

Katarzyna Safandowska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Projekt reformy polskiej służby celnej

A proposal for reform Polish customs service

Streszczenie

Administracja celna to urząd, służba umundurowana podlega Ministrowi Finansów. Wraz z administracją skarbową tworzy nierozłączną całość. Aktualnie trwają prace nad połączeniem tych instytucji. Jest to wręcz rewolucjonizujące rozwiązanie. Opracowanie to przedstawia zmiany ładu instytucjonalnego służby celnej.

Słowa kluczowe: Administracja, Administracja celna, Służba Celna, Ustawa o KAS, Kontrola celno-skarbowa, Naczelnik urzędu celno-skarbowego

Abstract

The customs administration is installed, the service uniformed subordinate to the Minister of Finance. Along with the tax administration forms an inseparable whole. Work is currently underway combination of these institutions. It is even revolutionizing solution. This material presents major institutional order of the customs service.

Keywords: Administration, Customs Administration, Customs Service Act KAS, control and customs duty, Head office customs and tax

Obecnie obowiązujące regulacje prawne ustanawiają porządek instytucjonalny organów zajmujących się szeroko rozumianymi sprawami skarbowości, finansów, budżetu czy majątku publicznego. Aktualnie dopracowywany jest projekt poważnych zmian struktury i organizacji służb skarbowych. Przygotowany został projekt rozwiązań prawnych, które w zasadniczy sposób zmieniają dotychczasową strukturę a także zasady działalności administracji skarbowej. Projekt ogłoszony na stronach

ministerstwa finansów datowany na 17 lutego 2016 roku informuje bardzo szczegółowo o przewidywanych zmianach. Jest to dokument bardzo obszerny, obejmuje aż 290 artykułów. Projekt ustawy nosi tytuł „o Krajowej Administracji Skarbowej”. Mamy zatem do czynienia z diametralną zmianą, w tym z likwidacją odrębnych służb celnych na poczet nowego systemu. Dotąd regulacje prawne dotyczące Służby Celnej zawarte są w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Projekt ustawy o KAS przewiduje wyodrębnienie Służby Celno-Skarbowej w ramach KAS.

Na podstawie art. 1 ust. 2 Projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej. Projekt ten przewiduje zniesienie dotychczasowych instytucji celnych.

Projekt ustawy wprowadzającej ustawę o KAS przewiduje zniesienie:

- a) dyrektorów izb celnych,
- b) naczelników urzędów skarbowych,
- c) urzędy oraz izby celne.

oraz likwidację:

- a) urzędów obsługujących dyrektorów izb celnych,
- b) urzędów obsługujących naczelników urzędów skarbowych,
- c) urzędów obsługujących naczelników urzędów celnych.

Na podstawie projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, do Służby Celno-Skarbowej należeć będą następujące zadania¹:

- a) realizacja polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej Unii Europejskiej; wymiar oraz pobór należności celnych a także innych opłat związanych z przywozem oraz wywozem towarów,
- b) obejmowanie towarów procedurami celnymi oraz regulowanie sytuacji towarów związanych z przywozem oraz wywozem towarów,
- c) zapewnienie obsługi oraz wsparcia podatnika i przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz celnych.

Według projektu ustawy o KAS, kontroli celno-skarbowej podlega przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, prawa celnego a także poszczególnych przepisów, które związane są z przywozem i wywozem towarów

¹ Art. 2. ust. 1, pkt. 2, 4 i 5 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. (KAS)

w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi. Szczególna uwaga skierowana jest na towary objęte ograniczeniami i zakazami. Minister właściwy do spraw finansów publicznych za porozumieniem z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, sposób i warunki wykonywania tej kontroli celno-skarbowej. Odnosić ma się to głównie do okrętów wojennych i wojskowych statków powietrznych a także wyposażenia i sprzętu jednostek wojskowych i organizacyjnych służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ustawa ta również ma na celu przestrzeganie przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych wraz z zgodnością tej działalności z udzieloną koncesją czy zezwoleniem i zatwierdzonym regulaminem. Ustawa również ma stać na straży przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń oraz obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego i warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych oraz warunków wykonywania działalności kantorowej. Kontroli podlega również rodzaj paliwa w zbiornikach pojazdów, działalność zakładów produkcyjnych i przetwórczych, prawidłowość wypłaty refundacji wywozowych przyznawanych w momencie wywozu produktów rolnych do państw trzecich, ruch oraz transport drogowy. Kontrole celno-skarbowe z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego oraz ochrony roślin, środków ochrony roślin i jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych wykonywane są na przejściach granicznych i w oddziałach wewnętrznych urzędów celno-skarbowych. Co więcej, kontrola celno-skarbowa ma również na celu sprawdzanie rzetelności składanych oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące służbę czy też zatrudnione w Krajowej Administracji Skarbowej. Kontroli tej podlega także wywóz i przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej towarów, które podlegają ograniczeniom lub zakazom a także wykonywanie odrębnych obowiązków wynikających z przepisów, których kontrola przestrzegania należy do zadań KAS².

