

Uzasadnienie projektu z dnia 10 sierpnia 2007 r. ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

I. Wprowadzenie

Jedną z kluczowych dziedzin, które – z racji wymogów konstytucyjnych – stanowią zadania administracji publicznej jest gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków pieniężnych (por. art. 216 ust.1 Konstytucji RP), a więc sfera finansów publicznych, która obejmuje m.in. pobieranie dochodów publicznych – podatków i ceł. Równoległe z poborem danin publicznych do budżetu państwa, administracja jest zobowiązana do dbałości o system bezpieczeństwa finansowego państwa.

1. Zakres projektu

Przedkładany projekt ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej dotyczy wyłącznie administracji rządowej. Przedmiotem projektowanych rozwiązań jest część administracji rządowej, w skład której wchodzi obecnie organy:

- a) Minister Finansów,
- b) Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej,
- c) Generalny Inspektor Informacji Finansowej,
- d) dyrektorzy izb skarbowych,
- e) dyrektorzy izb celnych,
- f) dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej,
- g) naczelnicy urzędów skarbowych,
- h) naczelnicy urzędów celnych,

realizujące zadania w zakresie wymiaru, poboru i kontroli danin publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa finansowego.

Minister Finansów pełni obecnie funkcje związane z oboma ww. zadaniami:

- 1) organu podatkowego:
- 2) w pierwszej instancji – w sprawach, w których zgodnie z przepisami prawa podatkowego rozstrzyga w pierwszej instancji (por. m.in. art. 13 § 2, art. 14e, art. 20a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa - Dz. U. z 2005r. Nr 8 poz. 60 ze zm.),
- 3) w drugiej instancji – jako organ odwoławczy od decyzji wydanych przez niego w pierwszej instancji,

- 4) naczelnego organu kontroli skarbowej (por. art. 8 ustawy z dnia 28 września 1991r. o kontroli skarbowej - Dz. U. z 2004r. Nr 8 poz. 65 ze zm.),
- 5) naczelnego organu informacji finansowej (por. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 z późn. zm.)
- 6) organu wykonującego koordynację koordynacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)
- 7) organu sprawującego nadzór w sprawach podatkowych i celnych (por. art. 14 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa, art. 1a pkt 1 ustawy o Służbie Celnej),
- 8) organu nadzorującego wykonywanie czynności przez organy egzekucyjne w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (por. art. 25 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - Dz. U. z 2005r. Nr 229 poz. 1954 ze zm.),
- 9) organu sprawującego nadzór w sprawach karnych skarbowych (por. art. 141 ustawy z dnia 10 września 1999r. Kodeks karny skarbowy - Dz. U. z 1999r. Nr 83 poz. 930 ze zm.),
- 10) organu rozstrzygającego spory o właściwość między naczelnikami urzędów skarbowych działającymi na obszarze właściwości miejscowych różnych dyrektorów izb skarbowych i izb celnych (por. art. 19 § 1 pkt 2, 4, 8 ustawy Ordynacja podatkowa)
- 11) organu sprawującego nadzór w sprawach, w których właściwe są organy celne;
- 12) organu współdziałającego w kształtowaniu polityki celnej państwa;
- 13) organu prowadzącego postępowania w sprawach celnych określone w przepisach odrębnych;

Tak szerokie prerogatywy Ministra Finansów w sferze poboru danin i bezpieczeństwa finansowego nakładają na niego obowiązek zorganizowania aparatu wykonawczego, umożliwiającego sprawne wywiązywanie się z nałożonych zadań. To Minister Finansów ponosi konstytucyjną odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie

swojego aparatu wykonawczego. Sprawując nadzór nad podległymi jednostkami ma obowiązek ukształtować tak relacje pomiędzy nimi, aby wypełnione zostały w całości zadania wynikające z Konstytucji oraz poszczególnych ustaw w zakresie poboru danin publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa finansowego.

2. Pobór danin

Administracja poboru danin publicznych, w tym kontroli obrotu towarowego z zagranicą, od strony podmiotowej obejmuje:

1) organy i jednostki organizacyjne administracji podatkowej, tj.:

- a) dyrektorów izb skarbowych i izby skarbowe, których jest 16 z 12 ośrodkami zamiejscowymi i 4 Biurami Krajowej Informacji Podatkowej i Biurem Wymiany Informacji Podatkowych,
- b) naczelników urzędów skarbowych i urzędy skarbowe, których jest 401, w tym 20 wyspecjalizowanych (tzw. dużych),

2) organy i jednostki organizacyjne administracji celnej, tworzące służbę celną, tj.:

- a) dyrektorów izb celnych i izby celne, których jest 16,
- b) naczelników urzędów celnych i urzędy celne, których jest 46 wraz ze 161 oddziałami celnymi, w tym 56 obsługującymi przejścia graniczne.

Podstawową funkcją organów podatkowych i celnych jest wymiar i pobór podatków i należności celnych innych danin publicznych. Organy te uprawnione są do rejestracji podmiotów, kontroli, wymiaru podatków i należności celnych oraz innych danin publicznych, egzekucji administracyjnej, prowadzenia postępowań o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W zależności od wypełnianej funkcji podmioty te pełnią rolę organu podatkowego, celnego, egzekucyjnego czy finansowego organu w postępowaniu przygotowawczym.

Wynikające z projektowanej ustawy zmiany obejmują również jednostki organizacyjne obsługujące ww. organy, tj. izby skarbowe i celne, urzędy skarbowe i celne oraz urzędy kontroli skarbowej a także wyodrębnione komórki organizacyjne w urzędzie obsługującym Ministra Finansów, realizujące walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz koordynujące kontrolę finansową i audyt wewnętrzny w administracji publicznej.

Podlegająca konsolidacji administracja skarbowa i Służba celna zorganizowana jest na dwóch szczeblach ; centralnym oraz terenowym.

Na szczeblu centralnym (ministerstwa finansów) struktura ta ukształtowana jest na dwóch płaszczyznach:

- a) polityki podatkowej oraz celnej – i podlega w tym zakresie właściwemu wiceministrowi i jednocześnie Szefowi Służby Celnej, odpowiedzialnemu za sprawy podatkowe i celne,
- b) wykonywania publicznej działalności fiskalnej (wykonawstwo) – i podlega właściwemu wiceministrowi i jednocześnie Szefowi Służby Celnej odpowiedzialnemu za organizację służb podatkowych i celnych.

3. Bezpieczeństwo finansowe

Minister Finansów nadzoruje służby ujawniające i zwalczające patologie zagrażające bezpieczeństwu finansowemu obywateli, podmiotów gospodarczych oraz systemowi państwa:

- 1) Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej kierujący 16 urzędami kontroli skarbowej,
- 2) Generalny Inspektor Informacji Finansowej i nadzorowany przez niego departament Ministerstwa Finansów działająca w międzynarodowym systemie jednostek analityki finansowej (ang. Financial Intelligence Unit),
- 3) komórka organizacyjna Ministerstwa Finansów koordynująca procedury kontroli finansowej i działania audytu wewnętrznego w administracji publicznej.

Kontrola skarbową obejmuje również badanie zgodności z prawem gospodarowania mieniem publicznym, przeciwdziałanie i zwalczanie naruszeń prawa obowiązującego w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami przywożonymi z zagranicy oraz zapobieganie i ujawnianie przestępstw urzędniczych w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Ważnymi zadaniami realizowanymi przez kontrolę skarbową są również:

- audyt realizacji programów europejskich,
- pozyskiwanie informacji w drodze czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- kontrola resortowa w resorcie finansów.

Jednostka analityki finansowej prowadzi walkę z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu poprzez m.in. monitorowanie przepływów finansowych. Koordynacja procedur kontroli finansowej i działań audytu wewnętrznego w administracji publicznej uległa zintensyfikowaniu po zmianie w ustawie o finansach publicznych, która weszła w życie z początkiem roku 2007.

4. Ocena obecnych struktur odpowiedzialnych za pobór danin

Obecne struktury administracji skarbowej i Służby Celnej nie są dostosowane do realiów gospodarki rynkowej i współpracy z administracjami podatkowymi i celnymi państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Funkcjonują, z pewnymi modyfikacjami, od ponad dwudziestu lat. W tym czasie zmieniły się realia gospodarcze. Z gospodarki centralnie sterowanej, w której podstawową własnością była tzw. własność społeczna (państwowa) przeszliśmy do gospodarki rynkowej, w której podstawową własnością jest własność prywatna. Pojawiły się – co za tym idzie – nowe formy prowadzenia działalności gospodarczej, np. spółki prawa cywilnego lub handlowego. Podmioty te prowadzą działalność na różnych płaszczyznach, w tym w zakresie produkcji, handlu czy usług. Podmioty gospodarcze poszukują kapitału do rozwoju we wszelkich dostępnych miejscach nie tylko zaciągając kredyty, ale emitując akcje, obligacje, korzystając z leasingu, obracając własnymi i cudzymi wierzytelnościami, zarówno w kraju, jak i zagranicą.

Globalizacja gospodarki światowej oraz przystąpienie Polski do Wspólnoty Europejskiej wymusza i jednocześnie wskazuje kierunki zmian w tym :

- obowiązki wzajemnej pomocy w zwalczaniu omijania przepisów podatkowych i celnych, a także umożliwienie przeprowadzenia wspólnych, jednoczesnych kontroli, w tym w obecności urzędników administracji skarbowej i celnej jednego państwa na terytorium innego,
- współpracę administracyjną w zakresie podatków i cel: przekazywanie informacji, konieczność posiadania elektronicznych bazy danych, możliwość określenia całkowitej wartości towarów, prawidłowości obrotu towarowego

W dzisiejszej administracji występują problemy związane ze strukturą, infrastrukturą oraz sprawami pracowniczymi, które w praktyce oznaczają:

a/ niejednorodność struktur organizacyjnych

- b/ papierowy obieg dokumentów
- c/ tradycyjny sposób zarządzania
- d/ dysproporcje w wyposażeniu urzędów
- e/ nieadekwatne do potrzeb wykorzystywanie potrzeb finansowych
- f/ brak jasno określonej ścieżki kariery
- g/ brak komunikacji wewnętrznej

Taka ocena obecnej sytuacji administracji podatkowej i celnej prowadzić musi do następującego wniosku: konieczna jest reforma aparatu administracyjnego.

Miarą oceny sprawności aparatu skarbowego i celnego jest wywiązywanie się realizacji wpływów podatkowych i poboru należności celnych. Aby ocena ta była rzetelna należy uświadomić sobie, że wpływy podatkowe stanowią około 98% wszystkich wpływów do budżetu państwa. Zalicza się do nich wpływy z:

- a) podatku od towarów i usług,
- b) podatku dochodowego od osób fizycznych,
- c) podatku dochodowego od osób prawnych
- d) podatku akcyzowego,
- e) podatku od gier,

Jednocześnie należy dodać, iż aparat skarbowy realizuje również dochody niepodatkowe, do których należą m.in. wpłaty z zysku należne od jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych, Organy podatkowe, pobierają również podatki zasilające w całości budżety samorządowe, tj. podatek od spadków i darowizn oraz podatek dochodowy w formie karty podatkowej i podatek od czynności cywilnoprawnych.

Przykładowo dla wybranych poniżej grup w latach 2003-2006 wskaźnik zrealizowanych wpływów do zaplanowanych w ustawie budżetowej wyniósł w poszczególnych podatkach:

- podatek od towarów i usług:
 - 2003r.- 98%
 - 2004r. – 91,5%
 - 2005r. – 98,88%
 - 2006r. – 99,46%
- podatek dochodowy od osób fizycznych:

- 2003r.- 93%
- 2004r. – 97,49%
- 2005r. – 103,42%
- 2006r. – 107,24%

- podatek dochodowy od osób prawnych:

- 2003r.- 98%
- 2004r. - 136,36%
- 2005r. – 103,42%
- 2006r. – 96,08%

Mając na uwadze, że w latach 1995-1999 wskaźnik skuteczności działania administracji skarbowej i celnej, postrzegany był jako stosunek zrealizowanych wpływów podatkowych do wpływów zaplanowanych w ustawie budżetowej wynosił średnio 95,34% istotnym jest znaczny wzrost tak ocenianej skuteczności aparatu skarbowego, aczkolwiek nie jest to tylko wynikiem samej organizacji, ale również wzrostu gospodarczego.

Wskazuje to jednoznacznie na to, że głównym zadaniem rządowej administracji skarbowej jest pobór podatków stąd też tak istotne znaczenie ma efektywność administracji skarbowej i celnej.

Efektywność może być mierzona na różne sposoby. Najczęściej stosowanymi metodami jest mierzenie stosunku kosztów do osiągniętych wpływów (wskaźnik kosztów), bądź też stosunek zrealizowanych wpływów podatkowych do wpływów zaplanowanych w ustawie budżetowej, lub też jako stosunek dodatkowych wpływów do wpływów zaplanowanych, bądź jako stosunek zaległości podatkowych do wpływów podatkowych (wskaźnik niedopuszczania do zaległości podatkowych), bądź jako stosunek kontroli pozytywnych do liczby kontroli przeprowadzonych przez administrację skarbową.

Jeżeli, weźmiemy pod uwagę stosunek wpływów dodatkowych, powstałych w wyniku kontroli podatkowej, do wpływów zaplanowanych to należy stwierdzić, że wskaźnik ten oscyluje w granicach 5% i tak w latach 2004-2006 wnosił: 6,091% (2004r), 5,50% (2005r.), 4,15% (2006r.). Wskaźnik ten po zauważalnym wzroście zaczyna spadać, choć i tak w porównaniu ze średnim wskaźnikiem w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku (3,2%) widać wyraźną poprawę.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę stosunek zaległości do wpływów podatkowych, to za lata 2004-2006 wyniósł on w poszczególnych podatkach:

Lp.	Wyszczególnienie	31.12.2004r.	31.12.2005r.	31.12.2006r.
1	Podatek dochodowy od osób prawnych	7,71%	6,05%	5,02%
2	Podatek dochodowy od osób fizycznych	7,57%	7,01%	6,52%
3	Podatek od towarów i usług	14,58%	12,61%	11,59%
4	Podatek akcyzowy	6,80%	7,13%	8,54%
5	Podatek od gier	4,09%	2,94%	1,68%

Najgorszy wskaźnik jest w podatku od towarów i usług, blisko dwukrotnie wyższy od podatków dochodowych, co świadczy o możliwości unikania przez podatników płacenia tego podatku. Wynikać to może z jednej strony ze skomplikowanej materii merytorycznej tego podatku a z drugiej ze struktury administracji skarbowej niedostosowanej do wymogów podatku od towarów i usług.

Dane te, w zakresie podatku od towarów i usług korelują ze wskaźnikiem zrealizowanych wpływów, który pokazuje, że w żadnym z ostatnich lat zakładane w ustawie budżetowej wpływy podatkowe w podatku od towarów i usług nie zostały zrealizowane w 100%.

Na efektywność urzędów administracji skarbowej i celnej wpływają :

- 1) struktura organizacyjna, zapewniająca:
 - a) skuteczną egzekucję,
 - b) odpowiedni dobór podmiotów do kontroli
 - c) analiza ryzyka,
 - d) bezstronne orzecznictwo
 - e) sprawne prowadzenie spraw z zakresu kodeksu karnego skarbowego,
- 2) sieć terytorialna, zapewniająca właściwą obsługę podmiotów gospodarczych,
- 3) wyposażenie techniczne jednostek organizacyjnych administracji od którego zależy nie tylko sprawna obsługa podmiotów gospodarczych, lecz również sprawny przepływ informacji między organami administracji ,
- 4) kadra, od kwalifikacji której zależy:

- a) jakość prowadzonych kontroli, egzekucji i orzecznictwa,
- b) jakość świadczonych usług na rzecz podmiotów gospodarczych, w tym udzielanych informacji o obowiązujących przepisach podatkowych i celnych.

**Każdy z tych czynników ma istotne znaczenie, jednak ostatni z nich – kadra-
znaczenie podstawowe. Od kwalifikacji kadry zatrudnionej w administracji
podatkowej i celnej zależy bowiem:**

- a) poziom tworzonego prawa podatkowego,
- b) jakość prowadzonych kontroli podatkowych i celnych
- c) jakość postępowań egzekucyjnych,
- d) jakość orzecznictwa,
- e) poziom świadczonych usług na rzecz przedsiębiorców, w tym udzielanych informacji o obowiązujących przepisach prawa

W odniesieniu do administracji podatkowej analiza danych za 2005 i 2006 rok wskazuje na wzrost, w stosunku do lat wcześniejszych, liczby osób z wyższym wykształceniem w liczbie osób zatrudnionych. Ogółem w 2005 roku pracownicy posiadający wyższe wykształcenie stanowili 82% zatrudnionych w izbach skarbowych i 58% osób zatrudnionych w urzędach. W 2006r. osoby posiadające wykształcenie wyższe stanowiły 84% w izbach i 62% w urzędach skarbowych, podczas gdy w 1999r. były to wskaźniki odpowiednio: 73,8% w izbach skarbowych i 36% w urzędach skarbowych. Choć sam poziom wykształcenia nie jest niski, to jednak jego struktura niewłaściwa. W urzędach skarbowych bowiem tylko 14% pracowników wśród pracowników z wyższym wykształceniem, posiadało wykształcenie prawnicze, 39% ekonomiczne, pozostali stanowili 47%, a w izbach skarbowych 28% posiadało wykształcenie prawnicze, 36% ekonomiczne, 36% inne kierunkowe. W izbach skarbowych zatrudnionych jest ogółem 2 razy więcej osób niż w urzędach skarbowych z wykształceniem prawniczym. 4% więcej w ogólnej strukturze zatrudnienia osób z wykształceniem ekonomicznym zatrudnionych jest w urzędach skarbowych. Pracownicy z wykształceniem innym niż prawnicze lub ekonomiczne stanowią w urzędach skarbowych niemalże połowę zatrudnionych osób posiadających wyższe wykształcenie, w izbach skarbowych nieco ponad 1/3.

