

Dominika Jasińska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Projekt powołania Krajowej Administracji Skarbowej

Project appointment of National Fiscal Administration

Abstrakt

Administracja skarbowa jest ogniwem administracji rządowej niezespólonej. Jej organy i instytucje podlegają bezpośrednio Ministrowi Finansów. Aktualnie polski rząd podjął pracę nad gruntowną reformą organizacji i zasad działania administracji skarbowej. Artykuł ten przedstawia założenia nowych regulacji prawnych oraz związane z tym zmiany polegające na zniesieniu szeregu dotychczas działających instytucji.

Słowa kluczowe: administracja skarbowa, administracja podatkowa, Krajowa Administracja Skarbowa, projekt ustawy o KAS, projekt ustawy wprowadzającej

Abstract

Tax authorities is the link of government detached. Its organs and institutions are subject directly to the Minister of Finance. Currently, the Polish government started working on a thorough reform of the organization and operation of the tax administration. This article presents the assumptions of new regulations and the related changes involving the abolition of a number of incumbent institutions.

Key words: Fiscal Administration, Tax Administration, National Tax Administration, the bill of KAS, the bill introducing

* * *

Administracja skarbowa w Polsce, podobnie jak w innych państwach, stanowi ważne ogniwo administracji publicznej. Rozstrzygają o tym funkcje, które spełnia. Z punktu widzenia jej organizacji oraz usytuowania

w systemie administracyjnym państwa zaliczana jest do administracji rządowej. Jej organy dzielą się na te, które swoimi kompetencjami obejmują obszar całego kraju (są to organy centralne) oraz te, których właściwość rzeczowa i miejscowa ograniczona jest do określonych jednostek terytorialnych.

Terenowe jednostki organizacyjne administracji rządowej, wykonujące zadania o szczególnie ważnym znaczeniu dla państwa, określa się mianem administracji specjalnej. Do tej grupy należą organy i instytucje administracji skarbowej. Ich charakter i odmiennosc w porównaniu z innymi jednostkami organizacyjnymi administracji wynika również z tego, że są one podporządkowane bezpośrednio centralnym organom administracji rządowej.

Z tego względu określa się je jako niezespalone organy administracji rządowej w województwie. Ustawa z 23 stycznia 2009 r. *o województwie i administracji rządowej w województwie* w art. 56 ust.1 pkt. 3 wymienia dyrektora izby skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego i dyrektora urzędu kontroli skarbowej wśród organów - właśnie- administracji niezespalonej¹.

W 2015 r. nastąpiły zmiany organizacyjne w sektorze finansów publicznych oraz zmiana terminologii stosowanej przy definiowaniu organów określanych dotąd, jako *administracja skarbowa*. Na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. *o administracji podatkowej* (Dz.U. 2015, poz. 1269) organami administracji podatkowej są:

- 1) minister właściwy do spraw finansów publicznych;
- 2) dyrektor izby skarbowej;
- 3) dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej;
- 4) naczelnik urzędu skarbowego².

Zadania administracji podatkowej w terenie wykonują izby skarbowe i urzędy skarbowe. Zajmują się one ustalaniem oraz poborem podatków, a także wykonują kontrolę podatkową³.

¹ Art. 56 ust. 1 pkt. 3 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206).

² Art. 7 Ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. *o administracji podatkowej* (Dz. U. 2015 poz. 1269). Ustawa ta uchylała dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych*.

³ Art. 11 ustawy *o administracji podatkowej*.

Obecnie istnieje 16 izb skarbowych oraz 400 Urzędów Skarbowych, w tym 20 urzędów skarbowych obsługi dużych podmiotów⁴.

Zmiany organizacyjne oraz zmiany zasad funkcjonowania organów administracji podatkowej przyjęte w 2015r. nie zostały jeszcze ostatecznie wdrożone i utrwalone. Termin wejścia w życie ustawy o administracji podatkowej określono na 1 lipca 2016 r.

Tymczasem w nowych warunkach politycznych, po ubiegłorocznych wyborach prezydenckich i parlamentarnych, w połowie lutego bieżącego roku, ogłoszony został projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej⁵.

Jest to więc zapowiedź daleko idących zmian obowiązujących regulacji prawnych zapewniających dotąd względnie utrwalony porządek i ład organizacyjny niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania organów zajmujących się sprawami skarbowości, finansów a także budżetu naszego państwa. Obecnie trwają prace eksperckie nad przywołanym wyżej projektem mającym na celu całkowitą zmianę dotychczasowej struktury i zasad działania administracji skarbowej. Można przypuszczać, że w niedalekiej przyszłości dokona się absolutna metamorfoza obowiązującego porządku instytucjonalnego w tym zakresie.

