierownictwa KAS w sposób odmienny od pozostałych funkcjonariuszy.

**Brak wniosków  
na okoliczność  
mianowania na  
kolejne stopnie  
służbowe Szefa KAS**

Na podstawie dokumentacji przedstawionej NIK w toku kontroli, także ze względu na brzmienie art. 150 ustawy o KAS, tj. brak obowiązku podania powodów przekształcenia stosunku pracy w piśmie z 6 lipca 2021 r., NIK nie miała możliwości ustalenia, jakie okoliczności legły u podstaw przekształcenia tego stosunku.

Dwa pierwsze z opisanych wyżej awansów (z 21 września 2021 i 1 grudnia 2021 r.) uzyskane były w okresie pełnienia przez funkcjonariusza służby na stanowisku starszego eksperta SCS, przebywającego jednocześnie na urlopie bezpłatnym w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

W przypadku ww. funkcjonariuszy wnioski awansowe sporządzano wyłącznie w przypadku awansów, których dokonywał Prezydent RP. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza SCS na stopień służbowy, w przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę na stanowisku Szefa KAS nie ma obowiązku sporządzania wniosku dotyczącego awansu. W przypadku pozostałych awansów nie sporządzano uzasadnień lub wniosków.

W przypadku awansu z dnia 5 kwietnia 2022 r. sporządzano przedmiotowy wniosek, w którym przedstawiono przebieg służby i osiągnięcia zawodowe funkcjonariusza, wskazano zajmowane stanowiska i zdobyte odznaczenia oraz podkreślono cechy osobowościowe i nienaganną postawę etyczną oraz dbałość o wizerunek i prestiż organizacji.

Awans z dnia 4 lipca 2022 r. został poprzedzony wnioskiem z dnia 26 maja 2022 r. podpisanym przez Ministra Finansów. We wniosku tym wskazano na staż pracy w resorcie finansów, pełnione funkcję oraz wymieniono zagadnienia którymi zajmował się awansowany w trakcie pracy.

**Awanse  
z pominięciem  
okresów**

W ocenie NIK, jako nieprawidłowość należy ocenić brak sporządzania wniosków na okoliczność mianowania z dniem 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r. na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza na stanowisku starszego eksperta SCS.

Z ustaleń NIK wynika, że Szef KAS pełniący tę funkcję od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., w okresie od 12 maja 2020 r. do 11 maja 2022 r. był powołany na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, a zatem był to stosunek pracy. Natomiast od dnia przekształcenia podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS, do dnia powołania na stanowisko Szefa KAS jako funkcjonariusz na stanowisku starszego eksperta SCS przebywał na urlopie bezpłatnym. Przekształcenie podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy nie dotyczyło powierzonych mu funkcji i stanowiska DIAS. Zmiana statusu zatrudnienia, z uwagi, że nastąpiła na stanowisku podstawowym, nie pociągnęła za sobą zmiany aktu powołania.

NIK w kwestii udzielenia wyjaśnień w zakresie awansów Szefa KAS zwróciła się do Ministra Finansów, nie uzyskując odpowiedzi, natomiast Dyrektor DBM, odpowiadając na to pytanie, nie udzielił precyzyjnej odpowiedzi, dlaczego nie sporządzono wniosków w powyższych przypadkach. Dyrektor stwierdził, że funkcjonariusz, przebywając na urlopie bezpłatnym, zachowuje status funkcjonariusza SCS oraz powołał się na wcześniejsze wyjaśnienia wskazujące na brak konieczności złożenia wniosków o mianowania na wyższy stopień służbowy na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, w przypadku, gdy dotyczy to dyrektora izby administracji skarbowej.

NIK stwierdza, że powyższa argumentacja nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego. Od dnia przekształcenia podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy, na podstawie art. 150 ustawy o KAS, do dnia powołania na stanowisko wyżej wymienionego Szefa KAS powierzone mu zostało stanowisko starszego eksperta SCS. Natomiast cały okres pełnienia funkcji DIAS był realizowany nieprzerwanie na podstawie stosunku pracy w związku z powołaniem na wyższe stanowisko w służbie cywilnej z 12 maja 2020 r., a przekształcenie podstawowego stosunku pracy w stosunek służbowy w żaden sposób nie naruszało mocy tego powołania.

Awanse z 21 września 2021 r. oraz 1 grudnia 2021 r. uzyskane były przez wyżej wymienionego Szefa KAS w okresie pełnienia służby na stanowisku starszego eksperta SCS, a nie na stanowisku dyrektora izby administracji skarbowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, mianowanie na stopień następuje na wniosek. W ocenie NIK, przepis §2 ust. 2 ww. rozporządzenia – wyłączający ten obowiązek – nie znajduje zastosowania w opisanym stanie faktycznym.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że z literalnego brzmienia przepisu art. 197 ust. 4a ustawy o KAS nie wynika, że może on mieć zastosowanie do wymienionych w nim osób pełniących wysokie stanowiska kierownicze w KAS. Wskazuje bowiem na uprawnienia, jakie przysługują tym osobom wobec innych funkcjonariuszy, a nie ich samych. Zdaniem NIK, regulacje prawne w tym zakresie powinny być sformułowane w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości.

Pismem z 29 czerwca 2021 r. Szef KAS pełniący tę funkcję od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., będąc powołanym na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, wystąpił zgodnie z właściwością do kierownika jednostki, w której był zatrudniony, tj. Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze o przekształcenie stosunku pracy na podstawie umowy o pracę w stosunek służbowy na zasadach określonych w art. 150 ustawy o KAS. Przepis art. 150 ust. 2 ustawy o KAS uprawnia członka korpusu służby cywilnej do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie stosunku pracy w stosunek służbowy w SCS.



Zgodnie z art. 192 ust. 2 ustawy o KAS Szefa KAS oraz Zastępcę Szefa KAS mianuje na stopnie służbowe minister właściwy do spraw finansów publicznych. Natomiast na podstawie § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie mianowania funkcjonariusza SCS na stopień służbowy – mianowanie na wyższy stopień służbowy Szefa KAS i dyrektora izby administracji skarbowej nie wymaga sporządzania wniosku o mianowanie na wyższy stopień służbowy, z wyłączeniem wniosków o mianowanie na stopień podkomisarza i stopnie służbowe w korpusie generałów SCS.