Dane dotyczące kierunków wykształcenia

Lata	urzędy skarbowe			izby skarbowe		
	prawnicze	ekonomiczne	inne	prawnicze	ekonomiczne	inne
2005	14%	39%	47%	28%	36%	36%
2006	14%	39%	47%	28%	36%	36%

Dane te w sposób jednoznaczny wskazują na potrzebę utworzenia specjalistycznej wyższej szkoły skarbowości - która to podnosiłaby kwalifikację pracowników w pożądanym kierunkach.

Kolejnym celem reformy jest powołanie jednolitej, efektywnej, nowoczesnej i przyjaznej służby skarbowej, wydzielonej z korpusu służby cywilnej i celnej.

W administracji podatkowej i celnej podobnie jak w całej administracji publicznej występują różne grupy pracowników, przy czym podziałem podstawowym jest podział na pracowników merytorycznych, a więc uczestniczących – w różnym stopniu – w procesie decyzyjnym, oraz pracowników obsługi technicznej, zatrudnionych w komórkach spraw ogólnych, zajmujących się obsługą jednostki organizacyjnej administracji daninowej oraz zatrudnionych w niej pracowników. Do ich zadań należą sprawy kadrowe, płacowe, socjalne, księgowości, szkolenia, spraw administracyjno-gospodarczych, wyposażenia technicznego, w tym informatyzacji, zabezpieczenia dokumentacji znajdującej się w posiadaniu jednostki organizacyjnej, jak i samej jednostki, obsługi prawnej urzędu, z wyłączeniem obsługi prawnej spraw merytorycznych, przede wszystkim wydawania opinii prawnych w sprawach prowadzonych przez organ administracji daninowej w trybie procesowym. Te ostatnie, podobnie jak wszelkie te działania, które realizują funkcje zarządzania oraz funkcje związane z realizacją planowanych zadań państwa w dziedzinie dochodów fiskalnych, zaliczyć należy do zagadnień merytorycznych. Oczywiście, w zależności od woli ustawodawcy, opartej na racjonalnych przesłankach, stosunek prawny łączący pracodawcę z pracownikiem merytorycznym może mieć taki sam charakter jak stosunek łączący go z pracownikiem niemerytorycznym. Pamiętać jednak należy, że pracownik merytoryczny zawsze występuje w imieniu organu lub też działa jako organ, a co za tym idzie reprezentuje państwo w kontaktach z obywatelami, również wówczas, gdy bierze on udział w zarządzaniu daninami publicznymi, a nie w wypełnianiu funkcji wykonawczych. Wymaga to zatrudniania na stanowiskach merytorycznych osób, które nie tylko spełniają kryteria ogólne, takie jak:

obywatelstwo, wykształcenie, brak karalności, korzystanie w pełni w praw publicznych, czy też nieposzlakowana opinia, lecz również w procesie podejmowania decyzji merytorycznych w zakresie zarządzania daninami publicznymi oraz wykonywania planowanych zadań państwa w dziedzinie skarbowości gwarantują nieodizolowanie się od obywateli, co sprowadzić można do gwarancji właściwego merytorycznego i moralnego reprezentowania państwa w stosunkach ze społeczeństwem (w trakcie wykonywania zadań z zakresu zarządzania) lub też w sprawach indywidualnych załatwianych w trybie procesowym (w trakcie wykonywania zadań z zakresu wykonawstwa).

Skompletowanie odpowiedniej kadry merytorycznej w administracji, w tym przypadku – w administracji danin publicznych, niemożliwe jest bez zagwarantowania pracownikom stabilizacji zatrudnienia, a pracodawcy możliwości wymiany kadry. Stabilizacja jest wymogiem zasady ciągłości a jednocześnie elementarnym warunkiem zdobywania doświadczenia, zaś wymiana jest warunkiem przeciwdziałania rutynie, awansowania zdolnych ludzi, którzy wyróżniając się pracą i kwalifikacjami będą decydowali o wzajemnych relacjach pomiędzy państwem a społeczeństwem, które szczególnie w dziedzinie danin publicznych powinny prowadzić do wykonywania przez podmioty zobowiązane dobrowolnie obowiązków podatkowych, co nie tylko zmniejsza koszty funkcjonowania administracji daniowej, lecz również umożliwia skuteczne egzekwowanie przestrzegania prawa od podatników unikających programowo realizowania swoich obowiązków podatkowych. Argumenty te przemawiają za dokonaniem, w stosunku prawnym łączącym pracowników administracji daniowej z pracodawcą (urzędem – jednostką organizacyjną administracji skarbowej) podziału.

Wymagania stawiane pracownikom merytorycznym i niemerytorycznym są niewątpliwie inne. Ustawa o służbie cywilnej w obecnym jej kształcie odpowiada bardziej wymaganiom stawianym pracownikom niemerytorycznym zatrudnionym w administracji podatkowej (skarbowej), niż pracownikom merytorycznym. Już sam charakter stosunku prawnego o tym świadczy. Jest to wszak zwykły stosunek pracy, a tylko w wypadku urzędników – stosunek oparty o mianowanie. A wszak w administracji podatkowej, w przypadku pracowników merytorycznych, w stosunku do których, z racji reprezentowania przez nich w procesie podejmowania decyzji państwa w kontaktach z obywatelami, stawiane są szczególne wymagania, a w ślad za nimi przyznawane są szczególne uprawnienia. Dla tej grupy pracowników

stosunek prawny łączący ich z pracodawcą powinien być oparty na mianowaniu, a w przypadku osób piastujących funkcję organu skarbowego na powołaniu. Mianowanie i powołanie tym różnią się od kodeksowego stosunku pracy, że czynią pracownika bardziej zależnym od przełożonego określając, jako akty administracyjne, jednostronnie sytuację prawną indywidualnie oznaczonego kandydata, aczkolwiek zaznaczyć należy, że dochodzą one do skutku za zgodą osoby zainteresowanej, wyrażonej przeważnie w podaniu o zatrudnienie. Każdy z tych aktów ma charakter konstytutywny i powoduje skutki w sferze prawa administracyjnego. Powierza on bowiem stanowisko w administracji oraz w sferze prawa pracy, a co za tym idzie zawiązuje stosunek pracy. Obecna ustawa o służbie cywilnej uniemożliwia zastosowanie szczególnych form naboru pracowników, systemu sprawdzania ich wiedzy i kwalifikacji, szkolenia zarówno w pierwszym okresie zatrudnienia jak i latach następnych w sposób odpowiadający celom stawianym przed administracją podatkową. System naboru i szkolenia przewidziany jest *de facto* dla pracowników niemerytorycznych, a nie tych którzy albo sami spełniają funkcję organu, albo działają w jego imieniu. System kształcenia powinien być oparty o specjalistyczną szkołę podległą ministrowi, któremu ustawodawca powierzył pieczę nad finansami publicznymi, a nabór o kryteria nie tylko o charakterze ogólnym, takie jak obywatelstwo, poziom wykształcenia, brak karalności, pełnia praw publicznych, nieposzlakowana opinia, kultura języka ojczystego, niemanifestowanie swoich przekonań politycznych, ale również profilu wykształcenia, odbyciu specjalistycznej aplikacji, a nie aplikacji o charakterze ogólnym, stażu pracy w administracji, a nawet w przypadku powoływania na funkcję organu – stażu pracy w komórkach merytorycznych, zakazu publikacji, wykładów, poza wykładami na wyższych uczelniach w ramach studiów dziennych, wieczorowych, zaocznych, podyplomowych, zgody na poddanie złożonej dokumentacji weryfikacji przez pracodawcę, poddaniu się środkom represyjnym - ograniczeniom w zakresie swobody osobistej w przypadku zatrudnienia na określonym stanowisku.

Zauważyć należy, że administracja podatkowa nie wypełnia jedynie funkcji fiskalnych, ale również w zakresie egzekucji administracyjnej, o charakterze dochodzeniowo-śledczym, wywiadowczym, informacyjnym i edukacyjnym, dysponując uprawnieniami nie tylko wynikającymi z prawa administracyjnego, ale również uprawnieniami policyjnymi i prokuratorskimi np. prawo dokonania przeszukania, zastosowania środków przymusu bezpośredniego, legitymowania

osób, dokonania zatrzymania; kontrolnymi o specyficznym charakterze, łącznie z kontrolą lokalu mieszkalnego lub też żądania informacji od instytucji finansowej. Są to uprawnienia, które przysługują pracownikom urzędów, w których kwestie zatrudnienia regulowane są w inny sposób niż w ustawie o służbie cywilnej.

To wszystko sprawia, że oparcie zatrudnienia pracowników administracji podatkowej na przepisach ustawy o służbie cywilnej nie gwarantuje, wykonywania przez nich funkcji przypisanych administracji skarbowej, funkcji w zakresie zarządzania oraz wykonywania planowych zadań państwa w dziedzinie podatków w sposób kompletny. Rozwiązaniem może być bądź uregulowanie kwestii pracowniczych osób zatrudnionych w administracji skarbowej w sposób odmienny w ustawie o służbie cywilnej, co może stwarzać wiele problemów ze stosowaniem tych przepisów i *de facto* prowadzić do utworzenia dwóch grup pracowniczych w służbie cywilnej, bądź też uregulowanie tych kwestii w odrębnej ustawie, co wydaje się najwłaściwsze.

Jednym z podstawowych elementów oceny organów podatkowych jest poziom merytoryczny orzecznictwa podatkowego, który może być oceniany w oparciu o liczbę i wyniki spraw rozpatrywanych przez organy podatkowe II instancji oraz sądy administracyjne w związku ze skargami składanymi przez podatników w indywidualnych sprawach podatkowych. Wielkość tego zjawiska oraz sposób rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne w latach 2003-2006 przedstawia poniższa tabela

Lata	Decyzje II instancji	Wskaźnik/liczba skarg do liczby decyzji ogółem	Wskaźnik/liczba rozstrzygnięć niekorzystnych z punktu widzenia organu adm.	Wskaźnik/liczba rozstrzygnięć oddalających skargę	Wskaźnik, liczba umorzonych postępowań
2003	46 708	26,95%	25,98%	65,60%	1,28%
2004	41 592	34,11%	28,52%	62,68%	8,78%
2005	48 267	15,23%	28,72%	56,90%	14,93%
2006	22 557	28,88%	29,44%	65,33%	5,21%

Dane dotyczą skarg w przedmiocie decyzji ustalających i określających wysokość zobowiązania podatkowego.

Z danych przedstawionych powyżej wynika, że poziom zaskarżania decyzji organów II instancji do sądu administracyjnego w latach 2003-2006 oscylował w

granicach 30%, przy czym aż 30% decyzji było uchylanych przez sąd. Prowadzi to do niepotrzebnego wzrostu kosztów postępowania. Z jednej strony koniecznym wydaje się ograniczenie liczby sporów zarówno na szczeblu II instancji, jaki i przed sądem administracyjnym, z drugiej zaś ograniczenie decyzji uchylanych przez sąd. I jedno i drugie możliwe jest tylko w wyniku odpowiednio prowadzonego postępowania podatkowego, a więc zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sposób respektujący podstawowe zasady postępowania podatkowego wyrażone w ustawie Ordynacja podatkowa, a więc zasady: praworządności, prawdy obiektywnej, zaufania do organów administracji, udzielania informacji i wyjaśnień, zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, przekonywania oraz szybkości i prostoty.

Cel ten może zapewnić, z jednej strony odpowiednio wykształcona i wynagradzana kadra, której zasady zatrudniania i odpowiedzialności są jasno określone, gwarantując pewność pracy, rozwoju, drogi awansu, z drugiej zaś właściwa struktura organizacyjna oraz kształtowana według kryteriów odpowiedzialności obywatelskiej świadomość podatkowa osób, na które nałożono ciężar podatku. Stąd też bardzo istotne, aby administracja skarbowa wypełniała w sposób prawidłowy funkcję edukacyjną, która realizowana zarówno na płaszczyźnie ogólnej, jak i w odniesieniu do konkretnego podatnika w toku postępowania podatkowego ma przyczynić się do zwiększania dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych przez podmiot zobowiązany.

Od kilku lat administracja podatkowa i celna w Polsce przechodzi proces zmian, dążąc m.in. do nowatorskiej formy interakcji ze swoimi klientami. Podejście to, konsekwentnie wdrażane w administracjach większości krajów Wspólnoty Europejskiej, polega na uwypukleniu funkcji usługowej i traktowaniu przedsiębiorcy jako klienta, któremu należy ułatwić dobrowolne i prawidłowe wypełnianie obowiązków przewidzianych dla niego w odpowiednich przepisach. W miarę rozwoju nowoczesnych technologii w sektorze prywatnym klienci zaczynają oczekiwać podobnych standardów w sektorze publicznym. Wzrastają oczekiwania dotyczące dostępności usług i poziomu jakości we wszystkich sferach funkcjonowania administracji skarbowej. Szybki postęp w dziedzinie zaawansowanych technologii (tele)informatycznych stwarza możliwość automatyzacji procesu obsługi podmiotu przez administrację skarbową, tak w sprawach celnych (np. składanie elektronicznego zgłoszenia celnego) jak i podatkowych (zarejestrowanie podatnika,

przetwarzanie danych o nim i jego działalności, analizą tych danych). Podejście usługowe należy stosować zarówno wobec klientów, którzy w bezpośredni sposób przyczyniają się do realizacji dochodów budżetu państwa, jak i wobec tych, na rzecz których administracja skarbową wykonuje dużą liczbę zadań pozafiskalnych, np. odbiorców zaświadczeń; właścicieli praw własności intelektualnej; wierzycieli, na rzecz których prowadzona jest egzekucja zobowiązań. Ta grupa została również uwzględniona w działaniach służących realizacji omawianego celu. Funkcje wyłącznie usługowe nie będą stosowane wobec tych klientów administracji skarbowej, których działania stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem. Ocena dotychczasowej działalności administracji skarbowej pokazuje, że jakość usług rozumianych w przedstawiony sposób stale rośnie. Jednocześnie jednak wzrasta świadomość prawno-podatkowa i prawno-celna oraz oczekiwania klientów, wynikające zarówno z postępujących przemian społecznych i technologicznych jak i z członkostwa Polski we Wspólnocie Europejskiej. Celem działania administracji skarbowej jest rozszerzenie zakresu usług świadczonych wszystkim grupom klientów oraz skuteczne poprawianie jakości tych usług.

Miernikami osiągnięcia omawianego celu będą przede wszystkim:

- ocena stopnia zadowolenia przedsiębiorców z usług administracji, która może być dokonana tylko w formie ankiety,
- prawidłowość stosowania norm prawnych mierzona stosunkiem sumy wypłaconych podatnikom odszkodowań wraz z odsetkami i sumy wpływów budżetowych,
- dobrowolność wypełniania obowiązków podatkowych.

Współpraca z organami administracyjnymi krajów unijnych jest wymuszona z jednej strony globalizacją gospodarki a z drugiej strony przepisami Wspólnot Europejskich oraz umowami międzynarodowymi, m.in.:

- 1) Dyrektywą Rady z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych Państw Członkowskich (Dz.U. L 225 z 20.8.1990, str. 6—9),
- 2) Dyrektywą Rady z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych Państw Członkowskich (Dz.U. L 225 z 20.8.1990, str. 1—5),

- 3) Dyrektywą Rady z dnia 19 grudnia 1977 r. dotyczącą wzajemnej pomocy właściwych władz Państw Członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich (Dz.U. L 336 z 27.12.1977, str. 15—20),
- 4) umowami o unikaniu podwójnego opodatkowania,
- 5) Konwencją o wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach podatkowych (Dz. U. z 1998r. Nr 141, poz. 913),
- 6) Wspólnotowym Kodeksem Celnym (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992 r.).

7. Ocena struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe

Sytuacja służb odpowiedzialnych za zapobieganie i walkę z patologiami zagrażającymi bezpieczeństwu finansowemu państwa wygląda odmiennie niż w przypadku administracji odpowiedzialnej za wymiar i pobór danin publicznych. Zarówno kontrola skarbowa, jednostka analityki finansowej, jak jednostka koordynująca kontrolę finansową i audyt wewnętrzny powstały w warunkach państwa demokratycznego o gospodarce wolnorynkowej a ich wydajność w ostatnich latach wskazuje na wyraźny wzrost.

W najliczniejszej spośród nich kontroli skarbowej zatrudnienie w ostatnich latach spadało. W rekordowym roku 1997 zatrudnienie wynosiło 8 530 osób w tym 2 608 inspektorów kontroli skarbowej (30,6 %), czyli osób posiadających uprawnienia do prowadzenia postępowań kontrolnych i przygotowawczych. W chwili obecnej w kontroli skarbowej pracuje nieco ponad 5 tys. osób – najmniej w historii tej służby, z czego 42% to inspektorzy kontroli skarbowej. Systematyczny spadek zatrudnienia równoważony jest więc wzrostem jakości i efektywności pozostałej kadry, w szczególności inspektorów kontroli skarbowej.

W ciągu 15 lat swojego istnienia kontrola skarbowa przeprowadziła łącznie ponad 410 tys. kontroli, dokonała ustaleń skutkujących przypisami w wysokości ponad 40 mld złotych (oraz ponad 167 mld ustaleń nie skutkujących przypisami). Wyniki kontroli skarbowej wyraźnie spadły w roku 2004 (co było skutkiem zmian w ustawie o kontroli skarbowej i odebraniem jej samodzielnego dostępu do tzw. „dużych podmiotów gospodarczych” – dostęp ten jednak odzyskała w roku 2006.

