

W odpowiedzi na pismo DOW4.106.7.2018 z 9 maja 2018 roku dotyczącego przekazania opinii do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie dodatku kontrolerskiego dla osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej (dalej: rozporządzenie) uprzejmie informujemy, co następuje.

1. Konieczność wejścia w życie rozporządzenia we wskazanym w ww. piśmie terminie 13 lipca 2018 roku nie może być podstawą do skrócenia terminu wypowiedzenia się w sprawie projektu przez związki zawodowe. Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych stanowi:

*Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia*

Tymczasem w piśmie DOW4.106..7.2018 nie tylko brak jest „szczególnego uzasadnienia”, ale nawet nie wskazano żadnej (choćby jednej) okoliczności świadczącej o istnieniu „ważnego interesu publicznego”. Pismo przewodnie, wraz z którym przekazano opiniowany akt prawny, nosi datę 9 maja 2018 roku, a więc 30-dniowy, podstawowy termin wniesienia uwag upływa 8 czerwca 2018 roku – **ponad 40 dni** przed „koniecznością wejścia w życie projektowanego rozporządzenia” (wskazanego na 13 lipca 2018 roku). W piśmie nie poinformowano również, dlaczego „konieczne jest” wejście w życie rozporządzenia „z dniem 13 lipca 2018 roku” – nie wiadomo zatem w istocie z czego wynika ta graniczna data, a to także godzi w interes publiczny poprzez niewywiązanie się z obowiązku wskazania „szczególnego uzasadnienia” skrócenia terminu. Równie dobrze można by wskazać jakiegokolwiek inny dzień – niech organy statutowe związków zawodowych zgadują, dlaczego akurat tak ma być. Być może brak uzasadnienia dlaczego rozporządzenie musi wejść w życie przed 13 lipca 2018 roku wynika z tego, że termin ten był znany Ministerstwu Finansów już kilka/kilkanaście miesięcy temu - stąd brak informacji na ten temat ma ukryć winnych tak późnego przekazania aktu prawnego do opiniowania. Jeżeli tak byłoby w istocie, to przerzucanie na związki zawodowe skutków zaniechań czy opóźnień pracowników Ministerstwa Finansów – byłoby skandalem. Dlatego też wnosimy o wyjaśnienie, skąd się wzięła data 13 lipca 2018 roku, oraz o wskazanie (stanowiska służbowe, imiona i nazwiska) osób odpowiedzialnych za pracę nad zmianami rozporządzenia).

2. Zasady dotyczące podziału dodatków kontrolerskich nie są niczym innym, niż zasadami podziału środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Przypominamy więc, że zgodnie z art. 27 ustawy o związkach zawodowych zasady te powinny być UZGADNIANE ze związkami zawodowymi, a więc narzucanie jakiegokolwiek zasad podziału dodatków kontrolerskich na poziomie zakładów pracy rozporządzeniem nie UZGADNIANYM z zakładowymi organizacjami związkowymi – to naruszenie prawa. Po pierwsze dlatego, że zasady te powinny być UZGADNIANE, nie OPINIOWANE, po drugie zaś centrale związkowe, nawet posiadające status organizacji reprezentatywnych w rozumieniu art. 20 ustawy o związkach zawodowych – nie mogą zastąpić ORGANIZACJI ZAKŁADOWYCH w tworzeniu zasad podziału środków na wynagrodzenia na poziomach zakładów pracy. Tymczasem w piśmie przewodnim jest mowa o opiniowaniu, uzasadnienie zaś nie zawiera jakiegokolwiek wymogu uzgadniania zasad podziału dodatków na poziomie zakładu pracy z organizacjami zakładowymi tam funkcjonującymi. Tym samym uznać należy, że taki sposób procedowania zasad podziału dodatków kontrolerskich narusza prawo – stąd domagamy się uwzględnienia tego faktu i wyraźnego wskazania,

że ostateczne uzgodnienie zasad podziału dodatków kontrolerskich w Izbach Administracji Skarbowej następować będzie z poszanowaniem regulacji art. 27 ustawy o związkach zawodowych, a więc w UZGODNIENIU z zakładowymi organizacjami związkowymi funkcjonującymi w poszczególnych izbach administracji skarbowej.