Projekt ustawy o *Krajowej Administracji Skarbowej* opublikowany został 17 lutego 2016 r. przez Ministerstwo Finansów. Zgodnie z założeniami resortu, jeżeli ustawa zostanie uchwalona, część zmian mogłoby zostać wprowadzona z dniem 1 lipca 2016 r. Wdrożenie w życie pełnych zmian miałoby nastąpić 1 stycznia 2017 r. Założeniem reformy jest stworzenie administracji jednolitej, nowoczesnej, efektywnej, skutecznej, zarządzanej przez cele, nastawionej na klienta, przyjaznej dla klienta, odpornej na korrupcję i transparentnej⁶.

W projekcie można znaleźć szczegółowe informacje dotyczące przewidywanych zmian. Naczelna idea planów ministerstwa przedstawiana jest w początkowych przepisach projektu i jest nią zintegrowanie (połączenie

⁴ <http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/administracja-podatkowa/struktura-organizacyjna> (dostęp: 23.05.2016 r.).

⁵ http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24432 (dostęp: 29.05.2016r.).

⁶ www.sluzbacywilna.info.pl/images/stories/do_pobrania/uzasadKAS1702.pdf (dostęp: 29.05.2016r.).

organizacyjne) obecnie istniejących jako samodzielne instytucje: izb i urzędów celnych, izb i urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli poprzez powołanie Krajowej Administracji Skarbowej. Warto przy okazji zauważyć, że ponownie stosowane jest pojęcie *skarbowości*.

Projekt ustawy określa zadania i organizację Krajowej Administracji Skarbowej (zwanej dalej „KAS”) utworzonej w celu zapewnienia profesjonalnego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań państwa w obszarze realizacji dochodów z tytułu podatków i ceł oraz niepodatkowych należności budżetowych, prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewnienia obsługi i wsparcia w zakresie wykonywania obowiązków podatkowych i celnych⁷.

W projekcie urzędnicy określani są mianem funkcjonariuszy. W ramach KAS wyodrębniona zostanie Służba Celno-Skarbowa, będąca jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej⁸.

Krajowa Administracja Skarbowa, jak przewiduje projekt ustawy, będzie wykonywała szereg zadań. Do KAS należeć będzie w szczególności:

- ustalanie, określanie, pobór podatków, niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem podatków i niepodatkowych należności budżetowych, których ustalanie, określanie i pobór należy do innych organów;
- realizacja polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej;
- wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych⁹.

Ważnym zadaniem KAS będzie rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przewidzianych w art. 2 ust.1 pkt 10-16 projektu ustawy o KAS.

Wdrażanie planowanych zmian reguluje projekt *ustawy wprowadzającej*¹⁰, opracowany równoległe do projektu *ustawy o KAS*. Projekt ten

⁷ Art. 1 ust. 1 Projektu Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 17 lutego 2016 r.

⁸ Art. 1 ust. 2 .

⁹ Art. 2 ust.1 1 Projektu Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 17 lutego 2016 r.

¹⁰ http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24459 (dostęp: 29.05.2016 r.).

przewiduje, że ustawa o KAS wejdzie w życie 1 stycznia 2017 r. a szef KAS zostanie powołany z dniem 1 września 2016 r.

Ustawa wprowadzająca stanowi o planach zgodnie, z którymi z dniem 31 grudnia 2016 r. zniesione zostaną stanowiska:

- Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej;
- dyrektorów izb skarbowych;
- dyrektorów izb celnych;
- dyrektorów urzędów kontroli skarbowej;
- naczelników urzędów skarbowych;
- naczelników urzędów celnych;
- finansowych organów postępowania przygotowawczego;
- organów nadrzędnych nad finansowymi organami postępowania przygotowawczego¹¹.

Tego samego dnia nastąpić ma likwidacja:

- izb skarbowych – urzędów obsługujących dyrektorów izb skarbowych;
- izb celnych – urzędów obsługujących dyrektorów izb celnych;
- urzędów skarbowych – urzędów obsługujących naczelników urzędów skarbowych;
- urzędów celnych – urzędów obsługujących naczelników urzędów celnych;
- urzędów kontroli skarbowej – urzędów obsługujących dyrektorów urzędów kontroli skarbowej;
- Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów¹².