Według artykułu 53 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, kontrola w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego w zakresie

² Art. 52 projektu ustawy o KAS.

produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych a także regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych może być wykonywane jako kontrola stała. Polegać ma ona na wykonywaniu przez funkcjonariusza czynności kontrolnych w sposób ciągły. Wyroby akcyzowe podlegają kontroli do czasu uiszczenia należnego podatku akcyzowego. Ograniczenia te nie obowiązują w przypadku czynności dotyczących wyrobów korzystających ze zwolnienia albo opodatkowanych ze względu na przeznaczenie stawką podatku akcyzowego niższą od stawki maksymalnej. Czynności kontrolne mogą być wykonywane w każdym miejscu znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub poza nim, jeżeli umowy międzynarodowe tak stanowią. Wyroby akcyzowe, które zostały przeznaczone na cele specjalne w jednostkach nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej lub podległych Policji czy Państwowej Straży Pożarnej lub Straży Granicznej oraz w jednostkach organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu oraz Biura Ochrony Rządu a także Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie podlegają kontroli celno-skarbowej. Wspomniane cele specjalne określi w drodze rozporządzenia Rada Ministrów³.

Kontrole celno-skarbowe przeprowadzane są na podstawie analizy ryzyka, która ma na celu rozpoznawanie i oszacowanie wielkości tego ryzyka a także ustalenie środków niezbędnych do jego ograniczenia. Ryzyko w szerokim pojęciu oznacza prawdopodobieństwo oraz skutki wystąpienia naruszenia analizy ryzyka jeśli tylko mają one charakter losowy albo obojętne ich przeprowadzenia w danym czasie wynika z przepisów prawa⁴.

Czynności kontrolne wykonywane mogą być w⁵:

- a) urzędzie celno-skarbowym,
- b) siedzibie kontrolowanego,
- c) każdym miejscu związanym z prowadzoną przez kontrolowanego działalnością,
- d) innych urzędach obsługujących KAS.

³ Art. 54 projektu ustawy o KAS.

⁴ Art. 56 projektu ustawy o KAS.

⁵ Art. 57 projektu ustawy o KAS.

Z czynności kontrolnych, które mają istotne znaczenie dla sprawy sporządzany jest protokół. Należą do nich⁶:

- a) oględziny,
- b) przesłuchanie kontrolowanego, świadka lub biegłego,
- c) zabezpieczenie dowodów,
- d) przeszukanie osób,
- e) kontrola dokumentów i ewidencji,
- f) badanie ksiąg,
- g) rewizja,
- h) pobieranie próbek towarów i wyrobów oraz ich badania.

Wszczęcie kontroli celno-skarbowej następuje z urzędu. Datą wszczęcia kontroli jest dzień wystawienia upoważnienia do jej przeprowadzenia, które niezwłocznie doręcza się kontrolowanemu lub pełnomocnikowi albo też kuratorowi. Kontrola ta powinna być zakończona w terminie 3 miesięcy od jej wszczęcia. W przypadku niezakończenia kontroli w terminie należy pisemnie zawiadomić kontrolowanego, podając przy tym przyczyny jej przedłużenia a także wskazać nowy termin⁷.

Naczelnik urzędu celno-skarbowego właściwy dla portu morskiego informuje organ, który upoważniony jest na podstawie przepisów odrębnych do przeprowadzenia kontroli towarów przywożonych z innych państw o przywozie na obszar celny Unii Europejskiej towaru, który podlega obowiązkowi kontroli przeprowadzonej przez ten organ. Ponadto, naczelnik ustala godzinę i miejsce kontroli towarów przywożonych z państw trzecich z poprzednim uzgodnieniem z operatorem portowym i dysponentem towaru, uwzględniając informacje o kontrolach. Czas trwania kontroli w portach morskich nie powinien przekraczać 24 godzin liczonych od chwili przedstawienia towaru do kontroli, złożenia konkretnego wniosku o dokonanie kontroli, aż do zwolnienia towaru do procedury celnej. Termin ten może ulec wydłużeniu maksymalnie do 48 godzin, w sytuacjach uzasadnionych głównie względami bezpieczeństwa publicznego bądź ochroną życia lub zdrowia ludzi i zwierząt a także ochroną środowiska. Czasu tego nie stosuje się w przypadku, gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia

⁶ Art. 81 projektu ustawy o KAS.

⁷ Art. 60-61 projektu ustawy o KAS.

badania laboratoryjnych albo poddania towaru kwarantannie bądź też izolacji, w przypadku żywych zwierząt. Terminów tych nie uwzględnia się jeżeli przeprowadzenie kontroli towarów jest niemożliwe z przyczyn niezależnych od organów a także w soboty i dni ustawowo wolne od pracy. Wyżej wymienionych zasad nie stosuje się w przypadku, gdy przepisy Unii Europejskiej określają inne terminy dokonywania czynności kontroli przywożonych towarów⁸. Na potrzeby wykonywania kontroli celno-skarbowej znosi się właściwość miejscową naczelników.

