

**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER ROZWOJU I FINANSÓW**

RS2.050.2.2016

**Związek Zawodowy Celnicy PL**

Odnosząc się do wiadomości e-mail skierowanej do Biura Prezydialnego PIS, przekazanej do Ministerstwa Finansów pismem BP-165/08, dotyczącej opinii Instytutu Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, w zakresie projektowanej Krajowej Administracji Skarbowej (druk 826), uprzejmie wyjaśniam co następuje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zarówno cele planowanej reformy administracji skarbowej jak i cele kierunkowe wskazane w opinii Instytutu Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy są ze sobą zbieżne i zmierzają do osiągnięcia podobnych priorytetów we wskazywanych obszarach wymagających zmian. I tak przykładowo Ministerstwo Finansów zgadza się z tezą zawartą w przytaczanej opinii, że „...bez prawidłowej, spójnej wewnętrznie struktury tych organów (domyślnie: administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej) posiadającej odpowiednie kompetencje, zatrudniającej odpowiednio wykwalifikowaną kadrę i co najważniejsze – prawidłowo zarządzanej ze szczebla centralnego, nie osiągnie się niezbędnej efektywności fiskalnej tego systemu...”.

To właśnie z powodu wymienionych wyżej przyczyn służby podległe Ministrowi Finansów stoją przed gruntowną reorganizacją. W chwili obecnej, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w trzech niezależnych pionach, w sposób rozproszony funkcjonują administracja podatkowa, kontrola skarbową i Służba Celna. Każda z wymienionych służb opracowuje odrębne kierunki rozwoju, cele strategiczne oraz mierniki ich realizacji. W konsekwencji, realizacja zadań w zakresie poboru podatków i cel jest rozproszona i niespójna (np. kontrole, postępowania egzekucyjne). Służby posiadają niezależne od siebie rozwiązania informatyczne, współdziałające w niewystarczającym stopniu. Skutkiem niejednorodności administracji jest powielanie działań w niektórych obszarach oraz brak działań lub ich spóźnienie w innych obszarach. W dotychczas przyjętym kształcie administracja podatkowa, kontrola skarbową i Służba Celna nie są w stanie efektywnie wykonywać swoich zadań. Utworzenie KAS otwiera drogę do doskonalenia całego systemu podatkowego, a podjęte działania ukierunkowane są na podniesienie efektywności i optymalizację struktur. Utworzenie KAS ma na celu w szczególności:

- usprawnienie obsługi i wsparcia podatnika, w tym przedsiębiorcy, w prawidłowym wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych,
- umożliwienie efektywnego poboru podatków,

- umożliwienie skutecznej egzekucji administracyjnej należności pieniężnych,
- zmniejszenie luki podatkowej,
- poprawę skuteczności i efektywności w zwalczaniu oszustw podatkowych i odzyskiwaniu zaległości podatkowych oraz celnych,
- zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wywiązywania się przez podatników ze zobowiązań podatkowych,
- usprawnienie systemu zapewniającego bezpieczeństwo finansowe państwa,
- wzmocnienie ochrony celnej granicy wschodniej Polski, która jest jednocześnie granicą Unii Europejskiej.

Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Druk 827), zawiera regulacje stanowiące o zmianach strukturalnych, których potrzeba wdrożenia jest wskazywana we wspomnianej opinii. Zmiany te spowodują, że izby celne zostaną połączone z izbami administracji skarbowej, natomiast urzędy celne zostaną zniesione. Koncepcja ta przewiduje jednocześnie utworzenie urzędów celno-skarbowych. Służba Celna będzie więc objęta konsolidacją. Celem reformy będzie utworzenie wyspecjalizowanej administracji rządowej wykonującej zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, tj. Krajowej Administracji Skarbowej. Tego typu procesy integracyjne administracji celnej i podatkowej w ramach jednej instytucji są obserwowane w ostatnich latach także w wielu innych krajach. Z danych aktualnych na połowę 2014 r. wynika, że w 13 państwach badanych przez OECD administracja celna i podatkowa działają w takim właśnie schemacie. Rozwiązanie polegające na łączeniu struktur administracji skarbowej i celnej wprowadzane jest także przez inne państwa spoza OECD.