Zestawienie 2 Dynamika ustaleń w przeliczeniu na jedną osobę zatrudnioną kontroli skarbowej w latach 1992-2006

Rok	Ustalenia skutkujące przypisami			Ustalenia nieskutkujące przypisami			Ustalenia ogółem		Zatrudnienie		
	kwota na zatrudnionego (mln zł)	udział w ustaleniach 1992-2006 (%)	dynamika zmian (rok poprzedni = 100%)	kwota na zatrudnionego (mln zł)	udział w ustaleniach 1992-2006 (%)	dynamika zmian (rok poprzedni = 100%)	kwota na zatrudnionego (mln zł)	dynamika zmian (rok poprzedni = 100%)	ogółem	w tym: inspektorzy kontroli skarbowej	% inspektorów
1992	0,16	2,8%		0,05	0,3%		0,21		6 390	1 850	29%
1993	0,24	4,2%	148,9%	0,16	0,9%	307,5%	0,40	195,9%	6 643	1 869	28%
1994	0,21	3,7%	87,6%	0,35	2,0%	215,7%	0,56	162,6%	7 728	2 336	30%
1995	0,24	4,3%	116,7%	0,28	1,5%	73,8%	0,50	89,7%	7 723	2 529	33%
1996	0,28	4,9%	115,2%	0,28	1,6%	107,4%	0,56	119,2%	8 282	2 608	31%
1997	0,16	2,9%	58,5%	0,57	3,2%	205,6%	0,73	135,9%	8 530	2 608	31%
1998	0,27	4,7%	163,1%	0,60	3,4%	104,7%	0,86	116,5%	8 448	2 592	31%
1999	0,30	5,4%	114,6%	0,59	3,3%	98,7%	0,89	98,2%	8 014	2 421	30%
2000	0,43	7,6%	141,6%	1,51	8,5%	256,7%	1,95	219,1%	8 071	2 507	31%
2001	0,58	10,2%	133,3%	2,79	15,7%	183,9%	3,36	172,9%	8 082	2 587	32%
2002	0,58	10,3%	101,6%	3,11	17,5%	111,5%	3,69	113,6%	8 363	2 788	33%
2003	0,74	13,0%	126,2%	2,38	13,5%	76,8%	3,12	84,6%	6 653	2 568	39%
2004	0,41	7,3%	55,7%	1,78	10,0%	74,7%	2,19	70,2%	5 472	2 289	41%
2005	0,49	8,6%	119,0%	1,50	8,4%	84,1%	1,99	90,6%	5 492	2 308	42%
2006	0,57	10,1%	116,5%	1,79	10,1%	119,8%	2,36	119,0%	5 430	2 272	42%
Razem 1992-2006	5,7	100,0%		17,7	100,0%		23,4				

W 2006 r. kontrola skarbową dokonała ustaleń skutkujących przypisami w wysokości ponad 3 mld zł (oraz 9,7 mld zł ustaleń nie skutkujących przypisami). Ostatnie lata to również szybki rozwój nowej roli kontroli skarbowej – audytora zewnętrznego środków europejskich wykorzystywanych przez polskie instytucje. W roku 2007 z tego tytułu rozpoczęła ona audyt zgodności (*compliance assessment*) warunkujący zgodę Komisji Europejskiej na przekazanie Polsce środków w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

Istotną częścią działań kontroli skarbowej jest zwalczanie zjawisk korupcyjnych polegająca m.in. analizie oświadczeń majątkowych. W 2006 r. w ramach spraw prowadzonych przy udziale wywiadu skarbowego w odniesieniu do pracowników i funkcjonariuszy podległych Ministrowi Finansów, zebrano materiał pozwalający na zatrzymanie 13 osób. Ponadto, skierowano do Prokuratury pięć zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zarzuty przyjęcia korzyści majątkowej, niedopełnienia obowiązków służbowych lub przekroczenia uprawnień postawiono 19 osobom. Do lipca roku 2007 zatrzymano kolejnych 46 osób.

Efektywność działań wyraźnie wzrasta również w przypadku jednostki analityki finansowej walczącej z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Na podstawie wszczętych w 2006 r. 1 139 postępowań analitycznych przekazano do Prokuratury 198 zawiadomień ze szczegółową dokumentacją analityczną dot. transakcji o wartości ok. 880 mln zł.

Tabela 1 – Wyniki Polskiej Jednostki Analityki Finansowej w okresie 2001 – 2006

Wyszczególnienie	2001¹	2002	2003	2004	2005	2006
Zawiadomienia do Prokuratury z 299 kk.	20	104	152	148	175	198
Wstrzymania transakcji	1	26	20 (ok.37mln zł)	5 (ok.2,6mln zł)	5 (ok.1,6 mln zł)	4 (ok.6,4mln zł)
Blokady rachunku	-	-	8 (ok.22mln zł)	13 (ok.12mln zł)	34 (ok.36mln zł)	92 (ok.41,6mln zł)

Dodatkowo w 2006 r. jednostka analityki finansowej zatrzymała – w wyniku blokad 92 rachunków bankowych oraz wstrzymania czterech transakcji – 48 mln zł.

¹ Dane za II półrocze 2006r.

W porównaniu do roku 2005 zwiększono wykorzystanie tych instrumentów zatrzymując ok. 30% więcej środków finansowych.

W przypadku jednostki koordynującej kontrolę finansową i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych, w roku 2006 przeprowadzono zmianę ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych mającą na celu efektywną koordynację audytu wewnętrznego w administracji publicznej oraz lepszego wykorzystania jego wyników.

W przypadku wszystkich ww. służb podjęto również działania mające na celu zwiększenie przejrzystości sposobu ich działania – poprzez aktualną informację na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (zakładka: Bezpieczeństwo Finansowe).

W przypadku opisywanych służb, konsolidacja w ramach KAS musi mieć więcej inne cele niż w przypadku administracji podatkowej i celnej. Dotychczasowe doświadczenia organizacyjne wskazują na potrzebę:

- dalszego zwiększenia efektywności wszystkich struktur Ministra Finansów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo finansowe – poprzez zapewnienie ścisłej współpracy w ramach Inspekcji Skarbowej;
- koncentracji ww. służb na najistotniejszych problemach systemu bezpieczeństwa finansowego, w tym najpoważniejszych nieprawidłowościach w systemie poboru danin;
- dostarczenie Ministrowi Finansów instrumentu efektywnej kontroli działań aparatu poboru danin oraz skuteczniejszego wpływu na prawidłowość realizacji zadań w ramach systemu finansów publicznych.

II. Cele Krajowej Administracji Skarbowej

Celem reformy jest stworzenie administracji pobierającej daniny publiczne oraz Inspekcji Skarbowej dbającej o bezpieczeństwo finansowe:

- a/ nowoczesnej
- b/ efektywnej
- c/ zarządzanej przez cele
- d/ europejskiej
- e/ przyjaznej dla podatnika

Komentarz [pb1]: to Najtrudniejszy dla mnie fragment uzasadnienia. Brakuje przełożenia ww. celów na rozwiązania zastosowane w części uzasadnienia dot. administracji danin

f/ nastawionej na klienta

g/ odpornej na korupcję

h/ transparentnej

1. Cele reformy administracji odpowiedzialnej za pobór danin

Projekt ustawy zakłada powołanie Krajowej Administracji Skarbowej w miejsce obecnie funkcjonujących: Służby Celnej i administracji podatkowej, czyli powołanie skonsolidowanej administracji celnej i podatkowej w ramach struktury Ministerstwa Finansów i resortu. Krajowa Administracja Skarbowa będzie podporządkowana Ministrowi Finansów.

Konsolidacja przeprowadzona zostanie w dwóch obszarach:

- a) konsolidacja przedmiotowa departamentów na poziomie centralnym w Ministerstwie Finansów,
- b) konsolidacja podmiotowa na poziomie regionalnym oraz lokalnym izb i urzędów celnych oraz izb i urzędów skarbowych w izby administracji skarbowej oraz w urzędy administracji skarbowej.

W skonsolidowanej administracji skarbowej - w części odpowiedzialnej za pobór danin, będą funkcjonowały następujące organy Krajowej Administracji Skarbowej:

- Minister Finansów,
- Dyrektor Izby Administracji Skarbowej,
- Naczelnik Urzędu Administracji Skarbowej,

przy czym, co istotne i stanowiące *novum* w postrzeganiu pozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jest powierzenie mu *expressis verbis* roli organu odpowiadającego za realizację zadań Krajowej Administracji Skarbowej, przy jednoczesnym przyznaniu dyrektorom izb administracji skarbowej, naczelnikom urzędów administracji skarbowej oraz kierującym innymi jednostkami organizacyjnymi KAS jedynie funkcji pomocniczej (por. art. 7). Takie uregulowanie pozycji organów KAS zapewni jednolitość polityki poboru podatków i wykładni prawa. W skład Krajowej Administracji Skarbowej wchodzić będą jednostki organizacyjne zajmujące się poborem danin:

- urząd administracji skarbowej – jako jednostka organizacyjna przy pomocy której naczelnik urzędu administracji skarbowej wykonuje swoje zadania;

- izba administracji skarbowej – jako jednostka organizacyjna przy pomocy której dyrektor izby administracji skarbowej wykonuje swoje zadania;
- Krajowa Informacja Skarbowa – jako jednostka organizacyjna wykonująca zadania w obszarze systemu informacyjnego prawa podatkowego i celnego.

Obsługę KAS będą zapewniały:

- Krajowa Szkoła Skarbowości – jako jednostka organizacyjna wykonująca zadanie szkolenia i doskonalenia zawodowego;
- Centrum Informatyki – jako jednostka organizacyjna wykonująca zadania w obszarze systemów informatycznych.

Tak zaproponowany model administracji skarbowej umożliwi:

- 1) sprawny pobór podatków, co przyniesie poprawę ściągalności podatków przez
 - o poprawę wskaźnika relacji wpływów podatkowych,
 - o poprawę wskaźnika efektywności egzekucji administracyjnej,
 - o poprawę wskaźnika udziału zaległości podatkowych we wpływach podatkowych,
- 2) zmniejszenie luki podatkowej, a więc kwotę podatków niemożliwych do wyegzekwowania przy obecnej strukturze organizacyjnej administracji skarbowej,
- 3) poprawę obsługi w zakresie podatków i ceł,
- 4) sprecyzowanie odpowiedzialności osób kierujących administracją skarbową,
- 5) jednolite orzecznictwo w sprawach podatkowych i celnych na terenie całego kraju,
- 6) efektywną, tzn. rzetelną i szybką weryfikację danych podawanych przez podatników w deklaracjach podatkowych i dokumentach celnych,
- 7) zwiększenie efektywności i skuteczności kontroli wywiązywania się przez podatników z zobowiązań podatkowych,
- 8) sprawny przepływ informacji,
- 9) lepszą współpracę między sobą wszystkich organów administracji skarbowej,
- 10) stworzenie systemu doboru kadry, jej kształcenia i motywowania,
- 11) stworzenie sprawnego systemu zbierania i analizowania danych umożliwiających Ministrowi Finansów wywiązywanie się z konstytucyjnych i ustawowych zadań,
- 12) właściwe zorganizowanie ochrony celnej granicy wschodniej Polski, która jest jednocześnie granicą wschodnią Unii Europejskiej.

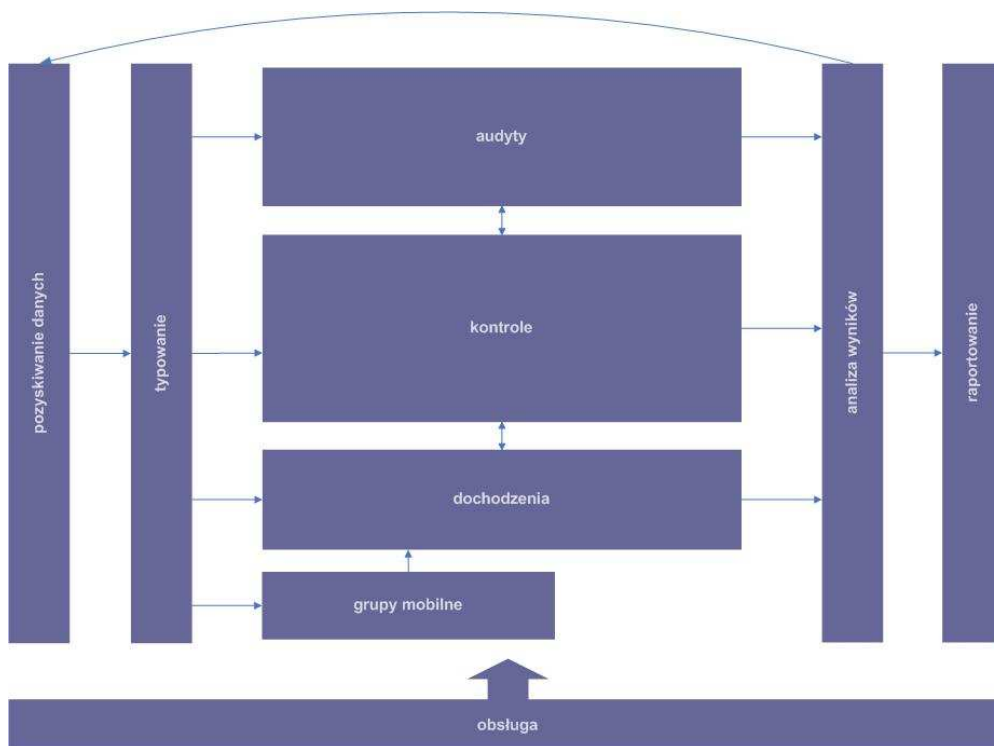
2. Cele Inspekcji Skarbowej

Inspekcja Skarbowa powstaje w celu zwalczania nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa, podmiotów gospodarczych oraz obywateli:

- zapewnienia Ministrowi Finansów i Rządowi RP analizy kluczowych ryzyk dla bezpieczeństwa finansowego oraz skuteczniejszych możliwości wykrywania i przeciwdziałania nieprawidłowościom w dziedzinie finansów publicznych;
- zwiększenia efektywności w zwalczaniu szarej strefy gospodarczej oraz w ściganiu najpoważniejszych przestępstw o charakterze finansowym;
- ochrona uczciwej konkurencji rynkowej poprzez ograniczenie praktycznych możliwości unikania danin na rzecz dobra wspólnego;
- zapewnienie Ministrowi Finansów skutecznej kontroli nad podległymi służbami i jednostkami organizacyjnymi, w tym nad KAS;
- wzmocnienia społecznego poczucia wiarygodności państwa, której istotnymi elementami są: przejrzystość życia publicznego oraz zapewnienie jednolitości stosowania prawa wobec podatników i wobec podmiotów korzystających ze środków publicznych.

Konsolidacja podlegających Ministrowi Finansów struktur zajmujących się bezpieczeństwem finansowym, zostanie przeprowadzona na poziomie Ministerstwa Finansów oraz regionalnym - dotychczasowe urzędy kontroli skarbowej zostaną przekształcone w wojewódzkie inspektoraty skarbowe. Operacja ta powinna ma na celu lepszą koordynację działań a przede wszystkim lepsze wykorzystanie wyników prac wszystkich ww. służb, które posługują się bardzo zróżnicowanym instrumentarium: od audytu systemów, przez analitykę bazodanową i kontrole w podmiotach zewnętrznych, po działania o charakterze wywiadowczym.

Realizowany będzie następujący model procesowy funkcjonowania Inspekcji Skarbowej:



Włączenie do Inspekcji struktur kontroli skarbowej zapewni skuteczne niwelowanie bariery merytorycznej, jaką stanowi problematyka celno-podatkowa, wymagająca specjalistycznego przygotowania oraz wieloletniej praktyki zawodowej.

Nowe uprawnienie do zakupu kontrolowanego pozwoli na zwiększenie skuteczności w walce z szarą strefą. Walka z nią powinna pozostać priorytetem ze względu na jej niszczące skutki dla finansów państwa, dla powszechnego poczucia sprawiedliwości oraz ze względu na skuteczne wykorzystywanie szarej strefy przez środowiska przestępcze.

Odrębność organizacyjna w ramach KAS – zapewni niezależność kontroli od kontrolowanego, którym w przypadku kontroli resortowej oraz niezależnych badań patologii w systemie finansowym mogą być dyrektorzy i naczelnicy urzędów administracji skarbowej. Będzie ona zapewniona przez: wyraźne wyodrębnienie zadań i uprawnień ustawowych, wydzielenie struktur Inspekcji Skarbowej oraz

obowiązków właściwych sekretarzy lub podsekretarzy stanu, dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów oraz dyrektorów wojewódzkich inspektoratów skarbowych. Kluczowe dla rzeczywistego wyodrębnienia będzie również finansowanie Inspekcji z odrębnej części budżetowej, które pozwoli jej na zapewnienie faktycznej niezależności decyzji finansowych i kadrowych od struktur KAS pobierających daniny publiczne.

Możliwość podawania przez Ministra Finansów do wiadomości publicznej raportów podsumowujących działania Inspekcji Skarbowej zwiększy przejrzystość finansów publicznych oraz będzie miało pozytywny wpływ na społeczne poczucie sprawiedliwości związane z koniecznością funkcjonowania systemu danin publicznych.

3. Konkluzja

Głównym celem KAS jest zwiększenie efektywności działań w zakresie danin publicznych i bezpieczeństwa finansowego. Konsolidacja struktur podatkowych i celnych na poziomie województw powinna spowodować zwiększenie wydajności i lepszy przepływ informacji. Równocześnie jednak należy zapobiec ryzyku powstania korporacji o nadmiernie skumulowanych uprawnieniach. Kompetencje władcze i kontrolne skupione w ręku dyrektora izby administracji skarbowej będzie dodatkowo zwiększać bariera merytoryczna wiążąca się ze specjalistycznym charakterem problematyki podatkowej i celnej – mogącym skutecznie ograniczać działania innych służb państwowych zajmujących się kontrolą i walką z nadużyciami. Z tego względu potrzebne jest ustawowe i organizacyjne wydzielenie w ramach KAS Inspekcji Skarbowej, która zostanie zaopatrzona w odpowiednie uprawnienia kontrolne i audytowe. Wykorzystanie dotychczasowego dorobku kontroli skarbowej oraz innych służb kontrolno-audytowych Ministra Finansów pozwoli Inspekcji Skarbowej na walkę z najtrudniejszymi nieprawidłowościami w systemie oraz na skuteczną weryfikację prawidłowości działania administracji poboru danin.