Dyrektor DBM poinformował, że powyższa procedura obowiązuje od początku funkcjonowania KAS. Podał m.in., że funkcjonariusz SCS powołany na wyższe stanowisko w korpusie służbie cywilnej przebywa w tym okresie na urlopie bezpłatnym, mimo faktycznego wykonywania obowiązków służbowych związanych z nadzorem zadań, do których uprawniona jest szeroko rozumiana SCS. Jednocześnie realizacja zadań na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej, przede wszystkim w izbach administracji skarbowej (dyrektor) i poszczególnych departamentach/biurach w Ministerstwie Finansów (dyrektor, zastępca dyrektora), wiąże się również z nadzorem nad funkcjonariuszami SCS, w tym zadań przez nich realizowanych. Konsekwencją wprowadzenia takiej konstrukcji obowiązujących przepisów jest brak możliwości sporządzenia dla tej grupy funkcjonariuszy oceny okresowej. Dyrektor DBM zauważył, że powyższa sytuacja dotyczy niewielkiej liczby funkcjonariuszy posiadających wszechstronne kompetencje i umiejętności do pełnienia służby, którzy w ramach powołania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej nieprzerwanie realizują i nadzorują wykonanie ustawowych zadań SCS. Funkcjonariusz SCS (dyrektor, zastępca dyrektora) przebywający na urlopie bezpłatnym posiada niezmiennie status funkcjonariusza SCS, a zatem zachowuje określone prawa. Dyrektor podał też, że w przypadku sporządzonych wniosków kierowanych do Prezydenta RP wskazano najistotniejsze elementy przemawiające za mianowaniem na stopień służbowy i że w przedmiotowych sprawach Kancelaria Prezydenta RP nie wystąpiła o uzupełnienie wniosków.

NIK kontrolę przeprowadziła, uwzględniając zarówno kryterium legalności, jak i rzetelności<sup>126</sup>, tj. badano zarówno zgodność postępowania z obowiązującym prawem, standardami i zasadami, ale także, czy w sposób rzetelny zaprogramowano i przeprowadzono proces awansowania. Zdaniem NIK, analiza całości materii prowadzi do konkluzji, że nie ma racjonalnego uzasadnienia do odstąpienia od sporządzania wniosku w przypadku mianowania na stopień służbowy wybranej grupy pracowników, w tym w przypadku osób z najwyższego kierownictwa KAS. Przy czym nie chodzi tylko o fakt wykazania formalnego sporządzenia wniosku, ale także tego, aby był on przygotowany w sposób rzetelny, tj. zawierał kompleksową argumentację na rzecz obiektywnego wykazania okoliczności potwierdzających zaistnienie przesłanek do awansu na dany stopień służbowy. Ma to szczególne znaczenie w przypadku osób awansowanych wielokrotnie, w bardzo krótkich odstępach czasu, wobec których nie sporządzono okresowej oceny. Takim przykładem są awanse Szefa KAS pełniącego tę funkcję od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., który od 4 lipca do 11 listopada 2022 r., czyli w okresie nieco ponad czterech miesięcy, awansował trzykrotnie. W tym czasie funkcjonariusz nie mógł wykonywać zadań i zdobywać doświadczenia na analogicznych zasadach jak inni funkcjonariusze SCS z tym samym stopniem służbowym. Wniosek o mianowanie na wyższy stopień służbowy sporządzono 26 maja 2022 r., tylko przy pierwszym awansie. We wniosku wskazano m.in. na ukończone studia prawnicze, studia podyplomowe z zakresu prawa podatkowego oraz zarządzania służbami podatkowymi, a także uzyskane uprawnienia audytora wewnętrznego. Przywołano stanowiska służbowe i wskazano zagadnienia, którymi się zajmował, tj. z zakresu orzecznictwa podatkowego, audytu wewnętrznego, analizy ryzyka, kontroli podatkowych, kontroli celno-skarbowych i zwalczania przestępczości ekonomicznej, a także udział w różnych projektach

<sup>126</sup> Zgodnie z przepisami art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

prowadzących do poprawy funkcjonowania administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej.

NIK zauważa, że sposób redakcji wniosku (podanie szeregu faktów z różnych obszarów funkcjonowania KAS i z różnych okresów) uniemożliwia wskazanie, które konkretnie fakty (zdobyta wiedza, doświadczenie) miały decydujące znaczenie dla mianowania na konkretny stopień służbowy w SCS. Uwaga ta dotyczy także prezentacji życiorysu zawodowego przedstawionego NIK w piśmie Dyrektora DBM z 18 września 2023 r., a częściowo także w piśmie z 6 października 2023 r., w związku z pytaniami zadanymi przez kontrolerów NIK.

NIK stwierdza, że Dyrektor DBM, odpowiadając na pytanie kontrolerów NIK skierowane do Ministra Finansów, nie udzielił precyzyjnej odpowiedzi, jakie konkretne argumenty przemawiały za awansami Szefów KAS na kolejne stopnie, w tym w szczególności za trzykrotnymi awansami o dwa stopnie Szefa KAS pełniącego tę funkcję od 12 maja 2022 r. do 18 grudnia 2023 r., z 21 września 2021 r., 21 września 2022 r. i 11 listopada 2022 r., w bardzo krótkim okresie czasu, i jaki wpływ awanse te miały na zakres wykonywanych zadań.