Utworzenie nowej, zintegrowanej instytucji związane będzie z utworzeniem organów Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z założeniami projektu będą nimi:

- 1) minister właściwy do spraw finansów publicznych;
- 2) Szef Krajowej Administracji Skarbowej;
- 3) dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej;
- 4) dyrektor izby administracji skarbowej;
- 5) naczelnik urzędu administracji skarbowej;
- 6) naczelnik urzędu celno-skarbowego¹³.

¹¹ Art. 100 ust. 1. Ustawy wprowadzającej KAS - projekt z 15.02.2016 r.

¹² Art. 100 ust. 2.

¹³ Art. 15 ust. 1 Projektu Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 17 lutego 2016 r.

Art. 39 projektu przewiduje, że jednostkami organizacyjnymi KAS będą:

- 1) komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra;
- 2) Krajowa Informacja Skarbowa;
- 3) izby administracji skarbowej;
- 4) urzędy administracji skarbowej;
- 5) urzędy celno-skarbowe wraz z podległymi oddziałami;
- 6) Krajowa Szkoła Skarbowości;
- 7) Centrum Informatyki Resortu Finansów.

Projekt ustawy o KAS przewiduje utworzenie Krajowej Szkoły Skarbowej, której celem ma być kształcenie i doskonalenie zawodowe kadr KAS oraz innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi finansów¹⁴. Przewidziane jest również powołanie Centrum Informatyki Resortu Finansów, którego zadaniem ma być dostarczanie usług informatycznych jednostkom organizacyjnym KAS oraz innym podmiotom¹⁵.

W myśl projektu ustawy wprowadzającej osoby zatrudnione lub pełniące służbę w likwidowanych jednostkach organizacyjnych, nie później niż do dnia wejścia w życie ustawy o KAS, otrzymują od Pełnomocników, o których mowa w art. 101 ust. 1, pisemną informację o miejscu wykonywania obowiązków służbowych nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2017 r.¹⁶.

Natomiast osoby zatrudnione lub pełniące służbę w likwidowanych jednostkach organizacyjnych, z dniem wejścia w życie ustawy o KAS, są zatrudnione lub pełnią służbę w odpowiednich jednostkach organizacyjnych KAS. W sprawach wynikających ze stosunku pracy i stosunku służbowego stosuje się przepisy dotychczasowe nie dłużej niż do 30 czerwca 2017 r.¹⁷.

Stosunki pracy i stosunki służbowe osób zatrudnionych lub pełniących służbę w likwidowanych jednostkach organizacyjnych, wygasają z dniem 30 czerwca 2017 r., jeżeli w terminie do dnia 31 maja 2017 r. osoby zatrudnione lub pełniące służbę w likwidowanych jednostkach organizacyjnych nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub pełnienia służby albo w razie nieprzyjęcia propozycji zatrudnienia

¹⁴ Art. 45 ust. 1.

¹⁵ Art. 49.

¹⁶ Art. 102 Ustawy wprowadzającej KAS - projekt z 15.02.2016 r.

¹⁷ Art. 103.

lub pełnienia służby. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, wygaśnięcie stosunku służbowego funkcjonariusza celnego traktuje się jak zwolnienie ze służby¹⁸.

Art.40 projektu zakłada, że w sprawach organizacyjno-finansowych izba administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami administracji skarbowej oraz urzędami celno-skarbowymi, stanowi jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby administracji skarbowej.

W myśl projektu, jednostki organizacyjne KAS będą podległe Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹. Zgodnie z jej założeniami będzie on kluczową postacią nowej instytucji. W myśl art. 17 ust. 2 projektu będzie posiadał rangę sekretarza stanu, powoływanego przez Prezesa Rady Ministrów. Będzie on sprawował nadzór nad jednostkami organizacyjnymi wymienionymi w art. 39 projektu.

Program reformy administracji skarbowej jest niesłychanie ważnym przedsięwzięciem i wymaga podjęcia wielostronnych prac przygotowawczych. Niezbyt odległe terminy wdrożenia reformy nakazują ostrożność w prognozowaniu terminu wdrożenia planowanych zmian.

Źródła:

1. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206).
2. Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. 2015 poz. 1269).
3. Ustawa wprowadzająca KAS - projekt z 15.02.2016 r.
4. Projekt Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 17 lutego 2016 r.

Zasoby internetowe:

1. <http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/administracja-podatkowa/struktura-organizacyjna>
2. http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24459
3. http://www.skarbowcy.pl/blaster/extarticle.php?show=article&article_id=24432
4. www.sluzbacywilna.info.pl/images/stories/do_pobrania/uzasadKAS1702.pdf

¹⁸ Art. 105 Ustawy wprowadzającej KAS - projekt z 15.02.2016 r.

¹⁹ Art. 41 Projektu Ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 17 lutego 2016 r.