Stosując tego typu konsolidację należy się spodziewać szeregu pozytywnych skutków, chociażby w obszarze zarządzania organizacją. Należy do nich w szczególności ujednolicenie i uporządkowanie, w skali poszczególnych województw, systemu prawa wewnętrznego poprzez standaryzację, większą spójność i przejrzystość dokumentacji oraz w konsekwencji sprawniejsze zarządzanie i funkcjonowanie poszczególnych jednostek organizacyjnych. Pozytywnym aspektem takiego rozwiązania jest również mniejsza ilość stanowionych aktów prawa wewnętrznego. Zmiany dokonywane w ramach konsolidacji w znacznym stopniu przyczynią się do ograniczenia liczby stanowisk kierowniczych. Nastąpi też ograniczenie zatrudnienia przy realizacji procesów pomocniczych na rzecz wzmocnienia procesów podstawowych. W zakresie logistyki do pozytywnych stron konsolidacji zaliczyć należy możliwość realizacji zakupów poprzez zamówienia wspólne, co w przypadku części postępowań pozwoli na wygenerowanie znacznych oszczędności dzięki efektowi skali. Zaletą konsolidacji jest również standaryzacja obejmująca zarówno jakość i ilość zamawianych towarów i usług oraz przyjmowanych rozwiązań dla różnych działań (takich jak np. oprogramowanie, sposób prowadzenia prac remontowych, gospodarowanie składnikami majątku, ujednolicanie zapisów w umowach, działanie archiwów zakładowych).

Funkcjonowanie jednolitej administracji skarbowej niewątpliwie doprowadzi do poprawy systemu doboru kadry, jej kształcenia, doskonalenia zawodowego i motywowania. Zwiększona zo-

stanie skuteczność i efektywność funkcjonowania jednostek organizacyjnych KAS, co w efekcie służyć będzie poprawie wizerunku administracji skarbowej. Wprowadzona reforma powinna również usprawnić współpracę z organami administracji państw Unii Europejskiej, co jest niezbędne z jednej strony - ze względu na globalizację gospodarki, a z drugiej strony - ze względu na przepisy prawa unijnego i umowy międzynarodowe.

Zreformowana administracja podatkowa, celna i kontrola skarbowa działająca w ramach struktur KAS będzie skutecznie oddziaływać na realizację wpływów środków finansowych do budżetu państwa, a podejmowane przez nią działania będą zapobiegać powstawaniu nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa. Utworzenie skonsolidowanej administracji skarbowej ma także na celu usprawnienie współpracy pomiędzy organami KAS, poprawę wymiany informacji, a przez to zwiększenie skuteczności i efektywności ich funkcjonowania. Przyznanie poszczególnym organom KAS określonych w ustawie uprawnień, w szczególności o charakterze kontrolnym czy operacyjno-rozpoznawczym, ma przede wszystkim na celu zwalczanie szarej strefy gospodarczej oraz skuteczne ściganie najpoważniejszych przestępstw o charakterze finansowym. Efektywne działanie w tych obszarach służy nie tylko budżetowi państwa, ale także przedsiębiorcom, bowiem poprzez ograniczenie praktycznych możliwości uchylania się od płacenia danin publicznych urzeczywistniana jest ochrona uczciwej konkurencji rynkowej i zwiększa się pewność obrotu gospodarczego.

Jednocześnie wyposażenie części funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w uprawnienia szczególne przewidziane dotychczas dla wywiadu skarbowego pozwoli na wykorzystywanie materiałów i informacji uzyskanych w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych do udowodnienia popełnienia przestępstwa osobom za nie odpowiedzialnym, co często nie jest możliwe przy wykorzystaniu tylko i wyłącznie czynności administracyjnych. Taki tryb postępowania ma niezwykle istotne znaczenie, szczególnie w sprawach dotyczących tzw. oszustw karuzelowych, unikania opodatkowania w podatku od towarów i usług, jak też w podatku dochodowym od osób prawnych. W takich przypadkach zgromadzony w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych materiał dowodowy przekazany m. in. do kontroli ma podstawowe znaczenie dla udowodnienia winy sprawców przestępstw skarbowych i osób, które udzielają im pomocy, a przez to ich eliminacji z obrotu gospodarczego.

Nawiązując do wskazanej w opinii jako błąd nadmiernej koncentracji organów na działalności doradczej należy wskazać, że budowanie nowoczesnej i przyjaznej administracji skarbowej obejmuje nie tylko działania w obszarze związanym z bezpośrednią realizacją dochodów publicznych (związanym z poborem podatków, kontrolą, egzekucją oraz aktywnym zwalczaniem negatywnych zjawisk mających wpływ na uszczuplenie tych dochodów), ale także działania wspierające podatników w prawidłowym, dobrowolnym i samodzielnym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz wspierające pracowników administracji skarbowej. Do takich działań należy m. in. zapewnienie powszechnego dostępu do jednolitej informacji skarbowej oraz edukacja w obszarze praw i obowiązków związanych z daninami publicznymi.