Zdaniem NIK, we wniosku o awans powinny być wykazane fakty przemawiające za zasadnością awansu, które zaistniały w okresie od poprzedniego awansu. Fakt zajmowania wysokich stanowisk kierowniczych i sprawowanie nadzoru nad rozległym zakresem zadań stanowi niewystarczającą przesłankę do zdobycia kolejnego awansu na stopień służbowy, jeśli nie zostaną wykazane uzyskane kwalifikacje zawodowe odpowiadające danemu stopniowi. Awans na kolejne stopnie powinien wiązać się z określoną wartością dodaną dla wykonywania zadań przez funkcjonariusza, a zatem wskazanie we wniosku osiągnięć w okresie całego stażu pracy funkcjonariusza, także poza SCS (życiorysu zawodowego), choć pozostaje ważne i może mieć miejsce, nie powinno stanowić jedyne uzasadnienie wniosku. Każdy kolejny awans na wyższy stopień powinien być umotywowany nowymi faktami, które zaistniały od czasu poprzedniego awansu. Gdyby przyjąć, że zajmowanie stanowiska kierowniczego (nadzór) jest przesłanką wystarczającą dla uzyskania stopnia służbowego w SCS, to byłoby to określone wprost w przepisach, a taka sytuacja nie ma miejsca. Zajmowanie stanowiska kierowniczego może ułatwiać awans na określony stopień, poprzez szybsze zdobycie określonych kwalifikacji, ale jeśli taka sytuacja zaistnieje, powinno to być wykazane we wniosku o awans, w sposób możliwie całościowy i obiektywny. Nie ma podstaw do przyjmowania *a priori* i bez stosownej argumentacji, że stanowisko to umożliwia zdobycie kwalifikacji porównywalnych z kwalifikacjami innych funkcjonariuszy, którzy – co do zasady (wynika to z podziału pracy) – koncentrują się na wykonywaniu innych zadań, w innych okolicznościach.

Należy podkreślić, że niezależnie od tego, że art. 192 ust. 2 ustawy o KAS nie wskazuje wprost, to jednak obowiązek dokumentowania istotnych czynności należy do podstawowych obowiązków urzędniczych oraz wynika z potrzeb dowodowych. Obowiązek rzetelnego wykonywania zadań wynika m.in. zarówno z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>127</sup>, jak i art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>128</sup>.

Na potrzebę dokumentowania wewnętrznych procedur wskazuje standard nr 10 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>129</sup>: Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej oraz opis do niego: Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

<sup>127</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1917.

<sup>128</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm.

<sup>129</sup> Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

Sporządzanie wniosków uzasadniających mianowanie na stopnie służbowe Szefa KAS i innych pracowników KAS na wysokich stanowiskach kierowniczych nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 192 ust. 2 ustawy o KAS. Jest istotne z uwagi na realizację zasady jawności i przejrzystości postępowania w organizacji. Zajmowanie wysokich stanowisk kierowniczych powinno wiązać się z przestrzeganiem najwyższych standardów procedowania dojścia do tych stanowisk czy awansowania w trakcie ich zajmowania. Celowi temu powinno służyć zarówno stanowienie prawa, jak i jego wykonanie (interpretacja).

Zasady rzetelności, jawności i przejrzystości przywołano w Przewodniku etycznym dla pracowników Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z 2019 r. a w Procedurze w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej z 2022 r. zapisano m.in., że zasady awansowania pracowników/funkcjonariuszy oparte są na transparentności, jawności, równości szans, racjonalności i efektywności (§ 2 pkt 2). Obydwa dokumenty zaakceptował do wdrożenia Szef KAS.

### **Komunikowanie informacji o awansach**

W KAS nie ma określonych zasad dotyczących komunikowania o mianowaniach na wyższy stopień służbowy funkcjonariuszy SCS. Co do zasady wręczenia aktów mianowania na wyższy stopień służbowych odbywało się z okazji Święta KAS lub innych świąt państwowych. Relację z tych uroczystości publikowana jest na stronach internetowych KAS. Dyrektor DBM wskazał, że w przypadku niektórych funkcjonariuszy realizujących określone zadania ustawy o KAS nie jest możliwe publikowanie ich personaliów, jak również wizerunku, bowiem powyższe miałyby bezpośredni negatywny wpływ dla wykonywanych przez nich zadań, jak również stanowiły zagrożenie ich bezpieczeństwa.

W ocenie NIK, funkcjonariusze i pracownicy cywilni KAS powinni być informowani o awansach na stopnie służbowe najwyższych przedstawicieli kierownictwa KAS m.in. dyrektorów jednostek organizacyjnych i Szefów KAS. Z istoty rzeczy awans stanowi nie tylko wyróżnienie, ale także zmianę pozycji w hierarchii służbowej. W zhierarchizowanej, mundurowej strukturze organizacyjnej informowanie o awansie ma szczególne znaczenie z uwagi na podległość służbową i wykonywanie codziennych obowiązków służbowych.