Naczelnik urzędu celno-skarbowego może zarządzić konwój towarów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku, gdy⁹:

- a) istnieje podejrzenie, iż towary nie zostaną dostarczone do urzędu celno-skarbowego lub miejsca wyznaczonego przez organ KAS,
- b) istnieje podejrzenie, iż towary nie zostaną dostarczone do wskazanego na przesyłce miejsca,
- c) kwota należności publicznoprawnych, które mogą powstać w związku z przewozem towarów jest wyższa niż kwota zabezpieczenia,
- d) przewóz towarów zwiększony jest ryzykiem.

Naczelnik urzędu celno-skarbowego wyłącznie w drodze decyzji może zarządzić strzeżenie przez funkcjonariuszy towarów. Wystąpić to może jednak w przypadku spełnienia warunków określonych w ustawie¹⁰. Do jego zadań należy również kontrola przesyłek pocztowych, w szczególności kontrola dokumentów dotyczących tych przesyłek a także sprawdzanie liczby przewożonych bądź wywożonych przesyłek. Naczelnik urzędu celno-skarbowego ma również prawo wglądu do danych dotyczących osób korzystających z usług pocztowych, faktów i okoliczności świadczenia bądź korzystania z tych usług¹¹.

W związku z przeprowadzaną kontrolą funkcjonariusze uprawnieni są do:

- a) żądania udostępnienia akt,
- b) dokonania oględzin,
- c) legitymowania,

⁸ Art. 58 projektu ustawy o KAS.

⁹ Art. 67 projektu ustawy o KAS.

¹⁰ Art. 68 projektu ustawy o KAS.

¹¹ Art. 71 projektu ustawy o KAS.

- d) ustalania tożsamości osób,
- e) przesłuchania kontrolowanego lub świadka.

Ponadto, funkcjonariusz może dokonać przeszukania lokali mieszkalnych bądź też innych pomieszczeń, w celu znalezienia dowodów mających ważne znaczenie dla przeprowadzanej kontroli. Nastąpić to może wyłącznie w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione podstawy podejrzenia posiadania tychże dowodów przez konkretne osoby. W szczególnych okolicznościach, funkcjonariusz może również przeszukać osobę, która przewozi dany towar. Nie powinno jednak to naruszać godności tej osoby.

Kontrolowany bądź pracownik lub osoba, która współdziała z kontrolowanym obowiązani są:

- a) umożliwić wgląd w dokumenty czy ewidencje objęte zakresem kontroli,
- b) udzielać niezbędnej pomocy technicznej, jeżeli przedmiot kontroli sporządzony został z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych,
- c) przedstawiać urzędowe tłumaczenie na język polski dokumentów mających znaczenie dla kontroli,
- d) wydawać za pokwitowaniem towary czy dokumenty, jeżeli funkcjonariusz uzna za niezbędne przeprowadzenie dokładniejszej kontroli,
- e) umożliwiać zbadanie towarów, surowców, półproduktów czy wyrobów gotowych, w tym również przez pobranie ich próbek.

Przesłuchanie kontrolowanego może nastąpić przy użyciu urządzeń technicznych, które umożliwią tę czynność na odległość z bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Przesłuchanie to utrwała się za pomocą urządzenia, które rejestruje obraz i dźwięk, gdy przemawia za tym ekonomika kontroli. Z przesłuchania sporządzany jest protokół, w którym zapisane są najbardziej istotne oświadczenia.

Istnieje możliwość przeprowadzenia kontroli jednoczesnych w kilku państwach. W związku z tym minister właściwy do spraw finansów publicznych może uzgodnić z innymi władzami przeprowadzenie tej kontroli, występując do obcej władzy o jej przeprowadzenie. W przypadku, gdy to obca władza występuje o przeprowadzenie kontroli jednoczesnej, Minister właściwy do spraw finansów publicznych potwierdza bądź odmawia przystąpienia do kontroli. W przypadku odmowy zobowiązany jest podać przyczynę. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określa

w drodze rozporządzenia wszelkie zasady przeprowadzenia kontroli celno-skarbowej podkreślając przy tym skuteczność oraz sprawność wykonania tej kontroli, natomiast kończy się ona protokołem wydanym przez naczelnika urzędu celno-skarbowego.

Scentralizowanie administracji podatkowej, celnej oraz skarbowej oraz zwiększenie efektywności działań w tym zakresie, to główny cel powstałego projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). KAS jako jedna instytucja miałaby się zajmować wymiarem oraz ściąganiem podatków, ceł i innych należności budżetowych, pozyskiwania wiążącej informacji taryfowej, o pochodzeniu towarów czy też wiążącej informacji akcyzowej. Dotychczasowe kompetencje izb celnych przejęłyby izby administracji skarbowej. Powstałe urzędy celno-skarbowe zajęłyby się rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw skarbowych. Powyższe zmiany są priorytetem powstałego projektu ustawy o KAS, zmieniającego dotychczasowy ład instytucjonalny.

Bibliografia:

Projekt ustawy z dnia 17 lutego 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.