3. Jak wynika z pisma DOW4.106.7.2018 projekt został skierowany do adresatów na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Oznacza to, że w tym trybie (art. 19 ust. 2 ustawy) skierowany powinien być **tylko do organizacji reprezentatywnych**, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. **Prosimy zatem o wskazanie, dlaczego w „rozdzielniku” wymienione zostały także te organizacje związkowe, których próżno szukać wśród organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240).** Nie godzimy się na to, bo stanowi to o lekceważeniu reprezentatywnych organizacji związkowych, o których mowa w tym przepisie i narusza prawo. System prawny RP uprzywilejował organizacje reprezentatywne w procesie konsultacji społecznych – Ministerstwo Finansów nie ma prawa działać tak, jakby było inaczej.

4. Ubolewamy, że założenia przedmiotowego projektu rozporządzenia nie zostały wcześniej przedstawione i omówione z Członkami Podzespołu Rady Dialogu Społecznego ds. Krajowej Administracji Skarbowej. To – niestety – kolejny przykład, że Rada Dialogu Społecznego traktowana jest niezgodnie z duchem ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, a określone w art. 1 tej ustawy zadania – nie są w przypadku Ministerstwa Finansów stosowane. Jeżeli zatem zadania te nie mają żadnego znaczenia dla Ministra Finansów – czas o tym głośno powiedzieć i nie udawać, że jest inaczej.

5. Projekt rozporządzenia nadal pozostawia całkowicie w gestii DIAS wysokość przyznanego dodatku w granicach 2-50 %, co powoduje nadmierną dowolność w jego przyznawaniu. Przypominamy, że wszystkie reprezentatywne związki zawodowe działające w KAS od początku krytkowały ten zapis i wskazywały, że minimalny wskaźnik dodatku jest zbyt niski. Jest to tym bardziej istotne, że rozporządzenie nie zawiera wskazówek (kryteriów) przyznawania dodatku i jego wysokości w zależności od wykonywanej pracy (kontrola podatkowa, kontrola celno-skarbowa, kontrola rynku, grupy mobilne, itp. oraz brak w nim elementów ograniczających do minimum dowolność decyzji w zakresie wysokości dodatku i braku uwzględniania w tym zakresie czynników merytorycznych). Stwierdzamy jednocześnie, że podział dodatków w IAS następuje często w sposób dowolny – to wynik zbyt ogólnych reguł określonych w § 3 i § 5 omawianego rozporządzenia. Z tych też względów wnosimy o:

a) zmianę stawek dodatku (§ 3 pkt 1): od 20% do 40% (zmniejszenie dodatku z 50% powinno skutkować odpowiednim zwiększeniem wynagrodzenia zasadniczego),

b) zmianę stawek dodatku (§ 3 pkt. 2): od 10% do 20%,

c) wprowadzenie obowiązku uzgadniania na poziomie zakładów pracy z organizacjami zakładowymi tam funkcjonującymi zasad wskazanych w § 5 omawianego rozporządzenia, w szczególności dotyczących decydujących kryteriów przy określaniu wysokości dodatków, tj.:

- zajmowanego stanowiska służbowego, kwalifikacji, doświadczenia, a także złożoności prowadzonych kontroli;

- rodzaju wykonywanych zadań kontrolnych;
- stopnia złożoności i uciążliwości wykonywanych zadań kontrolnych;
- wyników i osiągnięć z zakresu zadań wynikających z art. 148 ust. 1 pkt 2 ustawy, co pozwoli optymalnie, jednolicie i przejrzysto wskazać stawkę dodatku (%) w poszczególnych segmentach wykonywanych zadań kontrolnych.

**W naszej ocenie to zmiany niezbędne do prawidłowego przebiegu całego procesu i trybu przyznawania dodatków kontrolerskich oraz podkreślenia ich roli zarówno motywacyjnej, jak i antykorupcyjnej.** Pozwoliłoby także na różnicowanie sytuacji kontrolerów doświadczonych i nie mających doświadczenia w kontroli, pracowników wykonujących skomplikowane i mniej skomplikowane zadania oraz oczywisty fakt wsparcia z ich strony w trakcie kontroli młodych i niedoświadczonych pracowników.