Prawidłowe, dobrowolne i samodzielne wykonywanie obowiązków przez klientów administracji zajmujących się poborem należności publicznoprawnych przyczynia się bowiem do zmniejsze-

nia liczby przypadków wymagających podejmowania działań „interwencyjnych” przez organy podatkowe i celne. Pozwala to na większe zaangażowanie w kontrole ukierunkowane na istotne nieprawidłowości w obszarach wymagających ingerencji administracji skarbowej. A zatem, efektem działań mających na celu udzielanie podatnikom odpowiedniego wsparcia jest obniżenie obciążenia pracą urzędniczą, a tym samym zmniejszenie kosztów funkcjonowania i wzrost efektywności administracji.

Aktualnie zadania z zakresu udzielania informacji podatkowej i celnej obejmujące także wydawanie interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, wykonywane są przez Krajową Informację Podatkową, Centrum Informacji Służby Celnej, przez jednostki terenowe administracji podatkowej, celnej i kontroli skarbowej oraz Ministerstwo Finansów. Powyższa sytuacja powoduje, iż realizacja zadań związanych z działalnością informacyjną, podobnie jak inne obszary działalności służb podległych Ministrowi Finansów odpowiedzialnych za pobór danin publicznych, wymagają konsolidacji i utworzenia jednego, centralnego ośrodka odpowiedzialnego za ten obszar działalności resortu. Umożliwi to kompleksowe zaspokojenie potrzeb informacyjnych w oparciu o jednolite w skali kraju zasady udzielania informacji.

Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przewiduje, że zadania z zakresu udzielania jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej i celnej, prowadzenia spraw dotyczących interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego oraz działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie przepisów prawa podatkowego i celnego, a także identyfikowania obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, wykonywać będzie nowy wyspecjalizowany organ - dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (KIS). Jednostką administracyjną, przy pomocy której dyrektor KIS będzie wykonywał swoje zadania będzie Krajowa Informacja Skarbowa.

Odnosząc się do podjętych w opinii obaw dotyczących częściowego „ucywilnienia” funkcjonariuszy Służby Celnej i braku gwarancji zatrudnienia w związku z konsolidacją służb podległych Ministrowi Finansów wyjaśnić należy, że celem reformy jest zbudowanie KAS na silnej, merytorycznej kadrze, która wykorzysta swoje dotychczasowe doświadczenia. Zakłada się, że w jednostkach organizacyjnych KAS będą powierzane zadania osobom obecnie pełniącym służbę albo zatrudnionym w Służbie Celnej, zatrudnionym w urzędach kontroli skarbowej oraz w administracji podatkowej. Zatrudnienie będzie następowało w oparciu o potrzeby jednostek KAS oraz przebieg dotychczasowej pracy/służby tych osób tak, aby uzyskać nowoczesną, jednolitą a przede wszystkim skuteczną służbę. Funkcjonariuszom oraz pracownikom będą przedstawiane propozycje określające nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, które będą uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby a także dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Wyodrębnienie grupy pracowników cywilnych i funkcjonariuszy będzie wiązało się głównie z rodzajem wykonywanych przez nich zadań. I tak, zadania o charakterze policyjnym będą realizowane przez funkcjonariuszy a typowo urzędnicze przez pracowników cywilnych. Projektowane przepisy ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewidują natomiast przekształcenia stosunku służbowego funkcjonariuszy celnych, którzy

przyjęli propozycję zatrudnienia w KAS w stosunek pracy na podstawie aktu mianowania. Nie wyklucza to jednak sytuacji, że takie osoby będą mogły ubiegać się o stanowiska urzędników służby cywilnej zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Ministerstwo Finansów jest zainteresowane najefektywniejszym wykorzystaniem istniejących kadr. Oznacza to oparcie działalności powstającej służby na wiedzy, zaangażowaniu i doświadczeniu osób obecnie już pracujących w strukturach podległych Ministrowi Finansów.

Podając wątek zapewnienia funkcjonariuszom celnym ochrony dotychczasowego statusu prawnego i uposażenia, należy mieć na względzie prawo demokratycznie legitymowanego ustawodawcy do kreowania nowych rozwiązań prawnych. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że prawodawca może nowelizować obowiązujące prawo, nawet na niekorzyść obywateli, pogarszając ich sytuację prawną. Jednakże musi respektować wymogi konstytucyjne. Nowelizacja przepisów *per se*, nawet wówczas, gdy pogarsza sytuację obywatela, nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, musi być jednak zapewniony odpowiedni okres dostosowawczy i zapewnione respektowanie praw słusznie nabytych (zob. orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 49). Prawodawca ma więc prawo do nowelizowania obowiązującego prawa, także na niekorzyść pracownika, o ile respektuje wymogi konstytucyjne.