III. Rozwiązania szczegółowe projektowanej ustawy

Projektowana ustawa składa się z dziewięciu działów, w których uregulowano:

a) zagadnienia ogólne - Dział I (art. 1-11), m.in.:

- cel KAS

- zakres działania KAS,
- uprawnienia i obowiązki KAS,
- zagadnienia szczególne,
- sposób finansowania KAS,

b) organy Krajowej Administracji Skarbowej – Dział II (art. 12 – art. 28), m.in:

- zadania ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 13 – art. 14),
- zadania dyrektorów wojewódzkich inspektoratów skarbowych (art. 20),
- zadania dyrektorów izb administracji skarbowej (art. 19),
- zadania naczelników urzędów administracji skarbowej (art. 25);

c) jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej – Dział III (art. 29 – 56),

m.in:

- charakter oraz zasady tworzenia i znoszenia izb i urzędów administracji skarbowej oraz wojewódzkich inspektoratów skarbowych (art. 31- art. 35),
- zadania i zasady działania Krajowej Szkoły Skarbowości (art. 36 –art. 43),
- zadania i zasady działania Centrum Informatyki (art. 44 – art. 51),
- zadania i zasady działania Krajowej Informacji Skarbowej (art. 52 - art. 56);

d) kontrolę wykonywaną przez Krajową Administrację Skarbową – Dział IV (art. 57 – 90), m.in.:

- zasady ogólne i uprawnienia KAS w zakresie kontroli (art. 57 – art. 69),
- szczególny nadzór podatkowy (art. 70 – art. 75),
- czynności dozoru celnego i kontroli celnej (art. 76 – art. 90),

e) Inspekcję Skarbową – Dział V (art. 91 – 154) m.in.:

- cele i zadania Inspekcji Skarbowej (art. 92),
- postępowanie skarbowe (art. 93 - 98),
- kontrolę uproszczoną (art. 99 – 121),
- szczególne uprawnienia (art. 122 - art.131),
- wywiad skarbowy (art. 132 - 146),
- audyt środków unijnych (art. 147 - 151),

- przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu (art. 152 - 154),

f) zagadnienia pracownicze oraz odpowiedzialność dyscyplinarną – Dział VI, VII i VIII (art. 155 – 230), m.in.:

- rodzaj stosunku prawnego łączącego urzędników skarbowych (art. 156), oraz pozostałych pracowników KAS (art. 213) z pracodawcą,

- prawa i obowiązki urzędników skarbowych (art. 183 – art. 201),

- status inspektora skarbowego (art. 202 – 203),

- Skarbowy Zasób Kadrowy (art. 204 – art. 212),

- zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 214 – art. 230).

g) przepisy końcowe – Dział IX

1. Przepisy ogólne

Ogólny, od strony przedmiotowej, cel Krajowej Administracji Skarbowej, którym jest realizacja zadań w zakresie danin publicznych i bezpieczeństwa finansowego (por. art. 2 Projektu), uszczegółowiony został w art. 6 ust. 1, definiującym zakres działania KAS od strony pozytywnej, i w art. 6 ust. 2 definiującym zadania KAS od strony negatywnej, poprzez wyłączenie z jej zakresu przedmiotowego podatków i innych należności budżetowych, których ustalenie lub określenie należy do innych organów na podstawie przepisów prawa. Organy KAS nie będą się więc zajmować daninami publicznymi, których określenie lub ustalenie leży w gestii np. organów samorządowych. Do zakresu KAS należy jedynie:

- 1) ustalanie lub określanie oraz pobór podatków;
- 2) wymiar i pobór należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów;
- 3) wykonywanie kontroli podatkowej, dozoru celnego, kontroli celnej, kontroli zgłoszeń celnych po zwolnieniu towarów, szczególnego nadzoru podatkowego oraz czynności sprawdzających;
- 4) realizacja zadań Inspekcji Skarbowej, o których mowa w art. 92 ust. 2;
- 5) wykonywanie egzekucji administracyjnej;

- 6) rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów, a w szczególności dotyczących ochrony granicy zewnętrznej Wspólnoty, w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- 1) 7) podział i przekazywanie, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) wykonywanie funkcji służby specjalnej w rozumieniu art. 11 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4045/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli przez Państwa Członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i uchylającego dyrektywę 77/435/EWG (Dz. Urz. WE L 388 z 30.12.1989, str. 18; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 9, str. 208, z późn. zm.), zwanym dalej "rozporządzeniem nr 4045/89", polegającą w szczególności na koordynacji i ogólnym nadzorze kontroli przeprowadzanych przez inne organy;
- 9) współdziałanie przy realizacji zadań z zakresu wspólnej polityki rolnej;
- 10) prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości KAS;
- 11) współpraca i współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej oraz instytucjami zagranicznymi i organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- 12) prowadzenie działalności informacyjnej z zakresu prawa celnego i podatkowego;
- 13) wydawanie indywidualnych interpretacji z zakresu prawa podatkowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.¹⁾);
- 14) obsługa informatyczna jednostek organizacyjnych KAS oraz urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 15) kształcenie i doskonalenie zawodowe w zakresie zadań KAS;
- 16) wykonywanie zadań wynikających z odrębnych przepisów.

Czynności związane z realizacją zadań ustawowych wykonują urzędnicy skarbowi, pełniący służbę w jednostkach organizacyjnych KAS a także na poziomie centralnym

w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 31 marca, sporządza sprawozdanie z realizacji zadań KAS za rok poprzedni, które przedkłada Radzie Ministrów.

Projekt ustawy zakłada możliwość prowadzenia działalności duszpasterskiej w KAS. Może być ona prowadzona na podstawie porozumień ministra właściwego do spraw finansów publicznych z przedstawicielami właściwego kościoła lub związku wyznaniowego. Ustanowiono dzień 21 września jako Dzień Krajowej Administracji Skarbowej, co jest kontynuacją obecnego Dnia Służby Celnej. Ponadto przewiduje się odznakę honorową "Zasłużony dla Krajowej Administracji Skarbowej", którą będzie nadawana osobom wyróżniającym się w Krajowej Administracji Skarbowej lub mającym szczególne zasługi dla Krajowej Administracji Skarbowej.

Projekt przewiduje finansowanie zadań KAS z budżetu państwa, przy czym Minister właściwy do spraw finansów publicznych pozostaje dysponentem tej części budżetowej.

2. Organy Krajowej Administracji Skarbowej

Dział II projektowanej ustawy obejmuje zagadnienia organów KAS, którymi są:

- 1) Minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ administracji skarbowej,
- 2) Dyrektor wojewódzkiego inspektoratu skarbowego,
- 3) dyrektor izby administracji skarbowej,
- 4) naczelnik urzędu administracji skarbowej,

Krajową Administracją Skarbową nadzoruje minister właściwy do spraw finansów publicznych, który ponadto wykonuje czynności wynikające z określonych w ustawie uprawnień i obowiązków wobec urzędników skarbowych a także wykonuje czynności przewidziane dla kierownika jednostki organizacyjnej wobec urzędników pełniących służbę w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych zadania. Minister w szczególności: określa szczegółowe zadania dla poszczególnych organów oraz jednostek organizacyjnych KAS, kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w jednostkach organizacyjnych KAS, organizuje system informacyjny współdziałający z systemami informacyjnymi innych instytucji, organizacji

państwowych i samorządowych, upoważnia urzędników skarbowych pełniących służbę do kontroli poza obszarem terytorialnego zasięgu ich działania, realizuje zadania Inspekcji Skarbowej, analizuje wyniki działalności KAS, uczestniczy w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji, ustala zasady i kryteria oceny dyrektorów, naczelników i urzędników, wykonuje inne zadania KAS określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, minister właściwy do spraw finansów publicznych może upoważnić podległe organy lub podległych urzędników skarbowych do załatwiania spraw w jego imieniu w określonym zakresie oraz sekretarzy stanu lub podsekretarzy stanu w urzędzie obsługującym tego ministra do wykonywania w jego imieniu zadań określonych w ustawie, w tym do nadzoru nad wykonywaniem zadań KAS.

Dyrektorów izb administracji skarbowej, wojewódzkich inspektoratów skarbowych oraz komórek organizacyjnych w urzędzie ministra właściwego do spraw finansów publicznych powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Kandydaci na stanowisk dyrektora izby wyłaniany są ze skarbowego zasobu kadrowego, będącego zapleczem kadr dla wysokich stanowisk kierowniczych w KAS. Kandydat na stanowisko dyrektora i zastępcy dyrektora wojewódzkiego inspektoratu skarbowego musi mieć zdany z wynikiem pozytywnym egzamin na inspektora skarbowego.

Dla stanowisk kierowniczych wprowadzono kadencyjność na okres 5 lat, z możliwością jednokrotnego przedłużenia na kolejne 5 lat. Potrzeba kadencyjności podyktowana jest wprowadzeniem mechanizmów podatności administracji skarbowej na zmiany. Niezmienne kierownictwo często jest przeszkodą w dostosowywaniu się administracji skarbowej do zmiennych warunków otoczenia a także sprzyja postawiania nieformalnych powiązań lokalnych.

Ponadto projekt ustawy zakłada dla tych stanowisk możliwość rotacji na takie same stanowisko w tej samej lub innej miejscowości. Instytucja ta pozwala na wykorzystywanie wiedzy i umiejętności osób zajmujących stanowiska kierownicze w wielu urzędach. Rotacyjność powinna wpłynąć na większą przejrzystość funkcjonowania tak ważnych urzędów w środowiskach lokalnych i regionalnych.

Może też stanowić sposób na dalsze wykorzystanie dobrych kierujących, którym upłynęła kadencja.

Projekt ustawy precyzuje zadania dyrektora izby administracji skarbowej, które wynikają z połączenia obecnego zakresu działania dyrektorów izb skarbowych i celnych. Do projektowanego zakresu należy: rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów administracji skarbowej, rozstrzyganie w pierwszej instancji w sprawach określonych w odrębnych przepisach, prowadzenie w pierwszej instancji postępowania podatkowego lub celnego w sprawach przekazanych przez dyrektora wojewódzkiego inspektoratu skarbowego, ustalanie i udzielanie oraz analizowanie prawidłowości wykorzystywania dotacji przedmiotowych dla przedsiębiorców w zakresie określonym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, nadzór nad naczelnikami urzędów administracji skarbowej, organizacja szkoleń dla urzędników skarbowych pełniących służbę w izbie lub w podległych urzędach administracji skarbowej, wykonywanie kontroli w zakresie refundacji eksportowych w ramach rozporządzenia nr 4045/89, wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach.

Ustawa doprecyzowuje, iż wspomniani wyżej dyrektorzy, są kierownikami jednostek organizacyjnych KAS, w rozumieniu odrębnych przepisów, w tym przepisów prawa pracy.

Do zakresu działania dyrektora wojewódzkiego inspektoratu skarbowego należy: wykonywanie zadań, o których mowa w art. 92 ust. 2 pkt 1, 3, 4, 10, wykonywanie kontroli podatkowej i kontroli celnej w związku z realizacją zadań walki z przestępczością, kontroli zgłoszeń celnych po zwolnieniu towarów, prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości, wykonywanie z upoważnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych kontrole jednostek organizacyjnych KAS, wykonywanie zadań wynikających z odrębnych przepisów.

Dyrektor wojewódzkiego inspektoratu skarbowego wykonuje czynności przewidziane dla kierownika jednostki organizacyjnej.

Zastępcy dyrektorów izby administracji skarbowej będą powoływani przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na wniosek odpowiedniego dyrektora właściwego do spraw finansów publicznych na wniosek odpowiedniego dyrektora izby administracji skarbowej, spośród urzędników skarbowych wchodzących w skład skarbowego zasobu kadrowego. Odwołania zastępców dyrektorów dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na zasadach analogicznych jak w przypadku dyrektorów izb.

Naczelników urzędów administracji skarbowej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Przepisy dotyczące skarbowego zasobu kadrowego, kadencyjności, rotacyjności, zasad odwoływania adresowane do dyrektorów izb, stosuje się odpowiednio do naczelników urzędów.

W ustawie ustalono zakres działania naczelnika urzędu administracji skarbowej, będącego podobnie jak w przypadku dyrektorów izb, odzwierciedleniem obecnie wykonywanych zadań przez administrację podatkową i służbę celną. Do zadań tych należy między innymi: wymiar i pobór podatków, należności celnych, jak również innych należności, na podstawie odrębnych przepisów, nadawanie towarom przeznaczenia celnego oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego, rejestrowanie podatników oraz przyjmowanie deklaracji podatkowych, wykonywanie kontroli podatkowej czynności sprawdzających oraz sprawowanie dozoru celnego i kontroli celnej, wykonywanie szczególnego nadzoru podatkowego, rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie i wykrywanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych w zakresie ustalonym w Kodeksie karnym skarbowym, prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe, rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w obrocie towarowym w zakresie określonym innymi przepisami, wykonywanie orzeczeń, w zakresie określonym w przepisach Kodeksu karnego wykonawczego oraz Kodeksu karnego skarbowego, wykonywanie egzekucji administracyjnej, podział i przekazywanie, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego.

Zastępcy naczelnika urzędów administracji skarbowej będą powoływani przez właściwego dyrektora izby administracji skarbowej na wniosek naczelnika urzędu administracji skarbowej, spośród urzędników skarbowych wchodzących w skład

skarbowego zasobu kadrowego. Odwoływanie będzie dokonywane przez dyrektora izby. Zasady i tryb odwołania będą analogiczne jak dla zastępców dyrektorów izb.

Dyrektorzy departamentów (komórek równorzędnych) i ich zastępcy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych powoływani będą z państwowego zasobu kadrowego – tak jak to jest w chwili obecnej. Jedyną zmianą będzie iż powołania dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych a nie dyrektor generalny (stosowna zmiana w ustawie wprowadzającej ustawę o KAS).

Nowością w odniesieniu do obecnego stanu prawnego jest wprowadzenie obowiązkowych okresowych ocen dyrektorów, naczelników i ich zastępców. Oceny tej dokonują bezpośredni przełożeni odpowiednio dyrektorów, naczelników i zastępców. Ocena sporządzana jest nie rzadziej niż raz na dwanaście miesięcy w formie pisemnej. Celem dokonywanej oceny jest weryfikacja obowiązków służbowych wykonywanych w związku z pełnioną funkcją. Od dokonanej oceny służyć będzie możliwość wniesienia sprzeciwu. Negatywna ocena będzie stanowiła podstawę do odwołania z zajmowanego stanowiska. Kryteria przeprowadzania ocen okresowych określi minister właściwy do spraw finansów publicznych.

3. Jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej

Jednostkami organizacyjnymi KAS są:

- urzędy administracji skarbowej;
- izby administracji skarbowej;
- wojewódzkie inspektoraty skarbowe;
- Krajowa Szkoła Skarbowości;
- Centrum Informatyki;
- Krajowa Informacja Skarbowa.

Jednostki te podlegają ministrowi właściwemu do spraw Finansów publicznych.

3.1. Izby i urzędy administracji skarbowej oraz wojewódzkie inspektoraty skarbowe

Izby administracji skarbowej i urzędy administracji skarbowej oraz wojewódzkie inspektoraty skarbowe są jednostkami organizacyjnymi KAS, przy pomocy których odpowiednio dyrektor izby i naczelnik urzędu oraz dyrektor inspektoratu wykonują swoje zadania.

Rozmieszczenie izb i urzędów oraz inspektoratów na terenie kraju regulować będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zakłada się iż ilość i zasięg działania izb administracji skarbowej będzie adekwatny do liczby i zasięgu województw. Niemniej w dużych województwach z szybko rozwijającymi się aglomeracjami miejskimi (Warszawa, Trójmiasto, Katowice, Kraków, Poznań), mogłyby funkcjonować więcej niż jedna izba. O ich powstaniu decydować będą względy jak najlepszej realizacji zadań KAS.

W podległości do izb administracji skarbowej funkcjonowałyby urzędy administracji skarbowej. O liczbie i zasięgu terytorialnym działania urzędów administracji skarbowej decydowałby Minister Finansów. W ramach struktur wewnętrznych, zakłada się również tworzenie ośrodków zamiejscowych i oddziałów urzędów administracji skarbowej.

Ilość i zasięg wojewódzkich inspektoratów skarbowych będzie pokrywał się ze strukturą administracyjną kraju na szczeblu województw.

Ponadto, minister właściwy do spraw finansów publicznych nadaje statuty izbom i urzędom administracji skarbowej oraz wojewódzkim inspektoratom skarbowym, w których określa ich organizację, strukturę wewnętrzną, szczegółowe zadania oraz zakres i tryb działania.

3.2. Krajowa Szkoła Skarbowości

Ustawa tworzy Krajową Szkołę Skarbowości z siedzibą w Warszawie. Zapotrzebowanie na powstanie Krajowej Szkoły Skarbowości występuje już od początku transformacji polskiej administracji publicznej. Wynika z potrzeby specjalistycznego przygotowywania do zawodu urzędnika administracji skarbowej, ciągłego przekwalifikowania i doszkalania, jak też z racji wprowadzonych stopni

urzędnika administracji skarbowej, które narzuca naturalną konieczność podnoszenia poziomu wiedzy pracowników administracji skarbowej.

W chwili obecnej brak jest kształcenia profilowanego, a więc związanego nie tylko z podnoszeniem poziomu wiedzy, lecz także przygotowującego do tej trudnej służby. Urzędnik skarbowy będzie miał możliwość nie tylko przygotowania się do trudnego zawodu, ale także podnoszenia poziomu swej wiedzy i umiejętności, łącznie z uzyskiwaniem wykształcenia podyplomowego, a z czasem na poziomie ponad wyższym. Krajowa Szkoła Skarbowości pełniłaby ponadto rolę zaplecza intelektualnego i badawczego dla Krajowej Administracji Skarbowej.

Projekt ustawy określa szczegółowe zadania Krajowej Szkoły Skarbowości wynikające z podstawowego zadania szkolenia i doskonalenia zawodowego urzędników skarbowych oraz pracowników innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych lub przez niego nadzorowanych, w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych.

W założeniu Krajowa Szkoła Skarbowości ma być oparta na obecnie funkcjonujących ośrodkach doskonalenia kadr skarbowych i celnych funkcjonujących w strukturze, bądź podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Jako formę prawną przewiduję się status państwowej jednostki budżetowej, co jest uwarunkowane prowadzonymi pracami nad reformą finansów publicznych i planowaną likwidacją zakładów budżetowych.