Brak określenia jasnych kryteriów stosowanych przy przyznawaniu dodatku kontrolerskiego po raz pierwszy (§ 5 rozporządzenia) budzi kontrowersje, gdyż nowy pracownik ma przyznawany dodatek niejako „awansem” za zadania, które dopiero ma wykonywać.

Należałoby zatem dodatek przyznawany po raz pierwszy ograniczyć (np. do 30%), gdyż nowozatrudnione osoby na początku swojej drogi w kontroli muszą przyswoić ogrom przepisów, aby prowadzić skomplikowane kontrole. Przyznanie im dodatku w wysokości maksymalnej lub równej doświadczonym kontrolerom byłoby (jest) demotywujące dla doświadczonych kontrolerów.

6. Polityka płacowa KAS spowodowała, że w wielu IAS „dodatek” jest traktowany wręcz jako element wynagrodzenia zasadniczego, a nie „coś dodatkowego” o charakterze motywacyjnym. Powszechną zasadą jest obniżanie zasadniczych wynagrodzeń pracownikom prowadzącym kontrole podatkowe i celno-skarbowe, co jest uzasadniane w sposób nieuprawniony pobieraniem przez nich dodatku kontrolerskiego. Wielokrotnie było to już wskazywane przez Radę Krajowej Sekcji - bez żadnej reakcji Ministerstwa Finansów. Przypominamy też, że w 2017 r. wielu pracowników byłych urzędów kontroli skarbowej – w szczególności inspektorzy kontroli skarbowej, niezależnie od innych „regulacji” płacowych, miało obniżane wynagrodzenie w części równoważnej przyznanemu „dodatkowi”, który wynosi nawet kilkadziesiąt procent wynagrodzenia, a w skrajnym przypadku (woj. małopolskie) osiąga maksymalną przewidzianą wysokość 50%. Z tego też względu projekt rozporządzenia winien przewidywać włączenie części lub nawet całości dodatku przyznanego w 2017 r., gdy jego przyznanie wiązało się z ekonomicznym obciążeniem pracowników kosztami wprowadzenia KAS i faktycznym pogorszeniem ich sytuacji materialnej (np. poprzez zmniejszenie podstawy naliczania dodatku stażowego). Wprowadzenie rozporządzenia w proponowanym kształcie może spowodować dalszą obniżkę wynagrodzeń znacznej grupy pracowników, wykonujących najtrudniejszą i najbardziej skomplikowaną pracę, a przecież Szef KAS i inni przedstawiciele Ministerstwa Finansów wielokrotnie, jednoznacznie i nie raz publicznie składali obietnice (również adresowane do NSZZ „Solidarność”), że celem reformy nie jest obniżenie wynagrodzeń. Trudno też mówić o motywacyjnym charakterze „dodatku” - wcześniej był on w przypadku inspektorów kontroli skarbowej (w sensie ekonomicznym) wynagrodzeniem zasadniczym, a teraz stał się niepewnym elementem bez określonych jasno kryteriów przyznawania i wysokości, zależnych od pracy pracownika.

7. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż proponowana zmiana ma służyć zwiększeniu czynnika motywacyjnego pracowników/funkcjonariuszy do wykonywania zadań. Nie wiadomo skąd taki wniosek – naszym zdaniem skutek będzie wręcz odwrotny, gdyż nie można uznać za czynnik motywujący zapisu rozporządzenia, w którym wprowadza się element niepewności co do wysokości wynagrodzenia/uposażenia. W § 6 ust. 4 noweli rozporządzenia wskazuje się, że dodatek kontrolerski przyznaje się na okres nie dłuższy niż rok kalendarzowy. Nie zawarto jednocześnie żadnych ograniczeń dotyczących zmiany wysokości (przyznania w innej wysokości) dodatku w następnym okresie. Taki kształt przepisu wskazuje więc, iż w następnym roku kalendarzowym dodatek ten może być przyznany w wysokości innej, w tym znacznie niższej od poprzedniej. Nie jest to zatem motywujące dla pracowników, tym bardziej, że poprzez całkowitą rezygnację z oceny pracownika/funkcjonariusza, w tym kryteriów określonych w § 5 pkt 3 dotychczasowego rozporządzenia, tj. zajmowane stanowisko służbowe, kwalifikacje i doświadczenie - pracownik/funkcjonariusz traci całkowicie wpływ na wysokość przyznanego mu dodatku. Praktyka dowodzi przy tym, że nie zawsze łatwo policzalne, lecz jedynie mierzone wartością tzw. „ustaleń” wyniki pracy, nawet bardzo dobrego pracownika/funkcjonariusza, odpowiadają wykonanej przez niego faktycznie pracy, poziomowi wiedzy, obiektywnym trudnościom występującym w trakcie prowadzonych kontroli i zaangażowaniu. Może i często występuje również sytuacja przeciwna – wynik kontroli mierzony wielkością tzw. ustaleń jest odwrotnie proporcjonalny do nakładów pracy w trakcie kontroli. Proponujemy zatem pozostawienie oceny pracy pracownika/funkcjonariusza (dokonywanej raz w roku), która winna być brana pod uwagę przy przyznawaniu wysokości dodatku kontrolerskiego lub dodanie do kryteriów branych pod uwagę przy określaniu wysokości dodatku zajmowanego stanowiska służbowego, kwalifikacji i doświadczenia pracownika/funkcjonariusza. Ocena taka jest również okazją do przedstawienia pracownikowi/funkcjonariuszowi jego mocnych i słabych stron, co niewątpliwie przyczynia się do podniesienia jakości i efektywności pracy. Wskazane byłoby także, aby – na wniosek pracownika – w ocenie mógł wziąć udział przedstawiciel reprezentujących go związków zawodowych, co motywowałoby przełożonych do rzetelnej i obiektywnej oceny kontrolera.

Kontrole podatkowe niejednokrotnie trwają nawet kilka miesięcy, zatem poddawanie pracownika ocenie w dowolnym czasie (np. co 3 m-ce) w celu przyznania mu dodatku kontrolerskiego (gdyż można dodatek przyznać nawet na 3 m-ce) powodować może niezasadne obniżenie dodatku na kolejny okres z powodu przejściowego braku zadowalających wyników. Należałoby zatem określić wyrażnie, iż dodatek przyznaje się na okres co najmniej roku.

8. Proponujemy skreślenie § 6 ust. 5 projektowanego rozporządzenia.

Brak stabilności wysokości wynagrodzenia nie sprzyja efektywnej pracy – co wskazaliśmy także wyżej. Możliwość zmiany wysokości dodatku przewidziana w § 8 projektu, w całości realizuje cel jakim jest dostosowanie jego wysokości do kryteriów określonych w § 5, gdy stopień ich realizacji ulegnie zmianie odnośnie pracownika/funkcjonariusza. Obligatoryjna utrata dodatku wraz z końcem roku kalendarzowego, spowoduje również zaprzestanie wypłacania świadczenia chorobowego pracownikowi, który zachorował na przełomie roku, gdyż zgodnie z treścią art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 25.06.1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, składników wynagrodzenia przysługujących w myśl umowy o pracę lub innego aktu, na podstawie którego powstał stosunek pracy, tylko do określonego terminu nie uwzględnia się przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego należnego za okres po tym terminie. Wskazane by

było pozostawienie dotychczasowego rozwiązania, tj. wypłacania dodatku w pełnej wysokości (a nie 80% świadczenia chorobowego), przez pierwsze 30 dni nieobecności z powodu choroby, gdyż dodatek ten ma na celu m.in. rekompensowanie pracownikowi/funkcjonariuszowi trudności związanych z wykonywaniem zadań kontrolnych, w tym zwiększonej podatności na zachorowania oraz urazy, wypadki, itp.

Ponadto przyznanie dodatku na okres nie dłuższy niż do końca roku spowoduje brak możliwości jego podwyższenia w trakcie 12 miesięcy – skomplikowane kontrole zarówno celne jak i skarbowe trwają często ponad rok, a nawet dłużej. Ograniczenie czasowe spowoduje, że promowane będą jedynie proste kontrole, które nie wymagają współpracy z innymi organami i kontrole, gdzie trudność pozyskania koniecznych dowodów jest niska.