Kontynuując kwestie uposażeń, zaznaczyć należy, że choć projekt ustawy o KAS nie zawiera regulacji utrzymujących wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości, to celem reformy nie jest pogarszanie warunków płacowych pracowników i funkcjonariuszy. Przewiduje się, że koszty funkcjonowania jednostek KAS, w dłuższej perspektywie czasowej będą niższe niż koszty obecnie funkcjonujących jednostek administracji skarbowej i celnej. Uzyskane oszczędności będą mogły być więc przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń i uposażeń.

Zaznaczenia wymaga też fakt, że wbrew wątpliwościom wyrażonym w opinii, projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewiduje zniesienia dwuinstancyjności postępowania. W dotychczasowym kształcie pozostaną postępowania podatkowe prowadzone w urzędach skarbowych. Jednocześnie przewiduje się zmianę polegającą na utworzeniu nowego stanowiska radcy skarbowego działającego w ramach urzędów skarbowych, urzędów celno-skarbowych oraz izb administracji skarbowej, któremu zostaną w sprawach podatkowych nadane uprawnienia organu podatkowego. Radca skarbowy będzie mógł być upoważniony do wydawania decyzji podatkowych, a odwołania od jego decyzji będą rozpatrywane przez inne osoby, odpowiednio w izbie administracji skarbowej lub urzędzie celno-skarbowym. Przewiduje się, że spowoduje to istotne skrócenie czasu trwania postępowania podatkowego. W przypadku decyzji podatkowych wydawanych przez naczelników urzędów celno-skarbowych rozwiązanie przewidziane w art. 221 Ordynacji podatkowej, wydaje się zasadne, biorąc pod uwagę jakość kadr urzędów obsługujących te organy oraz złożoność zadań, które mają realizować naczelnicy urzędów celno-skarbowych, tj. m. in. wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości na wielką skalę, w sytuacjach, gdy rozmiary, złożoność i stopień oddziaływania występujących uchybień w sposób istotny wpływają na system bezpieczeństwa finansowego państwa. W toku procedury odwoławczej od decyzji naczelnika urzędu celno-skarbowego, podobnie jak w samym postępowaniu podatkowym, zastosowanie będą miały przepisy Ordynacji podatkowej, dotyczące postępowania

podatkowego. Po wydaniu ostatecznej decyzji strona będzie miała możliwość skorzystania z prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zachowując zalety związane z szybkością postępowania, takie rozwiązanie pozwala na rozpoznawanie dwukrotnie sprawy. Rozwiązanie takie funkcjonuje już obecnie w polskim systemie prawnym, np. w przypadku gdy organem wydającym decyzję w pierwszej instancji jest dyrektor izby skarbowej czy też dyrektor izby celnej.

Odnosząc się do zaznaczonej w opinii kwestii dualizmu kontroli wyjaśnić należy, że u podstaw utrzymania dwóch odrębnych mechanizmów kontrolnych tkwi ogólne założenie, że w projekcie ustawy o KAS ukształtowana została procedura kontroli celno-skarbowej, jako tzw. procedura twarda; będzie ona miała zastosowanie w przypadku czynów zabronionych o wysokim ciężarze gatunkowym. W pozostałych przypadkach będzie prowadzona, tak jak dotychczas, kontrola podatkowa na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej. Ten rodzaj kontroli będzie skierowany do uczciwych przedsiębiorców, rzetelnie wypełniających obowiązki podatkowe. Nie jest natomiast ani możliwe, ani zasadne rozgraniczenie kontroli celno-skarbowej i kontroli podatkowej poprzez ściśle określenie kompetencji kontrolnych naczelników urzędów celno-skarbowych i urzędów skarbowych. Wymagałoby to bowiem wskazania zakresu przedmiotowego lub katalogu podmiotów podlegających kontroli celno-skarbowej, a zatem wykluczenia a priori możliwości przeprowadzenia tej kontroli w pozostałych przypadkach. Rozwiązanie takie mogłoby uniemożliwić skuteczne zwalczanie nadużyć podatkowych. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę, że reforma administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej oraz utworzenie jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej pozwoli na ścisłą koordynację działań, w tym również przeprowadzanych kontroli. Nie będzie zatem niebezpieczeństwa „dublowania” kontroli w tym samym czasie, zakresie i wobec tego samego podatnika.

