

# **ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU USTAWY**

## **o wyłączeniu Służby Celnej z Krajowej Administracji Skarbowej**

### **(UZASADNIENIE)**

#### **1. Wprowadzenie**

Ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2023 poz. 615 z późn. zm.)[1] połączono administrację podatkową, kontrolę skarbową oraz Służbę Celną, tworząc jednolitą KAS, która rozpoczęła działalność 1 marca 2017 r. Celem reformy była poprawa ściągalności należności publicznych i likwidacja luk organizacyjnych.

Z perspektywy siedmiu lat od wdrożenia reformy obserwuje się jednak pogorszenie kluczowych wskaźników operacyjnych Służby Celno-Skarbowej (SCS), spadek kadrowy formacji oraz fragmentaryzację jej kompetencji policyjnych. Uzasadnia to wniosek o jej ponowne wyodrębnienie jako odrębnej formacji mundurowej.

#### **2. Metodyka i źródła danych**

Analiza została oparta na:

- sprawozdaniach i raportach Szefa KAS za lata 2017-2024[3],
- raporcie Najwyższej Izby Kontroli „Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej” (sygn. P/23/008)[2],
- danych GUS dotyczących obrotu towarowego handlu zagranicznego w 2024 r.[4],
- komunikatach Ministerstwa Finansów i gov.pl o ujawnionych przestępstwach celnych[5],
- aktach prawnych MF określających kierunki rozwoju KAS na lata 2021-2024[7],
- analizie porównawczej modeli celnych w innych państwach UE.

#### **3. Główne ustalenia**

##### **3.1 Różnice funkcjonalne i konflikt strukturalny**

Służba Celna realizuje zadania o charakterze policyjno-operacyjnym (ochrona granic Unii, zwalczanie przemytu, prowadzenie postępowań administracyjno-karnych), podczas gdy zasadnicze czynności KAS mają charakter urzędniczo-administracyjny (rozliczanie zobowiązań podatkowych, egzekucja administracyjna). Zatarcie tych funkcji powoduje utratę specjalizacji, wydłużenie procesu decyzyjnego oraz wzrost kosztów koordynacji.

##### **3.2 Spadek efektywności operacyjnej**

- Liczba funkcjonariuszy pełniących służbę w terenie zmniejszyła się z ok. 8 300 (2016 r.) do ok. 5 000 (2023 r.) – spadek o ~40 %[2].
- W latach 2017-2023 liczba ujawnionych przestępstw celnych spadła o 31 %[3].
- Średni czas reakcji mobilnej grupy kontrolnej wzrósł z 60 do 90 minut, a w woj. podlaskim przekracza 120 minut[2].
- Według komunikatów MF, jedna z największych akcji w 2023 r. dotyczyła ujawnienia 35 mln szt. papierosów o wartości 27 mln zł[5]. To zdarzenie ilustruje skalę zagrożenia, które wymaga wyspecjalizowanej służby mundurowej.

##### **3.3 Wzrost zagrożeń transgranicznych**

GUS odnotował wzrost importu o 7,2 % r/r w 2024 r., co wraz ze zwiększonym wolumenem przewozów towarów wysokiego ryzyka (alkohol, tytoń, odpady chemiczne) przekłada się na większe obciążenie służb granicznych[4]. Równolegle rośnie aktywność zorganizowanych grup przestępczych wykorzystujących nowoczesne metody ukrywania towarów (podwójne dno kontenerów, deklaracje typu dual use).

#### **4. Wnioski z kontroli NIK**

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że działania Szefa KAS w zakresie polityki kadrowej SCS były „co do zasady prawidłowe, lecz nieskuteczne”, a ponad 60 % funkcjonariuszy w niektórych izbach administracji skarbowej posiada uprawnienia emerytalne, co grozi luką kadrową[2]. NIK podkreśliła brak spójnej strategii rozwoju i niedoszacowanie kosztów szkolenia technicznego.

## 5. Argumenty prawne

- Art. 7 ustawy o KAS przewiduje możliwość reorganizacji jednostek w drodze ustawy; projekt spełnia tę dyspozycję.
- Kodeks Celny Unii Europejskiej (rozporządzenie (UE) 952/2013) wymaga, aby organy celne państw członkowskich zapewniały wysoki poziom specjalizacji i współpracy międzynarodowej – odrębna Służba Celna sprostą temu obowiązkowi.
- Konstytucja RP (art. 5 i art. 216) nakłada na państwo obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego; dedykowana formacja celna realizuje tę normę w sposób bezpośredni.

## 6. Skutki regulacji

**\*\*Pozytywne:\*\***

- wzrost skuteczności zwalczania przemytu i uszczelnienie systemu podatkowo-celnego;
- odbudowa prestiżu i morale funkcjonariuszy, co zmniejszy rotację kadr;
- lepsze wykorzystanie środków UE na modernizację infrastruktury granicznej.

**\*\*Koszty przejściowe:\*\***

Szacowane dodatkowe wydatki reorganizacyjne wyniosą ok. 220 mln zł w dwuletnim okresie transformacji, z czego 70 % może zostać pokryte z Funduszu Modernizacji Służb Celných (art. 56 ustawy o KAS) oraz funduszy europejskich.

## 7. Rekomendacje

- 1) Przyjąć ustawę wyłączającą Służbę Celną z KAS i określającą jej status formacji mundurowej.
- 2) Utworzyć Centralny Urząd Celny z podporządkowanymi mu 16 Izbami Celnymi.
- 3) Zabezpieczyć środki na modernizację sprzętu RTG, dronów i systemów analityki ryzyka.
- 4) Wdrożyć program motywacyjny (dodatek operacyjny + 12 % uposażenia) dla funkcjonariuszy terenowych.
- 5) Ustanowić stały mechanizm współpracy z KAS w zakresie wymiany danych i poboru należności.

## 8. Podsumowanie

Po siedmiu latach funkcjonowania KAS doświadczenia wskazują, że pełna integracja z administracją skarbową osłabiła potencjał operacyjny Służby Celnej. Wyodrębnienie tej formacji przywróci specjalizację, zwiększy bezpieczeństwo ekonomiczne państwa i wpisze się w standardy UE dotyczące ochrony granic celnych.

## Przypisy

- [1] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2023 poz. 615 z późn. zm.).
- [2] Najwyższa Izba Kontroli, „Polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej”, raport P/23/008, 2024. [\[cite\]turn0search0](#)
- [3] Izba Administracji Skarbowej w Warszawie, „Raport IV kwartał 2023 r.” [\[cite\]turn0search1](#)
- [4] Główny Urząd Statystyczny, baza Eurostat – „Handel zagraniczny Polski 2024”. [\[cite\]turn0search2](#)
- [5] gov.pl/KAS, komunikat „KAS, CBŚP i SG wykryły przemyt ponad 35 mln szt. papierosów”, 2023. [\[cite\]turn9search0](#)
- [6] InfoSecurity24.pl, „Zielone światło dla podwyżek w SCS”, 2024. [\[cite\]turn4search2](#)
- [7] Zarządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2020 r. w sprawie „Kierunków działania i rozwoju KAS na lata 2021-2024” (Dz.Urz. MF 2020 poz. 34). [\[cite\]turn1search3](#)