Nad działalnością krajowej Szkoły Skarbowości będzie czuwała Rada Programowa, powoływana przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Natomiast kierował nią będzie dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra na zasadach przewidzianych dla dyrektorów izb. Analogicznie, dyrektor Szkoły podlegał będzie ocenie

Statut Krajowej Szkoły Skarbowości nadaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, w którym określa jej ustrój, organizację, oraz sposób i tryb realizowania działalności. Będzie istniała także możliwość tworzenia filii, co umożliwi wykorzystanie obecnych lokalizacji ośrodków kształcenia kadr.

3.3. Centrum Informatyki

Naprawa aparatu realizacji dochodów Budżetu Państwa, czyli służby celnej oraz administracji podatkowej z założenia ma być procesem rozwoju wykorzystującym nowoczesne metody, techniki i narzędzia informacyjne umożliwiające szybką transformację zarządzania administracją od administracji papierowej (pAdministracji) do administracji elektronicznej (eAdministracji). Nowoczesna administracja skarbowa to służba posiadająca sprawne systemy informatyczne, zdolne do szybkich zmian.

W celu optymalnego wykorzystania zasobów informatycznych, w tym zwłaszcza zasobów wiedzy lokowanych w zbiorach danych, planuje się utworzenie Centrum Informatyki, jako jednostkę organizacyjną KAS bezpośrednio przyporządkowaną ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Ustawa określa szczegółowe zadania Centrum Informatyki, które oprócz obsługi organów i jednostek organizacyjnych KAS, będzie obsługiwało także inne komórki organizacyjne urzędu ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Nad ogólnymi kierunkami działania Centrum Informatyki będzie czuwał Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu, powoływany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Centrum będzie kierował dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra na zasadach przewidzianych dla dyrektorów izb. Analogicznie, dyrektor ten podlegał będzie ocenie

Statut Centrum Informatyki nadaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, w którym określa jej ustrój, organizację, oraz sposób i tryb realizowania działalności. Będzie istniała także możliwość tworzenia centrów kompetencyjnych, będących zamiejscowymi jednostkami organizacyjnymi centrum. Centra kompetencyjne pozwolą na skupienie określonych specjalistycznych zasobów (kadry, narzędzi, sprzętu itp.) w jednym miejscu, co pozwoli sprawniej i efektywniej realizować określone, specjalistyczne zadanie.

3.4. Krajowa Informacja Skarbowa

Projekt ustawy zakłada powołanie Krajowej Informacji Skarbowej (KIS) jako jednostki organizacyjnej KAS.

Zagadnienia podatkowe są obsługiwane obecnie przez Krajową Informację Podatkową (KIP), uruchomioną w lipcu ubiegłego roku. Stanowi ona nowoczesny system informacyjny, który ma służyć podatnikowi w rozwiązywaniu wątpliwości z zakresu prawa podatkowego i procedur stosowanych przez polską administracją

skarbową. Nowoczesna administracja podatkowa ma być partnerem dla podatnika i ułatwiać wywiązywanie się z obowiązków podatkowych wobec budżetu państwa. Dlatego powstał system, który umożliwi podatnikowi uzyskanie informacji telefonicznej. Udzielanie odpowiedzi z przewidzianego zakresu stanowi jedno z podstawowych działań KIP. Innym zadaniem KIP jest przygotowywanie materiałów informacyjnych z zakresów tematycznych, które wzbudzają szczególne zainteresowanie podatników. Materiały mają być przekazywane poprzez urzędy skarbowe podatnikom oraz zamieszczone na stronie internetowej KIP. Z Krajową Informacją Podatkową można się połączyć z każdego miejsca w Polsce za pośrednictwem jednego numeru telefonu. Dla dzwoniących z całego kraju stosowana jest jednakowa stała opłata za połączenie z telefonu stacjonarnego, natomiast opłata za połączenie z telefonu komórkowego zależy od opłat określonych w umowach z operatorami. Od 1 stycznia 2007 roku, KIP wykonuje zadania wydawania indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w imieniu Ministra Finansów.

Informacja celna organizowana jest przy obecnych jednostkach organizacyjnych służby celnej. Obecnie nie funkcjonuje jeden ogólnopolski numer, podobny do informacji podatkowej.

KIS stanowi scalenie obecnie działających informacji podatkowej i celnej, która będzie funkcjonować na tych samych zasadach.

Ustawa określa szczegółowe zadania KIS. KIS będzie państwową jednostką budżetową, z siedzibą w Warszawie. Jako jego zamiejscowe jednostki organizacyjne będą funkcjonować biura, obecnie już działające w ramach KIP. KIS będzie kierował dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra na zasadach przewidzianych dla dyrektorów izb. Analogicznie, dyrektor ten podlegał będzie ocenie

Statut KIS nadaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, w którym określa jej ustrój, organizację, oraz sposób i tryb realizowania działalności informacyjnej.

4. Kontrola prowadzona przez Krajową Administrację Skarbową (Dział IV)

4.1. Uregulowania ogólne

W rozdziale 1 zostały określone ogólne zasady przeprowadzania kontroli. Wprowadzone regulacje mają na celu realizację podstawowego założenia jakim jest przeprowadzanie kontroli w sposób efektywny i jak najmniej uciążliwy dla pomiotu kontrolowanego. Zastrzeżono, że kontrole podatkowe będą prowadzone na

zasadach określonych w ustawie – Ordynacja podatkowa. Do kontroli zgłoszeń celnych po zwolnieniu towarów przepisy ustawy Ordynacja podatkowa stosuje się odpowiednio z tym że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących zgłoszenia celnego, właściwy organ KAS będzie wszczynał postępowanie celne w trybie i na zasadach określonych w ustawie Prawo celne.

Wprowadzono jako zasadę, że kontrole przeprowadza się zgodnie z okresowymi planami kontroli, sporządzonymi przez właściwe jednostki organizacyjne KAS i zatwierdzonymi przez właściwe organy KAS. Kontrole będą mogły być również prowadzone poza planem kontroli, w oparciu o uzyskane informacje lub materiały albo przeprowadzone analizy.

Zasada planowości nie stosuje się do kontroli szczególnego nadzoru podatkowego oraz dozoru celnego i kontroli celnej.

W ustawie przyjęto, iż czynności kontrolne są wykonywane przez urzędników skarbowych na podstawie imiennego upoważnienia, wydanego przez właściwy organ KAS. Ustawa dopuszcza również możliwość uczestniczenia w czynnościach kontrolnych przedstawicieli innych państw oraz instytucji Unii Europejskiej, co ma na celu zapewnienie wywiązania się RP z przepisów ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Proponowane regulacje określają zakres kontroli mając na względzie w szczególności zapewnienie należytego wykonywania przepisów materialnego prawa podatkowego i celnego. Zakres przedmiotowy kontroli prowadzonej przez organy KAS odpowiada dotychczasowemu zakresowi obowiązków podlegających kontroli podatkowej, celnej, kontroli zgodności z prawem przywozu towarów na teren Wspólnoty i ich wywozu z jej obszaru oraz kontroli skarbowej. Jako ogólną zasadę dotyczącą prowadzenia kontroli przyjęto – jej prowadzenie na podstawie imiennego upoważnienia, wydanego przez właściwy organ KAS. Warto w tym zakresie wskazać, iż prowadzenie w ramach jednego postępowania zarówno kontroli obowiązków wynikających z prawa celnego, jak i prawa podatkowego stanowi znaczące ułatwienie dla przedsiębiorcy. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której czynności kontrolne wykonywane są w jednej procedurze, przez jeden organ i kończą się jednym rozstrzygnięciem. Ujednoczenie procedury kontrolnej, z jednej strony ogranicza ilość kontroli, z drugiej zaś zwiększa możliwość ochrony uprawnień przez kontrolowanych.

Ustawa wprowadza ponadto delegację dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do zawierania z obcymi władzami porozumień dotyczących kontroli, co ma na celu usprawnienie współpracy oraz podniesienie efektywności kontroli.

W art. 64-66 określono zasady występowania przez organy KAS o informacje stanowiące tajemnicę bankową, jak również zasady dostępu i przechowywania uzyskanych informacji stanowiących tajemnicę bankową. Uregulowanie to jest przejściem zasad dotychczas obowiązujących w uchylanych ustawach: o Służbie Celnej i kontroli skarbowej.

Wprowadzenie do ustawy regulacji zawartej w art. 67 stwarza ustawową podstawę do kontroli przedsiębiorcy przed udzieleniem mu pozwolenia. Dotyczy to w szczególności pozwoleń na korzystanie z procedur gospodarczych oraz stosowanie procedur uproszczonych, a także na zastosowanie ułatwień płatniczych. Uregulowanie to stanowi w dużej części przeniesienie regulacji zawartych obecnie w § 7 i 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2004 r. w sprawie warunków wykonywania czynności kontroli celnej wydanego na podstawie delegacji wynikającej z art. 6s. ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, które ze względu na uprawnienia z nich wynikające powinny mieć rangę ustawową.

Zaproponowane w art. 68 regulacje mają na celu umożliwienie realizacji zadań w zakresie stosowania rozporządzenia Rady (EWG) Nr 4045/89 oraz koordynowania i ogólnego nadzoru kontroli przeprowadzanych przez urzędników innych służb.

Art. 69 wprowadza zasadę, iż we wszystkich sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale, w zakresie przeprowadzania przez organ KAS kontroli (dozoru celnego, celnej, zgodności z prawem przywozu towarów na obszar WE i wywozu z tego obszaru, szczególnego nadzoru podatkowego) stosuje się odpowiednio przepisy działu IV i VI Ordynacja podatkowa - Kontrola podatkowa, co ma ujednoczyć procedurę kontrolną.

4.2. Szczególny nadzór podatkowy

Rozdział ten poza wyznaczeniem zakresu sprawowanej kontroli, określa katalog uprawnień kontrolnych urzędników skarbowych, jak i obowiązków podmiotów podlegających tej kontroli. Statuuje także możliwość wyboru przez organ KAS formy wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego

Przewidziana w art. 71 ust. 2 możliwości wyboru formy wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego umożliwia organom KAS realizację ustawowych zadań w

sposób skuteczny i odpowiadający istniejącym zagrożeniom. Pozwala na odstąpienie od wykonywania stałych czynności kontrolnych u przedsiębiorców, których działalności nie budzi zastrzeżeń.

Regulacje dotyczące szczególnego nadzoru podatkowego stanowią w zasadzie powtórzenie przepisów znajdujących się w uchylanej ustawie o Służbie Celnej.

4.3. Czynności dozoru celnego i kontroli celnej

W rozdziale tym zawarto regulacje dotyczące wykonywania czynności w ramach dozoru celnego i kontroli celnej.

Wyodrębnienie tego rozdziału jest uzasadnione specyfiką kontroli, która jest wykonywana w związku z nadawaniem towarom przeznaczeń celnych określonych w przepisach prawa celnego. Czynności te służą zapewnieniu tożsamości towaru znajdującego się pod dozorem celnym. Zdecydowana większość przepisów znajdujących się w tym rozdziale stanowi powtórzenie regulacji znajdujących się w uchylanej ustawie o Służbie Celnej.

W przepisie art. 77 ust. 1 pkt 10 wprowadzono, możliwość użycia psów służbowych w czasie kontroli. Konieczność wprowadzenia tego przepisu została spowodowana kwestionowaniem wyników kontroli, przy której zostały użyte psy służbowe. W konsekwencji upoważniono w art. 84 ust. 1 pkt 4 ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia warunków użycia środków technicznych i psów służbowych podczas kontroli, sposobu przeprowadzania przeszukania osoby, a także sposobu i warunków rewizji celnej bagażu podróznego. Ponadto zawarto delegacje ustawową do określenia zasad szkolenia przewodników psów, które wykorzystywane są do realizacji zadań KAS, szkolenia tych psów, a także norm ich żywienia.

Projekt ustawy określa także wykonywanie czynności kontroli celnej na morskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym. Jednym z celów wprowadzenia tej instytucji jest stworzenie podstaw prawnych do skutecznej ochrony granicy morskiej Polski jako granicy celnej Unii Europejskiej. Urzeczywistnieniu tego celu ma służyć wprowadzenie regulacji ustawowej umożliwiającej samodzielne zatrzymywanie środków transportu morskiego do kontroli przez urzędników skarbowych, zatrudnionych w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych, nadanie bandery jednostkom pływającym KAS oraz wprowadzenie delegacji ustawowej umożliwiającej

wydanie aktów wykonawczych dotyczących jednolitego oznakowania identyfikującego łodzie patrolowe KAS. Polska granica morska liczy około 570 km przy czym obrót towarowy i ruch pasażerski koncentruje się wokół trzech głównych obszarów tj:

- zespołu portów Szczecin – Świnoujście,
- zespołu portów Gdańsk – Gdynia,
- obszaru Zalewu Wiślanego z portami w Elblągu i Fromborku.

Przez polskie porty przechodzi ok. 50 mln ton ładunków przy czym 50 % tych towarów to towary niewspólnotowe lub wywożone do krajów trzecich. Wzrasta także ruch turystyczny realizowany przez promy pasażerskie oraz, co jest szczególnie ważne dla kontroli, z wykorzystaniem jachtów i łodzi sportowych. Stale w krajobrazie polskich portów obecne są również kutry i łodzie rybackie. Przez polskie porty rocznie przekracza granicę państwa ok. 2,5 mln osób oraz ok. 30 tys. jednostek pływających. Istotna w tym zakresie jest również specyfika kontroli przewozów morskich, bowiem liczba wykrytych przypadków przemytu jest relatywnie niewielka w porównaniu do terminali obsługujących lądowe przejścia graniczne, jednakże wykrycia takie dotyczą znacznych ilości towarów. Powoduje to, że łączna wartość przemytu zatrzymanego w portach morskich jest porównywalna pod względem wielkości z wartością towarów zatrzymanych na przejściach lądowych. Wskazane okoliczności wymagają tworzenia odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego w postaci m.in. urzędzeń do prześwietlania ładunków konteneryzowanych i naczep oraz łodzi patrolowych umożliwiających kontrole jednostek pływających od strony morza.

Kwestia zakupu łodzi patrolowych zdolnych do całorocznego operowania na wodach przybrzeżnych została zrealizowana w ramach części inwestycyjnej projektu PHARE 2002 Nr 2002/000-196.02.02 „Wzmocnienie granicy celnej jako przyszłej granicy wschodniej UE”. W ramach tego projektu zostały zakupione 3 łodzie patrolowe dla jednostek administracji skarbowej w Gdyni, Olsztynie i Szczecinie. Zostały one w 50% sfinansowane ze środków unijnych. Jednym z warunków współfinansowania kosztów wyposażenia w zakresie koniecznym do właściwego realizowania zadań kontroli morskiej granicy celnej Unii Europejskiej jest wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających przeprowadzenie przez właściwe organy samodzielnych kontroli oraz przyznanie im prawa do zatrzymywania środków transportu morskiego. Zatem nie wprowadzenie tych regulacji spowoduje konieczność zwrotu otrzymanych

na ten cel dotacji. Wprowadzany system ochrony granicy morskiej jest stosowany w wielu Państwach członkowskich UE w tym m.in. w Francji, Holandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii, tak więc proponowane regulacje mają na celu przystosowanie polskiego systemu kontroli do obowiązujących w innych państwach Wspólnoty.

W przepisie art. 90 w ust. 1 zmiana dotyczy wprowadzenia wprost możliwości zatrzymywania „statków”, definiowanych przepisami Kodeksu morskiego oraz ustawy o żegludze śródlądowej, oraz przeprowadzenia wobec nich kontroli celnej. W ust. 2 wskazano, iż zatrzymanie może zostać dokonane jedynie przez umundurowanych urzędników. W ust. 3 uzupełniono katalog obszarów, na których urzędnicy skarbowi mogą samodzielnie zatrzymywać, prócz lądowych środków transportu, także statki, znajdujące się na wodach wewnętrznych lub wodach terytorialnych. Dalej określono uprawnienia Organu KAS do kontroli dokumentów oraz wskazano uprawnienia jakie będą przysługiwać dowódcy jednostki pływającej KAS. Wprowadzone przepisy regulują procedurę zatrzymywania statków oraz określają jakie znaki sygnałowe i wizualne będą stosować jednostki pływające KAS w celu zatrzymania statków. Wprowadzone zostały ust. 7 i 8 dotyczące bandery oraz flagi KAS, a także ust. 9 stanowiący upoważnienie do określenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych okoliczności i warunków podnoszenia flagi KAS oraz sposobu oznakowania jednostek pływających, uwzględniającego sposób umieszczania bandery i flagi na jednostkach pływających oraz znaków umożliwiających ich szybką identyfikację.

Utrzymano również zasadę, iż urzędnicy skarbowi wykonujący kontrolę celną będą mogli używać środków przymusu bezpośredniego (art. 78). Uszczegółowienie sposobu realizacji tych uprawnień jest przedmiotem regulacji rozdziału 4 w Dziale V.

5. Inspekcja Skarbowa

5.1 Wyodrębnienie

Projektowany art. 2 ustawy o KAS przewiduje, że celem Krajowej Administracji Skarbowej jest realizacja zadań w zakresie danin publicznych oraz bezpieczeństwa finansowego. Dla realizacji celu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa finansowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej powstanie, w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcja Skarbowa. Inspekcja zostanie wyodrębniona w strukturach KAS i obejmie swym zakresem przedmiotowo-podmiotowym wszystkie

te zadania, organy i instytucje, które w chwili obecnej zajmują się w resorcie finansów szeroko pojętym bezpieczeństwem finansowym.

Zakres zadań Inspekcji Skarbowej połączy dotychczasowe zadania kontroli skarbowej, w tym zadania wywiadu skarbowego oraz zadania związane z audytem środków z Unii Europejskiej, kompetencje związane z kontrolą resortową, kontrolą finansową i audytem wewnętrznym w jednostkach sektora finansów publicznych oraz dotychczasowe zadania Generalnego Inspektora Informacji Finansowej w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu. Taka koncentracja zadań, należących obecnie do różnych, rozproszonych i niedostatecznie skoordynowanych służb, pozwoli Inspekcji Skarbowej na skuteczne i efektywne rozpoznawanie i zwalczanie zagrożeń we wszystkich obszarach związanych z finansami państwa i Unii Europejskiej, szczególnie narażonych na występowanie nieprawidłowości.