W zakresie wskazywanej w opinii sugestii dotyczącej rozszerzenia katalogu zadań wykonywanych wyłącznie przez funkcjonariuszy tworzonej Służby Celno-Skarbowej informuję, że planowana reforma administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, podległych Ministrowi Finansów, uwzględniając podstawowe cele, które legły u podstaw projektu jej wdrożenia, realizowana będzie w zgodzie z zasadą właściwego rozmieszczania i zagospodarowywania jej zasobów, w tym zasobów kadrowych. Opracowując jej założenia dokonano wielokierunkowej oceny aktualnie funkcjonujących mechanizmów i procedur. Na tej podstawie określono poszczególne grupy zadań, które mogą być wykonywane przez pracowników i funkcjonariuszy, jak też takie, których realizację będzie można powierzyć wyłącznie funkcjonariuszom. Wyodrębniając te grupy wzięto pod uwagę charakter realizowanych obowiązków, warunki, w jakich będą wykonywane, narzędzia niezbędne do ich skutecznego podejmowania czy też stopień ochrony, jaki musi zostać zapewniony pracownikowi bądź funkcjonariuszowi.

Jeżeli chodzi o zadania określone w Kodeksie karnym skarbowym oraz w ustawie o rachunkowości, w aktualnym stanie prawnym, są one realizowane przez każdą z konsolidowanych organizacji, zarówno cywilną (jak administracja skarbową i co do zasady kontrola skarbową), jak też umundurowaną i wyposażoną w szczególne uprawnienia (w przypadku Służby Celnej oraz funkcjonującego w strukturach kontroli skarbowej wywiadu skarbowego). W ramach tych zadań wykonywane są tak zróżnicowane czynności, jak m. in. za-

bezpieczanie śladów i dowodów w ramach czynności procesowych wykonywanych na miejscu zdarzenia, wykonywanie funkcji oskarżyciela publicznego czy też kierowanie środkami zaskarżenia od orzeczeń sądowych. Każda z powyższych czynności będzie więc rządziła się odmienną specyfiką jej realizacji, wymagając odmiennego stopnia dyspozycyjności od osoby ją wykonującej czy też poziomu jej ochrony i możliwości skorzystania z narzędzi przysługujących wyłącznie funkcjonariuszom. Zastrzeżenie tego zadania do wykonywania wyłącznie przez funkcjonariuszy nie byłoby więc racjonalne z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego jego wykonania, jak też właściwego gospodarowania zasobami przyszłej KAS. Analogiczne uwagi można odnieść w przypadku kolejnych zadań wskazanych przez opiniującego jako te, które powinni wykonywać wyłącznie funkcjonariusze.

Podjmując wspomnianą w opinii kwestię domniemanego braku korespondowania postanowień art. 28 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z projektowanymi zmianami do ustawy o podatku akcyzowym, o grach hazardowych, o podatku od wydobywania niektórych kopalin, Prawo celne i innych, zmienianych projektem ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej należy zauważyć co następuje. W ramach zadań realizowanych przez Służbę Celną, od końca 2015 r., zadanie poboru należności celnych i podatkowych zostało scentralizowane, zatem pobór oraz rozliczenia tych danin odbywa się przez jedną, wyznaczoną izbę celną. W inny sposób natomiast jest zorganizowany pobór podatków przez urzędy skarbowe, to na ich rachunki wpływają stosowne należności publiczno-prawne. Zgodnie z założeniami, stosownie do brzmienia art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów, a także należności celnych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów, będzie należeć do zadań naczelnika urzędu skarbowego. Ponadto zgodnie z art. 28 ust. 2 ww. ustawy, naczelnik urzędu skarbowego będzie dysponentem środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych obsługującego go urzędu. Oznacza to, że wpłaty określonych danin publicznych będą mogły być dokonywane wyłącznie na rachunek urzędów skarbowych. W związku z powyższym wystąpiła konieczność dostosowania przepisów, w których określono inaczej, tj. wskazano jako właściwy do wpłat rachunek izby administracji skarbowej. W trakcie prac legislacyjnych zostały zgłoszone stosowne poprawki ujednolicające ww. kwestię. Należy ponadto zaznaczyć, że zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 7 ustawy o KAS, zadania naczelnika urzędu skarbowego w zakresie poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, w zakresie których właściwe są inne organy a także w zakresie poboru należności celnych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów, mogą być wykonywane przy użyciu wspólnego rachunku bankowego, w odniesieniu do określonego rodzaju należności. W oparciu o art. 11 ust. 8 ustawy o KAS minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć, w drodze rozporządzenia, naczelnika urzędu skarbowego do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku, o którym mowa w ust. 7, oraz określić rodzaj należności pieniężnych, które będą obsługiwane przy użyciu tego rachunku, mając na względzie przygotowanie techniczne i organizacyjne urzędu obsługującego tego naczelnika. W związku

z powyższym, również po reorganizacji, będzie możliwa organizacja poboru należności w sposób scentralizowany.