Należy zaznaczyć, że w *Procedurze w sprawie mianowania na wyższy stopień służbowy funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej z 2022 r.*, zatwierdzoną przez Szefa KAS wskazano, że zasady awansowania pracowników/ funkcjonariuszy oparte są na transparentności, jawności, równości szans, racjonalności i efektywności (§ 2 pkt 2). Zdaniem NIK, niezależnie od sposobu prezentacji w wewnętrznych procedurach, zasady te mają charakter uniwersalny i powinny być powszechnie stosowane do wszystkich pracowników KAS, w tym Szefa KAS i Ministra Finansów a odstępstwa od tej zasady np. dotyczące niektórych funkcjonariuszy, powinny być ograniczane do niezbędnego, uzasadnionego minimum.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Celem głównym kontroli P/23/008 było ustalenie czy wprowadzone przez Szefa KAS rozwiązania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami przyczyniają się do poprawy wykonywania zadań przez Służbę Celno-Skarbową?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Badania kontrolne miały umożliwić odpowiedzenie na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Czy Minister Finansów i Szef KAS zrealizowali zaplanowane cele i zadania dotyczące polityki kadrowej?</li> <li>2. Czy zrealizowane działania wpłynęły na efektywniejsze wykonywanie zadań przez Służbę Celno-Skarbową?</li> <li>3. Czy prawidłowo i skutecznie prowadzono politykę kadrową SCS oraz wprowadzano zmiany organizacyjne?</li> <li>4. Czy Minister Finansów i Szef KAS prowadzili politykę kadrową w Ministerstwie Finansów skutecznie i efektywnie, mając na celu optymalne wykorzystanie potencjału funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej?</li> <li>5. Czy DIAS podjął skuteczne działania w celu pozyskania kompetentnych, spełniających wymagania ustawowe kandydatów na funkcjonariuszy – zgodnie z planem zatrudnienia?</li> <li>6. Czy w IAS analizowano i ustalono potrzeby etatowe w zakresie optymalnej liczby funkcjonariuszy?</li> <li>7. Czy DIAS podejmował działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy?</li> <li>8. Czy Krajowa Szkoła Skarbowości zrealizowała wyznaczone jej cele działania dotyczące polityki kadrowej SCS?</li> <li>9. Czy Krajowa Szkoła Skarbowości realizowała działania prawidłowo i zgodnie z potrzebami SCS?</li> </ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą P/23/008 objęto sześć jednostek: Ministerstwo Finansów, Krajową Szkołę Skarbowości i cztery izby administracji skarbowej.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2023 r. (z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli było to konieczne dla realizacji celu kontroli). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 1 czerwca 2023 r. do dnia 6 listopada 2023 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	<p>W ramach przygotowania do kontroli uzyskano informacje od Ministra Finansów. Informacje dotyczyły między innymi: skarg i wniosków (postulatów), kierowanych przez środowisko funkcjonariuszy i instytucje zewnętrzne w zakresie organizacji i polityki kadrowej w Służbie Celno-Skarbowej, wytycznych i zaleceń w zakresie planowania i realizacji zatrudnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, realizacji polityki szkoleniowej w zakresie Służby Celno-Skarbowej, realizacji celów i mierników określonych przez Szefa KAS w wieloletnich i rocznych <i>Kierunkach działania i rozwoju KAS</i>.</p> <p>W ramach przygotowywania informacji wystąpiono pismami z dnia 23 listopada 2023 r. do Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej o podanie informacji w zakresie uposażeń funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej.</p> <p>Minister Finansów złożył w dniu 30 listopada 2023 r. dziewięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą Nr 18/2024 z dnia 31 stycznia 2024 r. oddaliło zastrzeżenia w całości.</p>

Ponadto złożono zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie oraz Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie.

**Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych**

Zespół orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości zastrzeżenia złożone przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie oraz uwzględnił w części zastrzeżenia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie.

Wprowadzone zmiany w wystąpieniach pokontrolnych, w wyniku uwzględnienia zastrzeżeń, nie miały istotnego wpływu na treść wydanych ocen ogólnych.

**Uwagi i wnioski pokontrolne**

Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników pięciu jednostek objętych kontrolą.

Wnioski pokontrolne wobec Ministra Finansów dotyczyły: urealnienia wytycznych dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT; podjęcia skutecznych działań w celu zniwelowania/zmniejszenia różnic w wysokości poborów funkcjonariuszy pełniących służbę w tej samej kategorii stanowisk w jednostkach organizacyjnych KAS na zachodniej i wschodniej granicy kraju, w szczególności w oddziałach celnych; zapewnienia stałego monitoringu oraz udokumentowanych analiz rozkładu wysokości poborów funkcjonariuszy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w których pełnią służbę funkcjonariusze; ustanowienia narzędzi zarządczych, jednolitych na poziomie KAS, w celu zapewnienia prowadzenia bieżącej oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy; zapewnienia aby awanse na stopnie służbowe w SCS osób zajmujących najwyższe stanowiska kierownicze w KAS przebiegały na zasadach analogicznych, jak w przypadku pozostałych funkcjonariuszy, tj. były udokumentowane i rzetelnie uzasadnione okolicznościami przemawiającymi za: mianowaniem na poszczególne stopnie służbowe w SCS; skróceniem okresu awansowania na te stopnie.

We wnioskach skierowanych do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Rzeszowie wniesiono o: udzielanie najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego zaległego urlopu wypoczynkowego za rok poprzedni; przestrzeganie normy przedłużonego czasu służby funkcjonariuszy SCS zgodnie z przepisami ustawy o KAS; podjęcie działań w celu wykorzystywania przez funkcjonariuszy czasu wolnego za przedłużony czas służby zgodnie z §11 ust. 1 rozporządzenia w *sprawie rozkładu czasu służby*; dopilnowanie bieżącego – co 3 miesiące (tj. zgodnego z §12 ust. 5 rozporządzenia w *sprawie rozkładu czasu służby*) składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora IAS o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby; podjęcie działań w celu przeprowadzania szkoleń wstępnych funkcjonariuszy w terminie wynikającym z § 4 ust. 2 rozporządzenia w *sprawie służby przygotowawczej*.

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie został zobowiązany do: przestrzegania normy pełnienia przedłużonego czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz udzielania zaległych urlopów wypoczynkowych w terminach określonych w Kodeksie pracy.

Wnioski pokontrolne skierowane do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie dotyczyły: skrócenia okresu nieobsadzenia stanowisk funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej przez kandydatów wyłanianych w wyniku postępowań kwalifikacyjnych (tj. od daty zgłoszenia potrzeb etatowych przez Naczelnika Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego do daty mianowania do służby przygotowawczej); zabezpieczenia liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT na poziomie zaleconym przez Szefa KAS; przestrzegania terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz



składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby; wprowadzenia skutecznych mechanizmów zapobiegających przekroczeniom normy przedłużonego czasu służby w roku kalendarzowym oraz przypadkom naruszenia terminu udzielania funkcjonariuszom urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.

We wnioskach skierowanych do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wniesiono o: wzmocnienie nadzoru nad terminowością składania przez funkcjonariuszy SCS wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby oraz nad realizacją programu służby przygotowawczej w części dotyczącej czasu trwania praktyki zawodowej w ramach szkolenia wstępnego; przestrzeganie terminu zakończenia szkolenia wstępnego funkcjonariuszy w ramach służby przygotowawczej; zapewnienie wymaganej przez Szefa KAS liczby funkcjonariuszy SCS realizujących zadania w obszarze kontroli SENT.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych przekazanych przez kierowników kontrolowanych jednostek wynika, że zrealizowano 15 wniosków a 5 było w trakcie realizacji.