Podstawową rolą Inspekcji Skarbowej będzie 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. Inspekcja ma być nakierowana na sprawną realizację działań o wysokim stopniu złożoności. Dysponując zdobytym przez dotychczas istniejące organy i urzędy doświadczeniem oraz kadrą o odpowiednim poziomie wiedzy, zapewni efektywne wykonywanie nałożonych na nią zadań.

Szczegółowo zostały określone zadania, za których realizację odpowiedzialna będzie Inspekcja Skarbowa. Część z nich zostanie zastrzeżona do wyłącznej właściwości Inspekcji Skarbowej, jako służby wyspecjalizowanej w ich realizacji. Dotyczy to m.in. przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, analizy ryzyka w obszarze przepływów finansowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, kontroli gospodarowania środkami publicznymi, audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych niepodlegającymi zwrotowi i raportowania o nieprawidłowościach do Komisji Europejskiej, czy też ujawniania i zwalczania nieprawidłowości (w tym korupcji) w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. Podkreślić należy, że przyjęte rozwiązania zapewniają ochronę gromadzonych w

ramach realizacji poszczególnych zadań informacji, a ich udostępnianie w ramach KAS może odbywać się na podstawie ustawowo określonych zasad.

Nowym zadaniem dla Ministra Finansów, wprowadzanym w niniejszym projekcie oraz przepisach wprowadzających do ustawy o KAS jest analiza ryzyka w obszarze przepływów finansowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Wymóg realizacji tego zadania wynika z prawa unijnego (Dyrektywy 2005/60/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 grudnia 2005r. w sprawie przeciwdziałania korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu) oraz standardów FATF (Polska stara się o członkostwa w tej organizacji). Uregulowanie tego zagadnienia w ustawie o KAS zapewni sprawną realizację zadania poprzez określenie zadań poszczególnych organów. Przepisy włączające, w system umożliwiający prowadzenie analizy, inne podmioty i instytucje zostały przywidziane w ustawie wprowadzającej KAS. Kompleksowe potraktowanie zagadnienia przyczyni się do spełniania przez Polskę międzynarodowych standardów obowiązujących w tym zakresie oraz dalszego usprawnienia walki z korupcją i zapewnienia przejrzystości działania osób zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie.

Zadania Inspekcji Skarbowej wykonywać będą minister właściwy do spraw finansów publicznych, dyrektorzy wyodrębnionych w strukturze urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych komórek organizacyjnych oraz dyrektorzy wojewódzkich inspektoratów skarbowych.

Rozmieszczenie inspektoratów na terenie kraju regulować będzie minister właściwy do spraw finansów publicznych. Liczba wojewódzkich inspektoratów skarbowych oraz ich zasięg działania będzie pokrywał się ze strukturą administracyjną kraju na szczeblu województw. Ponadto, minister właściwy do spraw finansów publicznych nadaje statuty wojewódzkim inspektoratom skarbowym, w których określa ich organizację, strukturę wewnętrzną, szczegółowe zadania oraz zakres i tryb działania

Taka struktura organizacyjna podyktowana jest zapewnieniem możliwie szerokiej elastyczności działań Inspekcji Skarbowej. Proponowane określenie kręgu podmiotów realizujących działania Inspekcji Skarbowej pozwoli na skuteczną kontrolę każdego rodzaju podmiotów niezależnie od ich wielkości, złożoności ich struktur, skali i obszaru działania.

Zadania Inspekcji będą wykonywane bądź na poziomie centralnym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i dyrektorów komórek organizacyjnych wyodrębnionych w urzędzie obsługującym tego ministra, bądź w na szczeblu regionalnym – przez dyrektorów wojewódzkich inspektoratów skarbowych. Jednocześnie możliwe będzie, w zależności od potrzeb, takie rozdzielanie kompetencji, aby poszczególne komórki i urzędy Inspekcji Skarbowej, mogły się wzajemnie wspierać w trakcie wykonywania swoich zadań.

Przyjęta konstrukcja zapewni również szeroko zakreśloną właściwość miejscową Inspekcji Skarbowej obejmującą bądź to terytorium całego kraju, bądź całego województwa. Uzasadnione jest to zarówno z punktu widzenia charakteru podmiotów znajdujących się w zainteresowaniu Inspekcji (działalność gospodarcza prowadzona w kilku miejscach, szeroki zakres przedmiotowy prowadzonej działalności), jak i brakiem możliwości prowadzenia działań wobec określonych podmiotów przez naczelników urzędów administracji skarbowej (niedostatek doświadczonej i wyspecjalizowanej kadry kontrolnej; ewentualne zagrożenie w postaci powiązań pomiędzy urzędem a potencjalnym kontrolowanym, wynikające z uwarunkowań miejscowych, a mogące wpływać na przebieg kontroli; utrudniona koordynacja działań w przypadku, gdy obejmują one szereg podmiotów działających na terenie różnych województw).

Kolejne rozdziały działu V określają formę realizacji poszczególnych zadań Inspekcji Skarbowej.

5.2 Działania kontrolne

Rozdział 2 Działu V dotyczy formy realizacji zadań związanych z wykonywaniem kontroli podatkowych oraz kontroli zgodności z prawem przywozu towarów na obszar Wspólnoty i ich wywozu z tego obszaru.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe, pozytywne doświadczenia związane ze stosowaniem przez organy kontroli skarbowej procedury określonej w ustawie o kontroli skarbowej, zdecydowano na jej wykorzystanie przy wykonywaniu zadań Inspekcji Skarbowej w zakresie kontroli podatkowej i celnej. Zgodnie z art. 93 Inspekcja Skarbowa będzie realizowała wyżej wymienione zadania w formie przewidzianej dotychczas dla wykonywania kontroli skarbowej – czyli postępowania kontrolnego. W ramach postępowania kontrolnego dyrektor wojewódzkiego

inspektoratu skarbowego będzie mógł prowadzić kontrolę podatkową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa,

Art. 94 przewiduje, iż formą zakończenia postępowania kontrolnego będzie wynik kontroli. Przed wydaniem wyniku kontroli dyrektor wojewódzkiego inspektoratu skarbowego będzie wyznaczał stronie 7-dniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Celem wzmocnienia uprawnień procesowych kontrolowanego na wydany wynik kontroli będzie przysługiwało mu zażalenie wnoszone do dyrektora wojewódzkiego inspektoratu skarbowego w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyniku kontroli. Po rozpatrzeniu zażalenia dyrektor wojewódzkiego inspektoratu skarbowego będzie wydawał w ciągu 14 dni od otrzymania zażalenia ostateczny wynik kontroli. Wynik będzie traktowany jako ostateczny, jeżeli z upływem terminu przewidzianego na złożenie zażalenia, zażalenia nie zostanie złożone (art. 96)

W art. 96 określono zasady doręczania wyników kontroli oraz podmioty, którym wynik powinien być doręczany.

W postępowaniu kontrolnym stosowane będą odpowiednio przepisy działu IV ustawy dotyczące zasad występowania o informacje do banków i innych instytucji finansowych.

Zgodnie z art. 98 do postępowania kontrolnego odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy ustawy Ordynacja podatkowa z wyłączeniem, ze względu na specyfikę działań Inspekcji Skarbowej, przepisu dotyczącego zawiadomienia o planowanej kontroli.

Rozdział 3 Działu V wprowadza procedurę uproszczoną w obszarze kontroli realizacja zadań administracji rządowej, w tym zleconych innym podmiotom. Na zasadach określonych w niniejszym rozdziale wykonywane są czynności kontrolne dotyczące kontroli budżetowej, kontroli oświadczeń majątkowych oraz kontroli jednostek organizacyjnych KAS i urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 92 pkt 1 – 5, 12 i 14). Czynności kontrolne w ramach przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ze względu na ich specyficzny zakres przedmiotowy, m.in. rejestrowanie transakcji, realizowane są na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących

z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505, z późn. zm.²⁾)

W nowej procedurze wprowadzona została zasada kontrydiktoryjności, poprzez umożliwienie kontrolowanemu składania zastrzeżeń co do ustaleń, ocen i wniosków zawartych w wyniku kontroli (art. 115). W poprzedniej procedurze kontrolowany miał jedynie możliwość odwoływania się od decyzji podatkowych.

Zasadzie kontrydiktoryjności służy również:

- a) wprowadzenie prawa kontrolowanego do złożenia kontrolującemu oświadczenia. Jeżeli oświadczenia ma związek z przedmiotem kontroli, kontrolujący nie może odmówić jego przyjęcia (art. 107);
- b) wprowadzenie prawa kontrolowanego do wglądu do akt kontroli na każdym etapie kontroli oraz po jej zakończeniu (art. 120).

Stosowanie uproszczonego trybu kontroli w zakresie realizacji wyżej wymienionych zadań KAS uzasadnione jest tym, że w wyniku przeprowadzanych kontroli nie są wydawane władcze rozstrzygnięcia nakładające obowiązki na kontrolowane podmioty. Procedura uproszczona nie będzie stosowana w kontrolach prawidłowości realizacji zobowiązań podatkowych i celnych przez osoby fizyczne i prawne, przy których stosowane są przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

5.3 Szczególne uprawnienia i pozyskiwanie informacji

W rozdziale 4 Działu V projekt odnosi się do regulacji szczególnych uprawnień urzędników skarbowych oraz zasad użycia środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej. Proponowane przepisy związane są z potrzebą zapewnienia ciągłości działań wykonywanych dotychczas przez Służbę Celną. W dotychczasowych regulacjach funkcjonowanie komórek zwalczania przestępczości celnej, ograniczało się do realizacji zadań związanych ze stosowaniem przepisów prawa celnego.

Z uwagi na fakt, że uprawnienia tych komórek niewątpliwie wkraczają w sferę wolności i swobód obywatelskich nazwano je „uprawnieniami szczególnymi”. Podkreślić należy, iż ingerencja tych uprawnień w wolności i swobody obywatelskie mieści się w konstytucyjnych ramach. Przypomnieć należy, iż „jedną z ważnych funkcji demokratycznego państwa prawa jest skuteczne zwalczanie negatywnych

zjawisk, które w skrajnym nasileniu mogą godzić w samo istnienie tego państwa. Dlatego ustawodawca ma nie tylko prawo, ale także obowiązek zwalczania negatywnych zjawisk przez nadawanie takich uprawnień, które będą miały bezpośredni wpływ na zwiększenie sprawności działań kontrolnych, zwłaszcza w zakresie wykrywania i zwalczania tzw. szarej strefy i przestępczości gospodarczej. Uprawnienia te muszą pozostawać jednak w zgodzie z zasadami Konstytucji”. Mając na względzie powyższe ustawa przewiduje, iż komórki te będą działały w ograniczonym rzeczowo zakresie, w ściśle określonych ramach i granicach ustawowych.

Zgodnie z art. 122 ust.1 ustawy, komórki te będą działały tylko przy wykonywaniu trzech zadań Inspekcji Skarbowej – związanych ze zwalczaniem najcięższej przestępczości skarbowej oraz przestępstw o charakterze korupcyjnym. Ww. komórki będą wykonywały zadania wymagające specjalnych umiejętności i predyspozycji w celu prawidłowego i efektywnego wykonania zadań o priorytetowym znaczeniu w solidarnym państwie prawnym. Do ich zadań będzie należało: wykonywanie kontroli podatkowej, kontroli celnej w związku z rozpoznawaniem, zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów a także kontrola celna po zwolnieniu towarów; rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie ww. przestępstw oraz przestępstw związanych z ochroną granicy zewnętrznej Wspólnoty; zapobieganie i ujawnianie przestępstw o charakterze korupcyjnym (o których mowa w art. 228-231 Kodeksu karnego), popełnianych przez osoby pełniące służbę lub zatrudnione w: urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Z uwagi na szczególne uprawnienia tych komórek oraz konieczność silnego nadzoru nad ich wykonywaniem w art. 122 ust. 2 ustawy, zagwarantowana została konieczność utworzenia w Ministerstwie Finansów komórki koordynującej realizację tych uprawnień przez komórki utworzone w wojewódzkich inspektoratach skarbowych oraz koordynującej realizację ustawowych zadań tych komórek. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie kontroli nad wykorzystywaniem uprawnień, które mogą głęboko wkraczać w sferę praw i wolności obywatelskich.

W art. 123 ustawy utworzony został katalog zamknięty uprawnień urzędników skarbowych zatrudnionych w wyodrębnionych komórkach Inspekcji Skarbowej. Będą oni mieli prawo do: wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, w granicach niezbędnych do wykonania niżej wymienionych czynności; legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; przeszukiwania osób oraz przeszukiwania pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego; dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego; zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego skarbowego; zatrzymywania pojazdów i innych środków przewozowych w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów, a także badania towarów i pobierania ich próbek, oraz dokonywania kontroli rodzaju paliwa poprzez pobranie próbek paliwa ze zbiornika środka transportu oraz zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Stosownie do art. 123 ust. 2 ustawy osoba posiadająca towary jest zobowiązana, na własny koszt do wykonywania czynności umożliwiających przeprowadzenie kontroli, a w szczególności do rozładowania, okazania oraz załadowania towaru po zakończeniu czynności. Gwarancją, iż powyższe uprawnienie nie będzie nadużywane jest art. 123 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym osobom takim przysługuje zażalenie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych zarówno na zasadność, jak i na sposób dokonania tej czynności.

Zgodnie z art. 124 ust. 1 ustawy, w toku wykonywania czynności służbowych urzędnicy skarbowi są zobowiązani do poszanowania godności człowieka oraz respektowania innych praw i wolności obywatelskich. W tym miejscu ustawodawca wyraźnie akcentuje konstytucyjną zasadę wolności i praw człowieka i obywatela – organy państwowe działając w granicach prawa mają obowiązek poszanowania tych swobód i wolności. Mając na uwadze zasadę proporcjonalności, art. 124 ust. 2 stanowi, iż urzędnicy skarbowi zobowiązani są do wykonywania czynności

służbowych w sposób najmniej naruszający dobra osobiste i majątkowe osób i podmiotów, których te czynności dotyczą.

Art. 125 ustawy przewiduje szerokie możliwości dokumentowania prowadzonych działań oraz wnoszenia sprzeciwu przez obywateli negujących zasadność czy sposób przeprowadzania czynności służbowych. Na: sposób przeszukiwania osób, pomieszczeń; dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży oraz sprawdzania ładunku w środkach transportu; zatrzymywania osób; zatrzymywania pojazdów i innych środków przewozowych w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów, a także badania towarów i pobierania ich próbek, oraz dokonywania kontroli rodzaju paliwa poprzez pobranie próbek paliwa ze zbiornika środka transportu, przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo prokuratora rejonowego.

Z czynności wkraczających najgłębiej w sferę prywatności jednostki (przeszukanie osoby, zatrzymanie osoby, dokonywanie kontroli osobistej, przeglądanie zawartości bagaży, etc.) sporządzany będzie obligatoryjnie protokół. Rozwiązanie powyższe stanowi również zabezpieczenie obywatela przed nieuzasadnioną ingerencją organów władzy. Dodatkowo protokół stanowi dokument posiadający pełną moc dowodową i jako taki będzie podstawą przy rozpatrywaniu przez prokuratora zażalenia. Z pozostałych czynności sporządzana będzie zasadniczo, notatka. Wyjątki od powyższego zawarte są w art. 125 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub na żądanie strony, urzędnik skarbowy będzie sporządzał protokół po wylegitymowaniu osoby w celu ustalenia jej tożsamości lub po zatrzymaniu pojazdów i innych środków przewozowych.

Art. 126 ustawy reguluje zasady zatrzymywania środków transportu oraz podejmowania innych czynności kontroli – w celu wykonania ustawowych zadań.

W art. 127 ustawy przewidziana została możliwość zastosowania środków przymusu bezpośredniego wobec osób niepodporządkowującym się poleceniom wydanym przez urzędnika skarbowego w celu realizacji zadań. Zgodnie z art. 127 ust. 1 zdanie drugie, zasada powyższa nie będzie miała zastosowania w przypadku stosowania środków przymusu bezpośredniego na podstawie art. 78 ustawy – tj. w sytuacji wykonywania czynności kontroli celnej.

Art. 128 ustawy określa środki przymusu bezpośredniego do stosowania których uprawnieni są urzędnicy skarbowi, przewidując, iż ich szczegółowe rodzaje, warunki i sposoby ich użycia określi rozporządzeniem Rada Ministrów.

Zasady użycia środków przymusu bezpośredniego reguluje art. 129 ustawy uwzględniać w szczególności zasadę proporcjonalności. Mogą one być stosowane w taki sposób aby osiągnięcie podporządkowania się poleceniom albo skuteczne odparcie bezpośredniego i bezprawnego zamachu na urzędnika skarbowego, mienie powodowało możliwie najmniejszą dolegliwość.

W art. 130 ustawy przewidziana została możliwość użycia broni palnej przez urzędników skarbowych. Przesłanki użycia tej broni określone zostały w art. 130 ust. 1, zasady jej użycia zawarte zostały w art. 130 ust. 2 i 4.

Zgodnie z art. 130 ust. 1 broń służbowa stanowi środek ostateczny i może być użyta tylko w przypadkach, gdy środki przymusu bezpośredniego okazały się niewystarczające albo ich użycie ze względu na zaistniałe okoliczności nie jest możliwe oraz: w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność własną lub innej osoby albo w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym w oczywisty sposób bezpośrednio do takiego zamachu; przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu, zdrowiu lub wolności urzędnika skarbowego albo innej osoby; przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie i przemocą odebrać broń palną urzędnika skarbowego lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni palnej; w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka; w celu odparcia niebezpiecznego, bezpośredniego i gwałtownego zamachu na obiekty KAS; w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w wyżej określonych przypadkach.

Szczegółowe warunki i sposób postępowania przy użyciu broni palnej zostaną określone przez Prezesa Rady Ministrów, który wydając ten akt wykonawczy ma wziąć pod uwagę jej użycie jako środka ostatecznego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 131 określi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, kryteria, tryb przydziału broni służbowej i normy uzbrojenia oraz zasady jej magazynowania, przechowywania i zapewniania właściwego stanu technicznego.