Kontynuując, a zarazem odnosząc się do zawartej w opinii konkluzji stanowiącej, że z przepisów regulujących materię poszczególnych należności/podatków wynika, że wpłaty będą dokonywane na rachunek izby administracji skarbowej, zasadnym byłoby usunięcie z zadań naczelnika urzędu skarbowego - poboru należności. W związku z powyższym uprzejmie informuję, iż na posiedzeniu Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw: o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 826) oraz Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (druk nr 827), w dniach 27-29 września 2016 r., zostały przyjęte poprawki do poszczególnych nowelizowanych ustaw podatkowych i celnych, ujętych w projekcie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. W przedmiotowej sprawie skorygowano niezgodność uprawnienia ze wskazanym zadaniem poprzez określenie, iż wpłaty podatków/należności celnych będą dokonywane na rachunek obsługiwany przez naczelnika urzędu skarbowego a nie na rachunek izby administracji skarbowej.

Podnoszona w opinii obawa o rozproszenie uprawnień i obowiązków poszczególnych organów podatkowych, na przykładzie nowelizowanych ustaw o podatku akcyzowym i ustawy o grach hazardowych, wymaga osobnej analizy. Przygotowywana reforma administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej zakłada bowiem utworzenie wyspecjalizowanej administracji rządowej wykonującej 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 z wyodrębnioną Służbą Celno-Skarbową, stanowiącą jednolitą i umundurowaną formację. Nie bez znaczenia projektodawca akcentuje dodatkową rolę KAS w zakresie zapewnienia obsługi i wsparcia podatnika, płatnika i przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych i celnych. W ramach jednolitych struktur KAS planuje się zatem utworzenie wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych bez względu na rodzaj pobieranej daniny publicznej, ale z uwzględnieniem wykonywanych zadań oraz realizowanej funkcji obsługowej lub kontrolnej. Taka specjalizacja wraz z uprawnieniami przyznanymi organom KAS wynikającymi z projektowanych aktów prawnych oraz zmian wynikających z innych przepisów prawa, zmierzających do wyeliminowania luki podatkowej, będzie miała pozytywny wpływ na zwiększenie efektywności i skuteczności jej działania.

Nie można także zgodzić się z tezą stawianą w opinii, że zasadne jest pozostawienie całości materii dotyczącej podatku akcyzowego jak i gier hazardowych, jak to ma miejsce w chwili obecnej, w strukturze urzędu celno-skarbowego, gdyż inne od projektowanego rozwiązanie stoi w sprzeczności z podstawową ideą utworzenia KAS, tj. konsolidacją poszczególnych organów i realizowanych przez te organy zadań w jednym procesie. Specjalizacja następuje natomiast tylko w odniesieniu do poszczególnych zadań należących do wspomnianego procesu. I tak, skupienie określonych zadań, np. poboru z tytułu należności celno-podatkowych w jednym organie tj. u naczelnika urzędu skarbowego, zaś np. kontroli celno-skarbowej w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego u naczelnika urzędu celno-skarbowego, jak najbardziej wpisuje się w cel zakładanej w projekcie ustawy o KAS reformy administracji podatkowej, kontroli



skarbowej i Służby Celnej. W projekcie ustawy o KAS założono, że podstawowe zadania w procesie szeroko pojętego poboru danin ma realizować naczelnik urzędu skarbowego, natomiast naczelnik urzędu celno-skarbowego ma być organem właściwym w zakresie zadań związanych między innymi z wykonywaniem kontroli celno-skarbowej oraz dotyczących obejmowania towarów procedurami celnymi oraz z zakresu wykonywania innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego.

Odnosząc się do nieścisłości, na które wskazuje opinia, podając jako przykład art. 168 ust. 2 przepisów wprowadzających ustawę o KAS - projektowane przepisy ustawy przewidują, że funkcjonariusz, który w dniu otrzymania propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby jest uprawniony do świadczeń, o których mowa w art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, może w terminie siedmiu dni od otrzymania propozycji wystąpić z wnioskiem o zmianę propozycji i uwzględnienie jego miejsca stałego zamieszkania. Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo planowanej utraty mocy z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, projektodawca wprowadził szereg przepisów szczegółowych, przejściowych i dostosowujących, które przewidują dalszą konieczność jej stosowania na zasadzie wyjątków. W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe. W stosunku do tych funkcjonariuszy będzie miał nadal, tj. w okresie przejściowym po 1 stycznia 2017 r., zastosowanie art. 93 ustawy o Służbie Celnej i tym samym w tym okresie będą oni dalej uprawnieni do świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do innej miejscowości, z której dojazd jest znacznie utrudniony.