**Stan realizacji  
wniosków  
pokontrolnych  
i zgłoszonych uwag**

**Wykaz jednostek  
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Magdalena Rzeczkowska Mateusz Morawiecki Tadeusz Kościński
2.		Krajowa Szkoła Skarbowości	Iwona Giersztof-Czajka Anna Orchowska
3.		Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	Wojciech Kustra Wojciech Pawlak Bartosz Zbaraszcuk Robert Antoszkiewicz
4.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie	Witold Mrozek Grzegorz Skowronek
5.	Delegatura NIK w Szczecinie	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	Justyna Szmiłyk Robert Muszyński Jarosław Grzelak
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	Krystyna Tudrujek Leszek Syguła Anna Chałupa

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	<p>Zrealizowanie zadań służących realizacji celów polityki kadrowej określonych w kierunkach działania i rozwoju KAS, w szczególności utworzenie we wszystkich IAS pionów personalnych.</p> <p>Osiągnięcie zaplanowanych wartości mierników wykorzystywanych przez Szefa KAS do oceny skuteczności działań Służby Celno-Skarbowej, w tym poziom reakcji organów KAS na zastrzeżenia dotyczące zgłoszeń, ujawnienia z zakresu nadzoru rynku oraz średni czas obsługi zgłoszenia celnego, wyluczony w imporcie oraz w eksporcie.</p> <p>Zrealizowanie zadań określonych w programie wieloletnim Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022, odnoszących się do regulacji uposażeń, zmiany modelu dodatków kontrolerskich oraz finansowania dodatków zwiększających zaangażowanie zawodowe funkcjonariuszy SCS.</p> <p>Skuteczne działania Szefa KAS zmierzające do ujednolicenia siatki płac funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Zmniejszenie różnic w wysokości średniego uposażenia funkcjonariuszy ogółem w poszczególnych izbach administracji skarbowej, jak również w każdej kategorii stanowisk służbowych.</p>	<p>Niewdrożenie systemu pomiaru efektywności pracy, pozwalającego na optymalne prognozowanie etatów w KAS.</p> <p>Brak realizacji polecenia Szefa KAS<sup>130</sup> w zakresie zapewnienia minimalnej liczby funkcjonariuszy skierowanych do realizacji kontroli SENT<sup>131</sup>.</p> <p>Brak stałego monitoringu realizacji polecenia Szefa KAS<sup>132</sup> w zakresie kierowania funkcjonariuszy w pierwszej kolejności do zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy oraz brak narzędzi weryfikujących i potwierdzających realizację powyższego polecenia.</p> <p>Przypadki zatrudniania funkcjonariuszy SCS na stanowiskach pracy, których szczegółowy zakres zadań wynikający z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów nie nakładał obowiązków związanych z wykonywaniem zadań zastrzeżonych w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS dla funkcjonariuszy.</p> <p>Awansowanie na stopnie służbowe SCS Szeferów KAS w przyspieszonym trybie, bez sporządzania rzetelnych uzasadnień.</p>
2.	Krajowa Szkoła Skarbowości	Pozytywna	<p>Prawidłowe, na podstawie planów szkoleń, uwzględniając limity określone przez Szefa KAS oraz zgodnie z programami szkoleniowymi i przyjętymi regulacjami wewnętrznymi, zorganizowanie i przeprowadzenie szkoleń doskonalących kwalifikacje zawodowe funkcjonariuszy SCS.</p>	<p>Niski poziom realizacji pierwotnych potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez dyrektorów izb administracji skarbowej.</p>
3.	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	W formie opisowej	<p>Przeprowadzenie postępowań kwalifikacyjnych zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do służby w Służbie Celno-Skarbowej.</p> <p>Prawidłowe dokonywanie czasowego przenoszenia funkcjonariuszy na podstawie art. 162 ust. 5 ustawy o KAS.</p> <p>Podjęcie działań w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym oraz diagnozowanie oczekiwań pracowników.</p>	<p>Nieprzeprowadzenie kompleksowej analizy obciążenia pracą w poszczególnych komórkach organizacyjnych Izby i urzędów w zakresie realizacji zadań zarezerwowanych w ustawie o KAS dla funkcjonariuszy SCS, nieokreślenie optymalnej liczby etatów dla funkcjonariuszy niezbędnej do wykonywania zadań w poszczególnych obszarach.</p> <p>Długostrwałe prowadzenie czynności związanych z obsadzeniem wolnych stanowisk w ramach postępowań kwalifikacyjnych.</p>

<sup>130</sup> Pismo nr DZP.1404493.2017 z 31 marca 2017 r.

<sup>131</sup> Kontrole w trybie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.

<sup>132</sup> Pismo nr SC6.0723.2.2017 z 24 lutego 2017 r.