#### 9. Nie jest zrozumiały zapis § 7 ust. 2 pkt 2

Do tej pory utrata dodatku następowała po nieprzerwanym niewykonywaniu czynności kontrolnych przez 30 dni. Proponowane aktualnie rozwiązanie spowoduje niezawinioną utratę dodatku w przypadku choroby/niedyspozycji nawet 1-dniowej. Takie rozwiązanie doprowadzi do tego, że pracownicy chorzy będą przychodzić do pracy, aby nie utracić dodatku. Oznaczać będzie też oczywistą dyskryminację kontrolerów – zwłaszcza w sytuacji, gdy wysokość przyznanego im dodatku jest maksymalna (wysoka) *de facto* kosztem zmniejszonego wynagrodzenia zasadniczego.

Poza tym w uzasadnieniu projektu wskazano na konieczność takiego rozwiązania z uwagi na fakt, iż funkcjonariusze z tytułu każdej nieobecności mieliby wypłacany dodatek podwójnie, tj. w wynagrodzeniu chorobowym oraz jako dodatek, co nie jest prawdą w przypadku pracowników, gdyż w ich przypadku nie wlicza się dodatku kontrolerskiego do podstawy obliczenia uposażenia chorobowego (a zatem nie występowała sytuacja powodująca podwójne naliczenie dodatku, na jaką wskazano w uzasadnieniu projektu). Zatem w sytuacji przyjęcia nowych zapisów, aby funkcjonariusze nie otrzymywali podwójnego uposażenia, pracownicy stracą na wynagrodzeniu (powołane uzasadnienie zmiany tego przepisu w projekcie rozporządzenia jest sprzeczne z przyjętą przez ZUS wykładnią prawa w tym zakresie ([www.zus.pl/baza-wiedzy/biezące-wyjaśnienia-komórek.../774646](http://www.zus.pl/baza-wiedzy/biezące-wyjaśnienia-komórek.../774646))). Zgodnie bowiem z interpretacją ZUS dodatku kontrolerskiego nie uwzględnia się w podstawie wymiaru zasiłku, jeżeli nieprzerwana niezdolność do pracy nie przekracza 30 dni, gdyż pracownik zachowuje do niego prawo w okresie jego niezdolności. Natomiast jeżeli nieprzerwana niezdolność do pracy pracownika wynosi ponad 30 dni, dodatek kontrolerski przyjmuje się do podstawy wymiaru zasiłku, który przysługuje od 31 dnia nieprzerwanej niezdolności do pracy. Nadmienić należy, iż nawet kodeks pracy przewiduje wartość 80% wynagrodzenia za czas choroby (która jak wiadomo nie jest zależna od pracownika) – nie godzimy się na szykanowanie pracowników KAS w tym zakresie.

W uzasadnieniu rozporządzenia Ministerstwo argumentuje, iż w art. 232 ustawy o KAS jest mowa, że w przypadku choroby wysokość dodatku wlicza się do podstawy wyliczenia chorobowego. Tymczasem zauważyć należy, iż w art. 232 ustawy KAS mowa jest wyłącznie o funkcjonariuszach nie zaś o pracownikach, co oznacza, że pracownicy działów kontroli – zostaną pozbawieni wynagrodzenia chorobowego od dodatku, co jest niedopuszczalne.

#### 10. Wnioskujemy o pozostawienie bez zmian:

1) § 5 pkt 3 aktualnego rozporządzenia, co ograniczy znacznie dowolność w przyznawaniu dodatku kontrolerskiego,

2) § 10 ust. 2 aktualnego rozporządzenia, gdyż zapis ten był korzystny dla pracowników i uwzględniał specyfikę pracy w terenie, gdzie pracownicy bardziej są narażeni na czynniki chorobowe. Zaproponowana zmiana jest niekorzystna dla kontrolujących - szczególnie mając na uwadze pracowników MUCS (byłych pracowników UKS) z Małopolski, którym obecny DIAS ustalił przy wprowadzaniu KAS ich wynagrodzenie i dodatek kontrolerski w wysokości 50%, chyba jako jedyny w kraju. **W tym kontekście wskazujemy, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej powinien podjąć niezwłoczne działania w związku z sytuacją w tym zakresie w IAS Kraków, a o podjętych działaniach poinformować Radę Krajowej Sekcji Administracji Skarbowej NSZZ „Solidarność”.**