Ponadto, odnosząc się do zacytowanych w przedmiotowej opinii uwag Urzędu Kontroli Skarbowej w Zielonej Górze, jakoby w zadaniach KAS nie ujęto zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2014 r. poz. 455, z późn. zm.) należy zauważyć, że przedmiotowa uwaga jest niezasadna, bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 11 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej jednoznacznie wynika, że do zadań KAS należy przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, które to zadanie, na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 8 ww. projektu ustawy będzie wykonywał Szef KAS.

Jednocześnie nie można zgodzić się z wyrażoną w opinii sugestią UKS w Zielonej Górze, wskazującą na potrzebę bardziej precyzyjnego określenia w art. 2 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy rodzaju podatków będących w kompetencjach KAS oraz dodania po wyrazach „pobór podatków” wyrazów „stanowiących dochód budżetu państwa”. W przepisie tym określono na poziomie ogólnym zadanie KAS polegające na realizacji dochodów z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i należności budżetowych, w zakresie których właściwe są inne organy. Podkreślenia wymaga fakt, że to przepisy materialnego prawa podatkowego określają, które organy są właściwe w zakresie poszczególnych podatków wskazując wyraźnie, czyj dochód stanowią. Ponadto w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513, z późn. zm.) wymienione zostały źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, na które składają się także enumeratywnie wymienione w tej ustawie wpływy z różnego rodzaju podatków i opłat. W związku z powyższym nie ma po-

trzeby powielania w projekcie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej rozwiązań, zawartych już w innych ustawach.

Uwaga dotycząca potrzeby wykreślenia z przepisów projektu ustawy wyrazu „przedsiębiorcy”, występującego obok wyrazów „podatnik, płatnik” (np. w art. 2 ust. 1 pkt 5 projektu) wskazuje na niezrozumienie specyfiki prawa celnego. Należy bowiem przypomnieć rzecz oczywistą dla profesjonalisty znającego zagadnienia prawa podatkowego i celnego a mianowicie tę, że prawo celne posługuje się pojęciem „przedsiębiorcy” jako podmiotu zobowiązanego do płacenia należności celnych a tym samym, przedsiębiorca nie musi oznaczać podatnika lub płatnika w rozumieniu prawa podatkowego.

Odnosząc się do sugerowanego w opinii zastąpienia pojęcia „postępowanie audytowe” określeniem „czynności audytowe” należy zauważyć, że projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej posługuje się w nazwie Rozdziału 3 Działu V terminem „czynności audytowe”. Pojęciem tym posługują się również poszczególne przepisy tego rozdziału. Uwaga przytoczona przez opiniującego, a sformułowana przez Izbę Celną we Wrocławiu o konieczności zastąpienia pojęcia „postępowanie audytowe” określeniem „czynności audytowe”, jest więc bezprzedmiotowa.

Co do zawartej w opinii argumentacji dotyczącej powierzenia zadania związanego z czynnościami audytowymi i monitorowaniem wyłącznie funkcjonariuszom należy stwierdzić, iż takie stanowisko wypracowane zostało w oparciu o dotychczas wykonane analizy i konsultacje. Wbrew twierdzeniu Izby Celnej we Wrocławiu, poselski projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej nie przewiduje powierzenia czynności urzędowego sprawdzenia wyłącznie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Stąd wiązanie tej instytucji z czynnościami audytowymi czy też z poprzednio funkcjonującym w ustawie o Służbie Celnej postępowaniem audytowym jest mylne. Należy również zwrócić uwagę na charakter czynności audytowych. Są one inicjowane na wniosek przedsiębiorcy, który jest zainteresowany uzyskaniem statusu upoważnionego przedsiębiorcy i wydaniem stosownego pozwolenia w tym zakresie. Wymagają one znacznego współdziałania wnioskującego przedsiębiorcy w ich realizacji, gdyż w przeciwnym razie przepisy projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przewidywać będą (podobnie, jak to jest obecnie w ustawie o Służbie Celnej) automatyczną negatywną weryfikację, wykluczającą przyznanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy. W toku czynności audytowych zastosowanie będą miały wybrane przepisy dotyczące kontroli celno-skarbowej. Tak więc specyfika tych czynności nie uzasadnia powierzenia ich wykonywania wyłącznie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Biorąc pod uwagę, że będą inicjowane przez samych przedsiębiorców, za zbędne należy uznać wyposażenie osób je realizujących w uprawnienia, jakie będą przysługiwać funkcjonariuszom. Nie przemawia również za tym przykładowy katalog form działań organu, wskazany w art. 97 ust. 1 projektu ustawy, jakie mogą przybrać czynności audytowe.