Mając na uwadze konieczność wyposażenia Inspekcji Skarbowej w uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno – rozpoznawczych, w tym w czynności wkraczające w sferę praw i wolności obywatelskich, konieczne jest dochowanie ich zgodności z zasadami wynikającymi z Konstytucji. Ustawodawca konstruując przepisy regulujące zasady i sposób działania wywiadu skarbowego oparł się przede wszystkim na konstytucyjnych zasadach: demokratycznego państwa prawa, poszanowania wolności i swobód obywatelskich (przy zachowaniu konstytucyjnej możliwości, z art. 31 ust. 3 Konstytucji ich ograniczenia tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego), zasady proporcjonalności.

Przede wszystkim należy stwierdzić, iż ustawodawca ograniczył działalność wywiadu skarbowego do tych zadań Inspekcji Skarbowej, które wpisując się w ideę realizacji solidarnego państwa prawnego wymagają zaangażowania specjalnych umiejętności pracowniczych oraz możliwości technicznych w celu ich wykonania w sposób efektywny. Czynności wywiadu skarbowego, zgodnie z art. 132 ust. 1 ustawy, będą przeprowadzane w celu wykonania następujących zadań: wykonywanie kontroli podatkowej, kontroli celnej w związku z rozpoznawaniem, zapobieganiem, wykrywaniem i zwalczaniem przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz przestępstw i wykroczeń związanych z przywozem i wywozem towarów a także kontrola celna po zwolnieniu towarów; rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie ww. przestępstw oraz przestępstw związanych z ochroną granicy zewnętrznej Wspólnoty; zapobieganie i ujawnianie przestępstw o charakterze korupcyjnym (o których mowa w art. 228-231 Kodeksu karnego), popełnianych przez osoby pełniące służbę lub zatrudnione w: urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz kontrola oświadczeń o stanie majątkowych osób zatrudnionych w aparacie Ministra Finansów sensu largo.

Mając na uwadze konieczność ustawowego określenia ram i granic czynności wywiadu skarbowego, art. 132 ust. 2 ustawy, stanowi, iż będą one przeprowadzane z zachowaniem ograniczeń wynikających z art. 133 – 142 ustawy i będą one polegały na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i wykorzystywaniu informacji o

dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podmiotów podlegających kontroli.

Z uwagi na szczególny charakter czynności wywiadu będą przeprowadzane przez wyodrębnione komórki organizacyjne działające w Ministerstwie Finansów i w wojewódzkich inspektoratach skarbowych oraz przez wyznaczonych do ich wykonywania urzędników zatrudnionych w wywiadzie skarbowym (art. 132 ust. 2 i 3)

Art. 132 ust. 5 ustawy przewiduje możliwość prowadzenia czynności wywiadu skarbowego w formie czynności operacyjno – rozpoznawczych, w tym umożliwiających uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów w sposób niejawni.

W art. 133 ustawy przewidziana została możliwość prowadzenia przez urzędników wywiadu skarbowego obserwacji zdarzeń oraz rejestracji dźwięków. Obserwacja będzie stosowana w ramach czynności operacyjno – rozpoznawczych, wyłącznie w toku czynności podejmowanych w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych lub przestępstw dotyczących obrotu towarowego z zagranicą albo „korupcyjnych” popełnianych w KAS. Omówione powyżej przesłanki stosowania obserwacji przesądzają, iż nie będzie ona stosowana w stosunku do „zwykłych podatników”. W zaproponowanym kształcie jest ona niezbędnym narzędziem pracy operacyjnej, której celem jest zwalczanie negatywnych zjawisk w obszarze unikania płacenia podatków, prowadzenia działalności gospodarczej w tzw. „szarej strefie”, często przez zorganizowane grupy przestępcze. Podatnicy działający w opisany powyżej sposób stanowią hermetyczne grupy, działające w ukryciu, do których dotarcie oraz dotarcie do ich ewentualnych „współpracowników” jest utrudnione lub niemożliwe przy zastosowaniu typowych środków postępowania administracyjnego. Dodatkowo należy zauważyć, że rozmiar „szarej strefy” oraz ilość podatników uchylających się od płacenia podatków i działających w „szarej strefie” nie ulega zmniejszeniu. W odniesieniu do ww. hermetycznie zamkniętych grup przestępczych, „szarej strefy”, osób popełniających przestępstwa korupcyjne nie jest możliwe wykrycie sprawców przestępstw, uzyskanie i utrwalenie dowodów środkami mniej uciążliwymi – takimi jak uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych podatników ,w sposób jawny na podstawie analizy dokumentów podatkowych.

Wyposażenie Inspekcji Skarbowej w ten instrument jest zatem konieczne nie tylko dla „rozpracowania” wyżej opisanych grup ale i dla ochrony interesu ekonomicznego państwa oraz obywateli, w których wymierzone są skutki popełnianych przestępstw. Przyjęte rozwiązania mają w efekcie na celu wyposażenie wywiadu skarbowego w uprawnienie do prowadzenia obserwacji tylko w toku czynności operacyjno – rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy w celu wykrycia przestępstw, co uznano za najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

W art. 135 ust. 2 i 3 ustawy zawarte są ograniczenia związane ze sposobem wykonywania czynności obserwacji (ust. 2) i możliwość złożenia zażalenia na sposób prowadzenia tych czynności (ust. 3). Wprowadzone w ust. 2 i 3 rozwiązania mają stanowić mechanizmy pozwalające na weryfikację sposobu prowadzenia obserwacji a w efekcie stanowić będą skuteczne gwarancje właściwego wykorzystywania uprawnienia do prowadzenia obserwacji pozwalające na skontrolowanie czy podjęcie tych działań było uzasadnione oraz zapewniające w praktyce obywatelowi możliwość dochodzenia swoich konstytucyjnych praw.

Zasady, sposób i tryb dostępu do danych stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną reguluje art. 134 ustawy zawierający ustawowe ograniczenia wywiadu skarbowego w uzyskiwaniu i przetwarzaniu danych objętych tajemnicą telekomunikacyjną oraz procedury postępowania zawierające gwarancje uniemożliwiające nadużywanie uprawnień. Zgodnie z art. 134 ust. 1 uzyskiwanie danych i ich przetwarzanie możliwe będzie wyłącznie w celu ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych lub przestępstw dotyczących obrotu towarowego z zagranicą, korupcyjnych oraz popełnianych w związku ze składaniem oświadczeń o stanie majątkowym (analogicznie jak w przypadku prawa do obserwacji). Również analogiczne okoliczności, jak w przypadku obserwacji, uzasadniają konieczność podejmowania przez wywiad skarbowy działań wkraczających w sferę prywatności (wolność komunikacji). Konieczność utrzymania porządku publicznego, zagwarantowania należnych wpływów budżetowych oraz zwalczania przestępczości o charakterze korupcyjnym, skarbowej oraz przestępczości zorganizowanej wynika z faktu, że wolny rynek i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej niosą za sobą także negatywne skutki, takie jak: przypadki wyłudzenia zwrotu podatków,

prorowadzenie nieujawnionej działalności gospodarczej czy „prania brudnych pieniędzy”.

W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie uprawnień pozwalających wywiadowi skarbowemu na dostęp, w uzasadnionych przypadkach, do informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną. Ponieważ członkowie grup przestępczych, podatnicy prowadzący działalności gospodarczą w tzw. „szarej strefie”, osoby popełniające przestępstwa korupcyjne stanowią grupy hermetycznie zamknięte, dotarcie do nich, ich „kontrahentów”, określanie rozmiarów prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, oszacowanie należnych budżetowi państwa wpływów wymagać może podjęcia działań wkraczających w sferę praw i wolności obywatelskich. Nie zawsze bowiem wymienione powyżej cele można osiągnąć przy pomocy postępowania administracyjnego czy też analizy informacji o dochodach, obrotach, rzeczach i prawach majątkowych tych osób. Rozpracowanie mechanizmu „przestępczego” działania, powiązań kapitałowych i osobowych wymaga zdobycia informacji o metodach działania, współnikach w interesach etc. Ponadto ponieważ wykorzystywanie uprawnień do uzyskiwania „informacji bilingowych” ograniczone jest przesłankami z art. 134 ust. 1 ustawy, jak też procedurami podejmowania tych czynności, to nie jest to i nie powinien być jedyny i podstawowy sposób realizacji ustawowych zadań. Przepis zawiera ograniczenia w „sięganiu do tajemnicy telekomunikacyjnej” do przypadków, gdy jest to konieczne dla uzyskania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych lub przestępstw dotyczących obrotu towarowego z zagranicą oraz korupcyjnych.

Projektowane rozwiązania uwzględniają wymogi art. 51 Konstytucji, a w szczególności ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić oraz udostępniać wyłącznie takie informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W celu zwalczania przestępczości, uzyskiwania i utrwalenia dowodów przestępstw skarbowych, korupcyjnych oraz związanych z obrotem towarowych z zagranicą konieczne jest także uzyskiwanie informacji, które wkracza w sferę wolności obywatelskich, ponieważ ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego stawiane są na pierwszym planie.

Przewidziane ograniczenia w prawie prywatności przewidziane są w ustawie, zostaną podane do powszechnej wiadomości i uczciwi obywatele nie mają podstaw

do obaw. Ustawa przewiduje odpowiednie mechanizmy - zaproponowane w art. 134 ust. 2 – 4 ustawy, które mają stanowić gwarancję prawidłowości korzystania z uprawnień do uzyskiwania „informacji bilingowych”

Art. 134 ust. 2 ustawy pozwala na ujawnianie danych na pisemny wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz urzędnika wywiadu skarbowego upoważnionego przez ministra. Rozwiązanie powyższe ma na celu odciążenie Ministra Finansów od podpisywania wniosków do przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz jest zbliżone do rozwiązań innych służb w tym zakresie. Jednak, w odróżnieniu od nich, osoba upoważniona przez Ministra Finansów będzie miała możliwość jedynie pisemnego, nie ustnego, wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie danych, co zwiększa możliwość kontroli nad korzystaniem z tego uprawnienia. Gwarancję, iż uprawnienie będzie wykorzystywane w sposób racjonalny mają stanowić przepisy ust. 3 i 4. Na ich podstawie nadzór nad wystąpieniami do przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz nad wykorzystaniem danych zawierających tajemnicę telekomunikacyjną będzie sprawował minister właściwy do spraw finansów publicznych, który będzie informowany o każdym wniosku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego składanym przez urzędnika wywiadu skarbowego i będzie mógł zażądać informacji o przyczynach uzasadniających wystąpienie z wnioskiem oraz o sposobie wykorzystania danych a w przypadku, gdy uzna takie wystąpienie za nieuzasadnione będzie mógł nakazać zniszczenie informacji uzyskanych do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Art. 134 ust. 5 ustawy umożliwia ujawnianie danych za pomocą sieci telekomunikacyjnej. Mając na uwadze art. 179 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.), zgodnie z którym podmioty wykonujące działalność telekomunikacyjną zobowiązane są do nieodpłatnego wykonywania zadań i obowiązków na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa, i porządku publicznego ustawa uściśla (art. 36b ust. 5 ustawy) tę zasadę. Ponieważ, pomimo obowiązywania przepisów Prawa telekomunikacyjnego w zakresie nieodpłatnego udostępniania danych, w praktyce występują przypadki kwestionowania tej zasady, wzorem innych służb posiadających analogiczne uprawnienia, jednoznacznie wyeksponowano ten obowiązek przedsiębiorców telekomunikacyjnych - bowiem sytuacje sporne w tym zakresie

mogą doprowadzić do utraty dowodów – np. w sytuacji, gdy ustalenie danych lokalizacyjnych zostanie wykonane za późno.

W art. 135 ustawy przewidziana została możliwość prowadzenia, w odniesieniu do wąskiej grupy czynów zabronionych, kontroli operacyjnej polegającej na kontrolowaniu treści korespondencji, kontrolowaniu zawartości przesyłek oraz na stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawnym informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności obrazu, treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych przy pomocy sieci telekomunikacyjnych.

Przesłanki i zasady stosowania kontroli operacyjnej uwzględniają konstytucyjne wzorce określoności przepisów prawa, wkraczania w sferę swobód i wolności obywatelskich tylko na zasadach określonych w ustawie i tylko w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy art. 135 ustawy wskazują jednoznacznie właściwość rzeczową kontroli operacyjnej oraz granice czasowe stosowania tego środka.

W art. 136 ustawy zawarte zostały zasady stosowania przesyłki niejawnie nadzorowanej – tj. niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi. Instytucja ta ma umożliwić skuteczniejsze zwalczanie przestępczości w obszarze obrotu towarowego z zagranicą oraz w tzw. „szarej strefie” co ma pozwolić na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interesów ekonomicznych i państwa, i obywateli. Przesyłka niejawnie nadzorowana, zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy, ma być środkiem ostatecznym – stosowanym tylko w przypadku gdy inne środki okażą się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że okażą się bezskuteczne lub nieprzydatne. Możliwość zastosowania przesyłki niejawnie nadzorowanej zastrzeżona została tylko do najcięższych gatunkowo rodzajów przestępstw – takich samych jak te, które uzasadniają stosowanie kontroli operacyjnej. Taka konstrukcja przesłanek ma na celu zapewnienie faktycznej proporcjonalności pomiędzy prawnie chronionymi dobrami obywatela a ochroną porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej. Zaproponowane rozwiązania - tj. nadzór Prokuratora Generalnego nad wynikami prowadzonych czynności, możliwość nakazania zaniechania stosowania przesyłki przez Prokuratora Generalnego mają stanowić gwarancję sięgania po tę instytucję tylko w ramach czynności operacyjno –

rozpoznawczych podejmowanych tylko w celu realizacji niektórych zadań ustawowych zmierzających do ochrony porządku publicznego państwa

Art. 137 ustawy przewiduje możliwość stosowania tzw. „łapówki kontrolowanej” – tj. przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej (ust. 1) oraz złożenia propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej (ust. 2). Instytucja ta ma dać wywiadowi skarbowemu skuteczne narzędzie do zwalczania plagi polskiego życia publicznego – korupcji a w szerszym wymiarze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interesów ekonomicznych i państwa, i obywateli. Skonstruowana została z poszanowaniem konstytucyjnych zasad, tak jak ww. instytucje.

Zarządzana będzie przez Ministra Finansów a nadzór nad jej każdorazowym przeprowadzaniem sprawował będzie Prokurator Generalny (ust. 2), który będzie mógł nakazać zaniechanie tych czynności w każdym czasie. Dodatkowo Ministra Finansów na podstawie ust. 3 zobowiązany jest do bieżącego informowania Prokuratora Generalnego o wynikach przeprowadzonych czynności (ust.3).

Art. 138 ustawy reguluje zasady postępowania z materiałami uzyskanymi w czasie prowadzenia czynności wywiadu skarbowego, w tym kontroli operacyjnej, przesyłki niejawnie kontrolowanej oraz łapówki kontrolowanej. Sposób wykorzystania informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną (uzyskanych na podstawie i w trybie art. 134 ust. 1) uregulowany został w art. 139.

Na podstawie art. 140 ustawy, wywiad skarbowy ma możliwość oraz obowiązek współdziałania z organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych. Art. 141 ustawy uprawnia wywiad skarbowy do korzystania z informacji zawartych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK). Na podstawie art. 142 ustawy, wywiad skarbowy może uzyskiwać, gromadzić i przetwarzać, w zakresie koniecznym do wykonania ustawowych zadań, informacje, w tym również dane osobowe.

Zgodnie z art. 143 ustawy urzędnik wywiadu skarbowego przy wykonywaniu czynności wywiadu skarbowego może korzystać z pomocy osób niebędących urzędnikami skarbowymi.

Udostępnianie informacji o osobie, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz w wyniku dostępu do informacji stanowiących tajemnicę telekomunikacyjną lub w wyniku współdziałania z organami, służbami lub

instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych, jest możliwe zgodnie z art. 144 ustawy, tylko na żądanie sądu, prokuratora lub Szefa KCIK.

Zgodnie z art. 145 ustawy, koszty podejmowanych przez wywiad skarbowy czynności operacyjno – rozpoznawczych, w zakresie których konieczna jest ochrona form i metod ich wykonywania, są pokrywane z utworzonego w tym celu funduszu operacyjnego znajdującego się w dyspozycji Ministra Finansów.

Art. 146 ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek ochrony form i metod wykonywania czynności operacyjno – rozpoznawczych, własnych obiektów oraz danych identyfikujących urzędników wywiadu skarbowego. Stosownie do art. 146 ust. 2 ustawy, urzędnicy wywiadu skarbowego przy wykonywaniu czynności służbowych mogą posługiwać się dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie danych ich identyfikujących oraz środków, którymi posługują się przy wykonywaniu zadań służbowych. Art. 146 ust. 4 ustawy przyznaje urzędnikom wywiadu skarbowego możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego i użycia broni palnej zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 4 (w art. 127, art. 128 ust. 1, art. 129, art. 130 ust. 1 – 4).

5.4 Analityka finansowa

Zadania związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniem terroryzmu realizowane będą przez jednostkę analityki finansowej wyodrębnioną w strukturze Inspekcji Skarbowej. Konieczność wydzielenia tej kategorii zadań wiąże się z ich specyfiką (szeroki dostęp do informacji objętych różnymi tajemnicami zawodowymi), jak też uregulowaniami międzynarodowymi wskazującymi na konieczność posiadania przez państwo takiej jednostki pozostawiając jednocześnie jej umiejscowienie w strukturze administracyjnej państwa do decyzji władz krajowych (art. 152)

Jednostka analityki finansowej będzie także realizowała nowe zadanie jakim jest analiza ryzyka w obszarze przepływów finansowych osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Realizacja tego zadania wymaga zaangażowania zarówno sektora prywatnego jak i publicznego. W przyjętej konstrukcji JAF występuje nie tylko jako jeden z podmiotów realizujących to zadania ale także jako koordynator działań w całym systemie. Wskazać należy, że polskie rozwiązania obejmują także obywateli

polskich Jednakże biorąc pod uwagę postrzeganie Polski jako kraju podatnego na korupcję, jak też realizację celu jakim jest jawność i transparentność życia publicznego takie podejście jest w pełni uzasadnione (art. 153).