			<p>Umożliwienie aplikantom zrealizowania programu służby przygotowawczej i złożenia egzaminów kończących kurs zawodowy i egzamin potwierdzający znajomość języka obcego przed upływem dwóch lat od mianowania do służby przygotowawczej.</p> <p>Kierowanie na szkolenie aspiranckie oraz dla korpusu oficerów młodszych funkcjonariuszy, którzy spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Scarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Scarbowej.</p> <p>Osiągnięcie w badanym okresie większość mierników stopnia realizacji celów określonych w rocznych <i>Kierunkach działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej</i> dotyczących zadań wykonywanych przez funkcjonariuszy SCS.</p>	<p>Przypadki naruszenia terminów rozliczania nadgodzin w formie czasu wolnego od służby oraz składania wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.</p> <p>Przypadki przekroczenia normy przedłużonego czasu służby określonej w art. 189 ust. 6 ustawy o KAS oraz naruszenia terminu udzielania funkcjonariuszom urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.</p> <p>Niezapewnienie, zalecanych przez Szefa KAS, zasobów kadrowych do przeprowadzania kontroli SENT.</p>
4.	Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie	<p>W formie opisowej</p>	<p>Nieżwłoczne podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego po sporządzeniu analizy potrzeb.</p> <p>Prawidłowe przeprowadzenie badanych postępowań kwalifikacyjnych.</p> <p>Podjęwane przez DIAS działania w zakresie stabilizacji poziomu fluktuacji pracowników, których wynikiem była kontynuacja służby przez 24 funkcjonariuszy posiadających uprawnienia emerytalne.</p> <p>Przeprowadzanie badań ankietowych motywacji i satysfakcji z pracy/służby oraz wywiadów wyjściowych z osobami odchodzącymi z KAS.</p> <p>Decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS, a czas każdego przeniesienia mieścił się w kryteriach ustawowych określonych w art. 162 ust. 5 oraz 5a ustawy o KAS.</p> <p>Awansowanie funkcjonariuszy następowało zgodnie z zasadami obowiązującymi w KAS oraz wprowadzonymi na ich podstawie wewnętrzными regulacjami.</p> <p>DIAS zapewnił funkcjonariuszom warunki do zrealizowania programu służby przygotowawczej, złożenia egzaminu kończącego ZKZ (albo egzaminu zawodowego) i egzaminu z języka obcego albo złożenie dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego przed upływem dwóch lat od rozpoczęcia służby przygotowawczej.</p> <p>Kierowanie na szkolenie specjalistyczne funkcjonariuszy, którzy spełnili warunki określone w § 5 rozporządzenia w sprawie szkolenia specjalistycznego.</p> <p>Skuteczne wykonywanie zadań przez funkcjonariuszy.</p>	<p>Przekroczenie normy przedłużonego czasu służby określonej w art. 189 ust. 6 ustawy o KAS.</p> <p>Niewykorzystanie w terminie, przysługującego czasu wolnego za służbę w przedłużonym czasie służby.</p> <p>Przypadki niezgodnego z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Scarbowej, składania przez funkcjonariuszy wniosków do Dyrektora Izby o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.</p> <p>Naruszenie terminu udzielania urlopu niewykorzystanego z lat poprzednich.</p>
5.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	<p>W formie opisowej</p>	<p>Monitorowanie i analizowanie przewidywanej struktury wieku pracowników, w tym osób, które w najbliższym czasie nabędą prawa do emerytury. Sporządzanie analizy planowanych i faktycznych odejść ze służby, nabywanych uprawnień emerytalnych; struktury wiekowej funkcjonariuszy i stażu służby.</p> <p>Przeprowadzenie postępowań kwalifikacyjnych zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów.</p>	<p>Wzrost liczby wakatów funkcjonariuszy SCS z 20 na koniec 2019 r. do 60 na koniec 2022 r.</p> <p>Przekroczenie normy przedłużonego czasu służby określonej w art. 189 ust. 6 ustawy o KAS.</p> <p>Przypadek wykorzystywania zaległego urlopu po terminie określonym w art. 168 Kodeksu pracy.</p>

			<p>Decyzje w sprawie przeniesienia były uzasadnione faktycznymi potrzebami KAS, a czas każdego przeniesienia mieścił się w kryteriach ustawowych określonych w art. 162 ust. 5. ustawy o KAS.</p> <p>Umożliwienie funkcjonariuszom realizacji programu służby przygotowawczej, złożenia niezbędnych egzaminów przed upływem dwóch lat od daty mianowania.</p> <p>Kierowanie na szkolenia specjalistyczne funkcjonariuszy spełniających kryteria określone w § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej.</p> <p>Izba osiągnęła poziom wykonania mierników ustalonych przez Szefa KAS w zdecydowanej większości analizowanych przypadków.</p>	
6.	Izba Administracji Skarbowej we Wrocławiu	W formie opisowej	<p>Przeprowadzenie postępowań kwalifikacyjnych zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Finansów.</p> <p>Przenieszenie funkcjonariuszy SCS zgodnie z wymogami ustawowymi.</p> <p>Zapewnienie ukończenia przez funkcjonariuszy służby przygotowawczej w terminie ustawowym.</p> <p>Kierowanie na szkolenia specjalistyczne funkcjonariuszy spełniających wymogi wskazane w rozporządzeniu w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej.</p> <p>Skuteczne realizowanie zadań przez funkcjonariuszy.</p>	<p>Wzrost liczby wakatów z 22 na koniec 2019 r. do 48 na koniec 2022 r.</p> <p>Niewłaściwy nadzór nad terminowością składania przez funkcjonariuszy wniosków o wypłatę uposażenia za przedłużony czas służby.</p> <p>Przypadki niedochowania terminu sześciu miesięcy ukończenia przez funkcjonariuszy szkolenia wstępnego w ramach służby przygotowawczej.</p> <p>Przypadki niewypełnienia wymogu, przewidzianego we wprowadzonym przez Szefa KAS <i>Systemie szkoleń kadr Krajowej Administracji Skarbowej</i>, dwutygodniowego czasu trwania w pojedynczej komórce organizacyjnej praktyki zawodowej, odbywanej w ramach szkolenia wstępnego.</p> <p>Niezapewnienie, wyznaczonej przez Szefa KAS, minimalnej liczby 120 funkcjonariuszy SCS przewidzianych do wykonywania zadań w obszarze kontroli SENT.</p>

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Służba Celno-Skarbowa stanowi wyodrębnioną część Krajowej Administracji Skarbowej, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze (art. 1 ust. 3 ustawy o KAS). KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych (art. 1 ust. 2 ustawy o KAS).

Do zadań KAS, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o KAS należy m.in. realizacja dochodów z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, realizacja dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem. Zadania określone w art. 2 ust. 2 ustawy o KAS wykonują wyłącznie funkcjonariusze. Minister właściwy do spraw finansów publicznych koordynuje i współdziała w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań KAS (art. 12 ustawy o KAS).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o KAS organami KAS są:

- 1) Minister Finansów;
- 2) Szef KAS;
- 3) dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej;
- 4) dyrektor izby administracji skarbowej;
- 5) naczelnik urzędu skarbowego;
- 6) naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Jednostkami organizacyjnymi KAS, w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o KAS są:

- 1) komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra;
- 2) Krajowa Informacja Skarbowa (KIS);
- 3) izby administracji skarbowej;
- 4) urzędy skarbowe;
- 5) urzędy celno-skarbowe wraz z podległymi oddziałami celnymi;
- 6) Krajowa Szkoła Skarbowości (Szkoła).