Odnosząc się do przypuszczeń wyrażonych w opinii, że projektowana reforma może spowodować dezorganizację i destabilizację organów administracji skarbowej i celnej należy wspomnieć o etapach poprzedzających planowane wdrożenie ustawy o KAS, a mianowicie

o uzgodnieniach i konsultacjach, w wyniku których wiele ryzyk i wątpliwości zostało zniwelowanych. Projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych był opiniowany przez dyrektorów i naczelników zarówno izb i urzędów skarbowych, jak również izb i urzędów celnych, a także dyrektorów urzędów kontroli skarbowej. W trakcie prowadzonych prac studyjnych kierownictwo Ministerstwa Finansów na bieżąco spotykało się w jednostkach terenowych z przedstawicielami administracji podatkowej, Służby Celnej, urzędów kontroli skarbowej oraz z reprezentantami związków zawodowych powyższych formacji, w celu przedstawienia projektowanych rozwiązań. Ponadto przedstawiciele strony społecznej zostali zaproszeni do udziału w pracach projektowych nad ustawą kreującą KAS i osoby, które przyjęły zaproszenie, uczestniczyły w pracach legislacyjnych. Projekty ustawy o KAS oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, były także przedmiotem analiz specjalnie powołanego przy Radzie Dialogu Społecznego Zespołu (Zespół doraźny ds. projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej). Prowadzone spotkania były ukierunkowane na wypracowanie rozwiązań, które w miarę możliwości usatysfakcjonują stronę pracowniczą oraz pozwolą osiągnąć cel rządowy, polegający na wzmocnieniu i wprowadzeniu zmian zarówno dla Służby Celnej, jak i administracji skarbowej, zmierzających do bardziej efektywnego zarządzania. Aktualnie w trakcie prac sejmowych nad projektami zostały one również skierowane do szerokiej konsultacji przez wiele podmiotów.

Wprowadzane obecnie zmiany prawa oraz dalsze prace legislacyjne mają na celu uszczelnienie systemu podatkowego zmierzające do wyeliminowania luki podatkowej. Skuteczny i efektywny pobór danin publicznych i egzekwowanie obowiązków podatkowych wynikających z przepisów prawa, wymaga utworzenia nowoczesnej administracji rządowej, która sprostą nowym wyzwaniom i oczekiwaniom legalnie działających podatników, przy jednoczesnym ograniczaniu i eliminowaniu szarej i czarnej strefy. Te kompleksowe działania w zakresie zmian przepisów prawa podatkowego połączone ze zmianami instytucjonalnymi prowadzić będą do usprawnienia systemu zapewniającego bezpieczeństwo finansowe państwa oraz ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej. Należy jednocześnie podkreślić, że reforma służb podległych Ministrowi Finansów będzie wdrażana sukcesywnie, co eliminuje ryzyko dezorganizacji służb i w konsekwencji ograniczenia wpływów budżetowych państwa oraz zmniejszenia jego bezpieczeństwa.

Zreformowana administracja skarbową i celną, działająca w ramach struktur KAS, będzie skuteczniej oddziaływać na realizację wpływów środków finansowych do budżetu państwa, a podejmowane przez nią działania będą zapobiegać powstawaniu nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa.

Tworzeniu KAS przyświeca konieczność zapewnienia sprawności działań kontrolnych oraz stworzenie ram instytucjonalnych i proceduralnych ułatwiających przestrzeganie prawa podatkowego i zwalczanie oszustw podatkowych.

Dziś mamy rozproszenie struktur, czas więc na reformę skarbową, a co za tym idzie uproszczenie obsługi klienta, stworzenie bardziej przejrzystych i lepiej zorganizowanych służb. Skonsoli-

dowanie działań zapewni, że samych kontroli będzie mniej, a KAS skupi się na kontrolach skutecznych, przeprowadzanych tam, gdzie występują nieprawidłowości. Skoncentrowanie działań dotyczących zwalczania oszustw i przestępczości podatkowej w jednym urzędzie (celno-skarbowym) pozwoli na sprawne przygotowywanie i przeprowadzanie późniejszych kontroli. Skorzysta na tym nie tylko budżet, ale także przedsiębiorcy.

Wyrażam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia okażą się wystarczające.

Z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów

  
**Marian Banaś**  
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów

Do wiadomości:

Sekretariat Prezesa Partii Prawo i Sprawiedliwość