W sprawach organizacyjno-finansowych i kadrowych IAS wraz z podległymi urzędami skarbowymi oraz urzędami celno-skarbowymi stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor IAS (art. 37 ustawy o KAS).

Szef KAS podlega Ministrowi Finansów (art. 13 ust. 1 ustawy o KAS). Do zadań Szefa KAS, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o KAS, należy m.in.:

- nadzór nad działalnością dyrektorów IAS, naczelników urzędów skarbowych, naczelników urzędów celno-skarbowych oraz dyrektorów właściwych w sprawach KAS komórek organizacyjnych w MF;
- kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w jednostkach organizacyjnych KAS;
- realizacja budżetu państwa w zakresie ustalonym dla KAS.

Szef KAS może wydawać zarządzenia w celu zapewnienia sprawnego i efektywnego wykonywania zadań, w szczególności nadzoru nad działalnością niektórych organów KAS oraz dyrektorów komórek organizacyjnych w MF, a także kształtowania polityki kadrowej i szkoleniowej w KAS (art. 14 ust. 3 ustawy o KAS).

Do zadań dyrektora IAS, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o KAS, należy m.in.:

- nadzór nad działalnością naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych, z wyłączeniem zastrzeżonego dla Szefa KAS nadzoru nad czynnościami, o których mowa w tym przepisie;
- realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w IAS.



Dyrektor IAS wykonuje swoje zadania przy pomocy izby administracji skarbowej (art. 25 ust. 2 ustawy o KAS).

Zadania kierownika jednostki organizacyjnej w sprawach z zakresu pracy i Służby funkcjonariuszy IAS wraz z podległymi jednostkami organizacyjnymi KAS wykonuje dyrektor IAS (art. 145 ust. 1 ustawy o KAS).

Zadania kierownika jednostki organizacyjnej wobec dyrektorów IAS oraz funkcjonariuszy pełniących służbę w komórkach organizacyjnych MF wykonuje Szef KAS (art. 145 ust. 2 ustawy o KAS).

Zgodnie z art. 148 ust. 1 ustawy o KAS osobie zatrudnionej w jednostce organizacyjnej KAS oraz funkcjonariuszowi (za wykonywanie czynności wskazanych w tym przepisie) przysługują odpowiednio do wynagrodzenia albo uposażenia:

- dodatek kontrolerski w wysokości do 50 % wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego;
- dodatek kontrolerski w wysokości do 20 % wynagrodzenia zasadniczego albo uposażenia zasadniczego dla kierownika komórki organizacyjnej, wykonującej kontrolę, audyt lub czynności, o których mowa w pkt 1, który dokonuje osobiście czynności w tym zakresie, opracowuje lub weryfikuje dokumentację prowadzonych kontroli, audytu oraz czynności, o których mowa w pkt 1, w wymiarze co najmniej 20 % czasu pracy albo służby;
- dodatek orzeczniczy w wysokości do 50 % wynagrodzenia zasadniczego osoby zatrudnionej w jednostce organizacyjnej KAS albo uposażenia zasadniczego funkcjonariusza na stanowisku radcy skarbowego za wykonywanie czynności organu, o których mowa w art. 13 § 2c Ordynacji podatkowej.

Przebieg służby w Służbie Celno-Skarbowej, stanowiska i stopnie służbowe funkcjonariuszy, obowiązki i prawa funkcjonariuszy, uposażenie i inne świadczenia pieniężne funkcjonariuszy określają przepisy działu VI ustawy o KAS art. 151–252 ustawy o KAS.

**Analiza  
uwarunkowań  
ekonomicznych  
i organizacyjnych**

Minister właściwy do spraw finansów publicznych w celu zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS określił na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o KAS w drodze zarządzenia czteroletnie kierunki działania i rozwoju KAS, wskazując w nich cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru. Rok 2020 r. był ostatnim rokiem obowiązywania czteroletnich kierunków działania na lata 2017–2020. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych realizowane były czteroletnie kierunki rozwoju KAS na lata 2021–2024. Ponadto Szef KAS w celu realizacji kierunków określonych przez ministra, określa coroczne cele do osiągnięcia oraz wskaźniki ich pomiaru. Kierunki te podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a stopień realizacji tych kierunków był podstawą oceny pracy dyrektorów izb administracji skarbowej.

Minister Finansów może, w drodze zarządzenia, określić podstawy do przygotowania przez Szefa KAS rocznych kierunków działania i rozwoju KAS oraz zasad składania raportów z realizacji rocznych kierunków działania i rozwoju KAS (art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o KAS).

Działanie związane z prowadzeniem polityki kadrowej w Ministerstwie Finansów realizowane są w największej mierze w Departamencie Budżetu, Majątku i Kadr Krajowej Administracji Skarbowej. Do zadań Departamentu należy między innymi koordynacja spraw kadrowych i finansowych w zakresie funkcjonowania izb administracji skarbowej, urzędów skarbowych, urzędów celno-skarbowych, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości oraz prowadzenie spraw wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy celno-skarbowych pełniących służbę w Ministerstwie Finansów. W zakresie organizacji właściwym departamentem w Ministerstwie Finansów jest Departament Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej.

Organizacja Izb Administracji Skarbowej została określona zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów i z wprowadzanymi do niego zmianami.

Zgodnie ze statutem Izby Administracji Skarbowej:

- 1) do zadań komórki wsparcia zarządzania należy w szczególności:
  - wspomaganie dyrektora izby w kształtowaniu procesów zarządczych w izbie i podległych urzędach, w szczególności w zakresie kontroli zarządczej, zarządzania strategicznego, zarządzania procesami i zarządzania zmianą,
  - prowadzenie spraw dotyczących struktury organizacyjnej izby i podległych urzędów;
- 2) do zadań komórek organizacyjnych w pionie personalnym należy, w szczególności:
  - komórka personalna:
    - nabór, postępowanie kwalifikacyjne do Służby, adaptacja pracowników i funkcjonariuszy;
    - zarządzanie kompetencjami pracowników i funkcjonariuszy i ich rozwojem;
    - koordynowanie rozwoju zawodowego oraz opisów i wartościowania stanowisk pracy;
    - zarządzanie funduszem płac, analizowanie danych i przygotowywanie polityki wynagrodzeń stałych/uposażań oraz prowadzenie procesu zmian wynagrodzeń/uposażań;
    - budowanie struktury zatrudnienia (planowanie, podział etatów, badanie obciążenia pracą), monitorowanie stanu zatrudnienia oraz zarządzanie wiekiem pracowników i funkcjonariuszy;
    - analizowanie efektywności pracy organizowanie i koordynowanie szkoleń oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i funkcjonariuszy,
    - współpraca ze Szkołą w obszarze badania potrzeb szkoleniowych, planowania szkoleń, oceny jakości szkoleń, organizacji szkoleń i egzaminów w obszarze Służby przygotowawczej, zarządzania trenerami wewnętrznymi w jednostce, w tym ich rekrutacji, rozwoju, oceny i weryfikacji,
    - współpraca z organizacjami związkowymi,
    - identyfikowanie pracowników i funkcjonariuszy o wysokim potencjale oraz wspieranie ich rozwoju,
    - realizowanie działań aktywizujących pracowników i funkcjonariuszy z dużym stażem zawodowym,
    - wdrażanie rozwiązań w zakresie etyki zawodowej,
    - udzielanie pomocy psychologicznej pracownikom i funkcjonariuszom,
    - prowadzenie badań satysfakcji pracowników i funkcjonariuszy,
    - prowadzenie wywiadów z odchodzącymi pracownikami i funkcjonariuszami (tzw. *exit interview*);
    - prowadzenie spraw związanych ze służbą przygotowawczą,
    - kierowanie na szkolenia pracowników i funkcjonariuszy,
    - organizacja staży i praktyk,
    - współpraca z Centrum kompetencyjnym systemu kadrowo-płacowego KAS (SyKaP KAS) w zakresie monitorowania dostępności funkcjonalności tego systemu, gwarancji jakości wprowadzanych danych do systemu oraz utrzymania i rozwoju tego systemu;
  - komórka kadr i administracji personalnej:
    - nadzór nad przestrzeganiem regulaminu pracy/Służby oraz nad rozliczaniem czasu pracy pracowników i czasu pełnionej Służby funkcjonariuszy,

- prowadzenie spraw osobowych pracowników i funkcjonariuszy,
  - monitorowanie terminowości sporządzania ocen okresowych pracowników i funkcjonariuszy,
  - prowadzenie spraw związanych ze zmianą treści stosunku pracy/stosunku służbowego, w tym związanych z awansowaniem i przeniesieniem służbowym,
  - obsługa organizacyjna i administracyjna spraw związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi oraz wyjaśniającymi,
  - wykonywanie zadań z zakresu profilaktyki zdrowotnej, w tym kierowanie pracowników i funkcjonariuszy na profilaktyczne badania lekarskie (wstępne, okresowe, kontrolne) oraz prowadzenie ewidencji i analizy wydanych zaświadczeń lekarskich
  - współpraca z Centrum kompetencyjnym systemu kadrowo-płacowego KAS (SyKaP KAS) w zakresie monitorowania dostępności funkcjonalności tego systemu, gwarancji jakości wprowadzanych danych do systemu oraz utrzymania i rozwoju tego systemu;
- komórka partnera personalnego:
- wspieranie kadry kierowniczej w obszarze komunikacji oraz relacji z pracownikami i funkcjonariuszami oraz polityki płacowej,
  - wsparcie merytoryczne kadry kierowniczej w procesie stawiania indywidualnych celów do osiągnięcia przez poszczególnych pracowników i funkcjonariuszy,
  - analizowanie i przedstawianie propozycji działań w obszarze absencji, nadgodzin i fluktuacji zatrudnienia oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej pracowników i funkcjonariuszy,

monitorowanie stanu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) oraz dostarczanie wskaźników umożliwiających podejmowanie decyzji w obszarze ZZL.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

---

1. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 104, ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie służby przygotowawczej w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1241).
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie przeprowadzania badania psychofizjologicznego, testu sprawności fizycznej oraz badania psychologicznego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 379).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 września 2021 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego do Służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1943).
6. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie dodatków do uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2521).
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2377).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 2461).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyznawania świadczeń w związku z przeniesieniem funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej do innej miejscowości (Dz. U. poz. 1425).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie przenoszenia funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej albo Służby Ochrony Państwa do Służby w Służbie Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 2512).
11. Rozporządzenie 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 służbowych (Dz. U. 2018 r. poz. 1941).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie rozkładu czasu służby funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 444).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie mianowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej na stopień służbowy (Dz. U. poz. 356).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 września 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji przebiegu Służby funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1827).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przeprowadzenia szkolenia specjalistycznego do mianowania na pierwszy stopień w korpusie aspirantów Służby Celno-Skarbowej oraz w korpusie oficerów młodszych Służby Celno-Skarbowej (Dz. U. poz. 1106).

16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie wzoru formularza skierowania kandydata do Służby w Służbie Celno-Skarbowej oraz funkcjonariusza tej Służby do komisji lekarskiej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (Dz. U. poz. 661).
17. Komunikat Ministra Finansów z dnia 3 lipca 2019 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* (M. P. poz. 669).
18. Komunikat Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 kwietnia 2021 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022* (M. P. poz. 439).
19. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2017–2020 (Dz. Urz. MRiF poz. 144, ze zm.).
20. Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie określenia Kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2021–2024 (Dz. Urz. MFFiPR poz. 34, ze zm.).
21. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF z 2023 r. poz. 61, ze zm.)



#### 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
10. Minister Finansów