Nastąpi również wzmocnienie realizacji kontroli w obszarze przeciwdziałania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu poprzez możliwość ich podejmowania przez wojewódzkie inspektoraty skarbowe (art. 154).

5.5 Kadry

Ze względu na rangę i wagę spraw, którymi zajmowała się będzie Inspekcja Skarbowa zdecydowano, że spośród urzędników skarbowych pełniących służbę w wojewódzkich inspektoratach skarbowych oraz wyodrębnionych komórkach organizacyjnych realizujących zadania Inspekcji Skarbowej będą mogli być powołani przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych inspektorzy skarbowi. Minister będzie również odwoływał inspektorów skarbowych w przypadkach określonych w ustawie.

Warunkiem powołania na inspektora będzie złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu kwalifikacyjnego na inspektora skarbowego.

Do egzaminu będzie mógł przystąpić każdy urzędnik skarbowy posiadający co najmniej 3-letni staż pracy w jednostkach organizacyjnych KAS lub wyodrębnionych komórkach organizacyjnych.

Warunki przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na inspektora skarbowego minister właściwy do spraw finansów publicznych określi zarządzenia.

Dodatkowo w celu zapewnienia efektywnego zarządzania Inspekcją Skarbową przyjęto odmienny niż w innych jednostkach organizacyjnych KAS system odwołania dyrektora.

6. Służba w Krajowej Administracji Skarbowej

Projektowana ustawa uregulowałaby przy tym status prawny urzędników skarbowych zatrudnionych w KAS, tworząc jednolitą, specjalistyczną Służbę Skarbową.

Dział VI reguluje służbę urzędnika skarbowego. W projektowanej ustawie w związku z zatrudnieniem przewidziany został stosunek służbowy. Nawiązanie stosunku służbowego, jest formą świadczenia pracy w KAS. Stworzenie w ustawie odrębnego,

jednolitego statusu urzędnika skarbowego, umożliwi zwiększenie efektywności realizacji przez organy KAS zadań wynikających z przepisów dotyczących danin publicznych. Ponadto ujednotoczy struktury odrębnych w chwili obecnej administracji podatkowej i służby celnej.

Rozdział 1 projektu reguluje zagadnienia nawiązania, zmiany i ustania stosunku służbowego w Krajowej Administracji Skarbowej. Właściwym do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach związanych z pełnieniem służby oraz zatrudnieniem w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest minister właściwy do spraw finansów publicznych, natomiast w pozostałych jednostkach organizacyjnych KAS właściwym do podejmowania tych rozstrzygnięć jest kierownik jednostki.

Projekt ustawy określa także wymogi stawiane osobom pełniącym służbę w KAS. Zgodnie z tym w KAS może pełnić służbę osoba:

- posiadająca obywatelstwo polskie,
- posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystająca z pełni praw publicznych,
- wykazująca się nieskazitelną postawą moralną i obywatelską,
- nie karana za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego albo umyślne przestępstwo skarbowe,
- posiadająca wyższe wykształcenie lub średnie o wymaganych kwalifikacjach zawodowych,
- która nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592 i Nr 249, poz. 1832), ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

Nabór na wolne stanowiska służbowe odbywa się w trybie postępowania rekrutacyjnego, mającego na celu sprawdzenie posiadania wymaganych kwalifikacji zgodnie z informacją o wolnych stanowiskach służbowych.

Przyjęcie kandydata do służby w KAS następuje po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego, na które składają się m.in.: - informacja publiczna o wolnym

stanowisku służbowym; - przyjęcie podania o przyjęcie do służby, kwestionariusza osobowego, a także dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierających dane o poprzednim zatrudnieniu; - przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej.

Postępowanie to może być rozszerzone w stosunku do kandydata ubiegającego się o przyjęcie do służby w KAS na stanowisko wymagające szczególnych umiejętności lub predyspozycji. W ramach dodatkowych czynności rekrutacyjnych można przeprowadzić postępowanie sprawdzające, określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych, ustalić zdolność fizyczną i psychiczną do służby a także przeprowadzić badanie psychofizjologiczne. Stanowiska wymagające rozszerzonego postępowania rekrutacyjnego określi Minister właściwy do spraw finansów publicznych określa w drodze rozporządzenia.

Stosunek służbowy urzędnika skarbowego powstaje w drodze mianowania na urzędnika skarbowego w służbie przygotowawczej. Służba przygotowawcza trwa dwanaście miesięcy i kończy się wydaniem opinii kwalifikacyjnej. W trakcie służby przygotowawczej urzędnik skarbowy jest obowiązany:

- ukończyć przeszkolenie w Krajowej Szkole Skarbowości,
- odbyć przeszkolenie praktyczne w jednostkach organizacyjnych KAS,
- zdać z wynikiem pozytywnym egzamin, obejmujący sprawdzenie nabytej wiedzy i umiejętności,

Taki system nadzoru nowo przyjętych urzędników pozwoli na dokładne zapoznanie się z jego umiejętnościami i predyspozycjami a tym samym pomoże w podjęciu decyzji o przydatności do służby stałej.

Po zakończeniu służby przygotowawczej i uzyskaniu pozytywnej oceny w opinii kwalifikacyjnej, urzędnik skarbowy zostaje mianowany urzędnikiem skarbowym w służbie stałej. W tym momencie nadaje mu się stopień służbowy urzędnika skarbowego XVI stopnia.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w przypadkach uzasadnionych szczególnymi kwalifikacjami i umiejętnościami urzędnika skarbowego, może skrócić okres służby przygotowawczej albo zwolnić urzędnika skarbowego od odbywania tej służby a także nadać wyższy stopień służbowy. Taka regulacja umożliwi przyjmowanie do KAS osób posiadających już niezbędne kwalifikacje i umiejętności dając możliwość niezwłocznego ich wykorzystania w służbie.

Przed podjęciem służby urzędnik skarbowy składa ślubowanie następującej treści roty: "Ja, Obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ślubuję: służyć wiernie Państwu Polskiemu, przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, sumiennie i bezstronnie wykonywać obowiązki urzędnika skarbowego Krajowej Administracji Skarbowej zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą, a także strzec honoru, godności i dobrego imienia Krajowej Administracji Skarbowej oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej." Do treści ślubowania można dodać słowa "Tak mi dopomóż Bóg." Złożenie ślubowania urzędnik skarbowy potwierdza podpisem. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze zarządzenia, określa ceremoniał Krajowej Administracji Skarbowej.

Aktu mianowania urzędnika skarbowego dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych lub upoważniona przez niego osoba. W akcie mianowania określa się : imię i nazwisko i datę mianowania. Stanowisko i wynagrodzenie oraz inne elementy związane z pełnieniem służby urzędnika, określi kierownik jednostki organizacyjnej KAS, w której urzędnik pełnił będzie służbę stałą.

Ustanawia się 16 stopni służbowych urzędnika skarbowego. Stopnie służbowe nadaje minister właściwy do spraw finansów publicznych w akcie mianowania. Nadanie urzędnikowi skarbowemu kolejnych stopni służbowych, następuje nie wcześniej niż co 2 lata i jest uzależnione od zajmowanego stanowiska, oceny służbowej i posiadanych kwalifikacji zawodowych. Wniosek o nadanie kolejnego stopnia sporządza bezpośredni przełożony. Na wniosek kierującego jednostką organizacyjną KAS, umotywowany szczególnymi kwalifikacjami lub osiągnięciami w służbie, minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyrazić zgodę na wcześniejsze przyznanie wyższego stopnia służbowego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze zarządzenia, szczegółowy tryb nadawania stopni urzędnikom skarbowym oraz ich wzory, biorąc pod uwagę zajmowane stanowisko, kwalifikacje, okres pełnienia służby oraz szczegółowy model kompetencyjny.

Kierujący jednostkami organizacyjnymi KAS, w zakresie swojej właściwości, są uprawnieni do określania warunków pełnienia służby, przenoszenia, delegowania, zawieszania i uchylenia zawieszenia w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby oraz stwierdzania wygaśnięcia stosunku służbowego. Przeniesienia pomiędzy różnymi jednostkami organizacyjnymi KAS dokonuje wspólny dla tych jednostek organ nadrzędny, a gdy nie ma wspólnego organu nadrzędnego - minister właściwy

do spraw finansów publicznych. Wymienione sprawy są załatwiane przez wydanie decyzji, od których urzędnikowi skarbowemu przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Gdy decyzję wydał minister, przysługuje urzędnikowi wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniesienie środka odwoławczego nie wstrzymuje wykonania decyzji.

Czas pełnienia służby urzędnika skarbowego jest określony wymiarem jego obowiązków, z uwzględnieniem prawa do wypoczynku. Czas służby wynosi przeciętnie 40 godzin tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 6 miesięcy. W przypadkach uzasadnionych rodzajem służby lub jej organizacją, a zwłaszcza koniecznością funkcjonowania służby w systemie zmianowym, kierujący jednostką organizacyjną KAS może wprowadzić rozkład czasu służby, w którym dopuszczalne jest przedłużenie czasu służby do 12 godzin na dobę. W tym przypadku powinien być uwzględniony czas na wypoczynek urzędnika skarbowego po służbie, nie krótszy niż 11 godzin. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania rozkładu czasu służby, w szczególności biorąc pod uwagę zagwarantowanie prawa do wypoczynku.

Urzędnik skarbowy podlega ocenie służbowej przez bezpośredniego przełożonego przynajmniej raz na dwa lata. W terminie 14 dni od dnia doręczenia oceny służbowej, urzędnik może wnieść odwołanie do odpowiednich kierujących jednostkami w której pełni służbę.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych, jeżeli przemawia za tym szczególny interes służby, może przenieść, na okres nie dłuższy niż dwa lata, urzędnika skarbowego do innego urzędu w tej samej lub innej miejscowości. Przenosząc urzędnika do innej miejscowości należy mu zapewnić odpowiednie warunki mieszkaniowe, z uwzględnieniem jego sytuacji rodzinnej, zwrot kosztów przeniesienia, zwrot opłat za udostępnione czasowo mieszkanie oraz jednorazowe świadczenie w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Do kosztów przeniesienia zalicza się także koszty przejazdu urzędnika skarbowego i członków jego rodziny oraz przewozu mienia.

Jeżeli jest to uzasadnione potrzebami służby, kierujący jednostką organizacyjną KAS może w każdym czasie przenieść urzędnika skarbowego do służby na innym stanowisku w tej samej jednostce organizacyjnej KAS, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe

Przeniesienie w jednostce i poza nią może być dokonane również na prośbę urzędnika.

Projekt reguluje także sprawy delegacji, w przypadku których urzędnikowi skarbowemu przysługują należności na zasadach określonych w przepisach w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej, wydanych na podstawie Kodeksu pracy

Urzędnika skarbowego można w określonych sytuacjach przenieść na niższe stanowisko służbowe. W szczególności jest to związane z:

- niewywiązywaniem się z obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku służbowym, stwierdzonym w okresie służby stałej w dwóch kolejnych ocenach służbowych, między którymi upłynęło co najmniej 3 miesiące,
- likwidacją zajmowanego stanowiska służbowego, gdy nie ma możliwości przeniesienia go na równorzędne stanowisko służbowe,
- pisemną prośbą urzędnika.

Z urzędnikiem skarbowym, który nie wyraził zgody na przeniesienie na niższe stanowisko służbowe można rozwiązać stosunek służbowy. Urzędnika skarbowego przenosi się na niższe stanowisko służbowe także w razie wymierzenia kary dyscyplinarnej wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe.

Przepisy art. 177 i 178 regulują sprawy zawieszania stosunku służbowego. Określone zostały przypadki obligatoryjnego zawieszenia, możliwości zawieszenia a także okres jego trwania. Uregulowano także kwestię, na czym polega zawieszenie w pełnieniu obowiązków służbowych.

Przepisy art. 180 i 181 regulują przypadki wygaśnięcia i rozwiązania stosunku służbowego urzędnika skarbowego.

Rozdział 2 Działu V reguluje prawa i obowiązki urzędników skarbowych (art. 183 - 201). Przepisy te są z jednej strony podtrzymaniem zasad obowiązujących w służbie cywilnej a drugiej obowiązujących w Służbie Celnej. Wprowadzone zostały elementy niezbędne do zatrzymania obecnie galopującej fluktuacji kadr. Jest to niezbędne, aby zatrzymać w szeregach KAS młodą, dobrze wykształconą kadrę urzędników skarbowych a także zachęcić do podjęcia służby podobną jakościowo grupę z rynku pracy.

Przepisy art. 183 określają obowiązki urzędnika skarbowego, który jest obowiązany w szczególności:

- dochować obowiązków wynikających z rotę złożonego ślubowania,
- rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania,
- dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej,
- racjonalnie gospodarować środkami publicznymi,
- podnosić kwalifikacje zawodowe,
- godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią,
- przestrzegać zasad etyki zawodowej urzędnika Krajowej Administracji Skarbowej.

Urzędnik skarbowy jest obowiązany wypełniać polecenia służbowe przełożonych (art. 184). Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu urzędnika skarbowego jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik skarbowy powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu na piśmie. W razie pisemnego potwierdzenia polecenia urzędnik skarbowy powinien je wykonać. Urzędnik skarbowy nie wykonuje polecenia, jeśli jego wykonanie prowadziłoby do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i o takim zdarzeniu urzędnik skarbowy jest obowiązany zawiadomić ministra właściwego do spraw finansów publicznych z pominięciem drogi służbowej.

Utrzymana zostaje zasada zakazu podejmowania dodatkowego zajęcia zarobkowego, bez zgody kierującego jednostką organizacyjną KAS (art. 185). Warunkiem tej zgody jest brak kolizji dodatkowego zarobkowania z wykonywanymi przez urzędnika obowiązkami służbowymi a także nie podważanie zaufania do KAS. Urzędnik skarbowy nie może publicznie manifestować poglądów politycznych, być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz (art. 186 ust 1). W przypadku, gdy urzędnik skarbowy będzie się ubiegał o mandat radnego, posła, senatora, udziela mu się urlopu bezpłatnego na czas trwania kampanii wyborczej. W przypadku uzyskania tego mandatu, urlop bezpłatny rozciąga się na czas jego wykonywania. Analogiczne zasady dotyczą kandydowania i pełnienia funkcji organu samorządu terytorialnego (art. 186 ust. 2 i 3).

Przewiduje się, iż w KAS będą działały związki zawodowe (art. 187). Do spraw działalności związkowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o związkach

zawodowych z zastrzeżeniem, że pracownicy jednostek organizacyjnych KAS i urzędnicy skarbowi nie mają prawa do strajku oraz do podejmowania działań zakłócających funkcjonowanie KAS.

Podobnie jak w innych służbach, w KAS nie może powstać stosunek podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 188).

Przewiduje się ochronę prawną urzędnika skarbowego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych (art. 189). Korzysta on z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych. Elementy ochrony wzmocnione zostają poprzez możliwość zwrotu kosztów poniesionych przez urzędnika na ochronę prawną, jeżeli postępowanie karne wszczęte przeciwko niemu o przestępstwo popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych zostanie zakończone prawomocnym orzeczeniem o umorzeniu wobec braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub niepopelnienia przestępstwa albo wyrokiem uniewinniającym (art. 190).

Urzędnicy skarbowi otrzymują nieodpłatnie umundurowanie, uzbrojenie, środki i wyposażenie niezbędne do wykonywania czynności służbowych (art. 191, art. 192). Oczywiście jest, iż stanowiska i funkcje wymagające tych potrzeby będą zróżnicowane. Nie wszyscy urzędnicy będą nosili mundury, nie wszyscy będą posiadali broń, nie wszyscy będą tak samo wyposażeni. Dlatego też minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia komórki organizacyjne KAS, w których zatrudnionym urzędnikom skarbowym przysługuje broń służbowa lub umundurowanie a także szczegółowe zasady przydziału, okresy zużycia, wzory, kolory i normy umundurowania, wzory stopni służbowych, zasady i sposób noszenia umundurowania, wysokość i warunki przyznawania równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie oraz za okresowe czyszczenie munduru.

Wprowadzona zostaje zasada wcześniejszego prawa do emerytury dla urzędników skarbowych po 15 latach pełnienia służby. Dotyczy ona bardzo wąskiej grupy urzędników, pełniących służbę w komórkach organizacyjnych mobilnych grup kontrolnych. Regulacja ta jest uzasadniona wysokimi wymaganiami w zakresie predyspozycji psychofizycznych urzędnika skarbowego pełniącego służbę w wymienionych komórkach oraz uciążliwościami wynikającymi ze specyfiki pracy na różnych obszarach: drogowych, kolejowych, morskich i lotniczych. Przy ogólnie

obowiązującym wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) brak nowych uregulowań powodowałyby konieczność zwalniania ze służby urzędników skarbowych z dużym stażem zawodowym, z powodu niespełnienia wymogów zdrowotnych, bez prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych, przy zminimalizowanej możliwości uzyskania innego zatrudnienia. Dodatkowo należy brać pod uwagę że służba w tych komórkach charakteryzuje się dużą uciążliwością i niebezpieczeństwem wynikającym ze specyfiki pracy w tym zwalczaniem przestępczości skarbowej, celnej, i transgranicznej. Z uwagi na warunki pracy analogiczne jak w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, przepisy o zaopatrzeniu emerytalnych stosuje się odpowiednio do urzędników skarbowych (art. 193).

Projekt ustawy określa również zasady dodatkowych urlopów (art. 194). Po 15 latach służby przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 1 dnia za każdy następny ukończony rok służby, jednak nie więcej niż 10 dni. Ponadto urzędnikowi skarbowemu w służbie stałej, na pisemny wniosek uzasadniony ważnymi względami, można udzielić urlopu bezpłatnego, a także płatnego urlopu zdrowotnego nieprzekraczającego jednak 30 kolejnych dni w każdym roku kalendarzowym. W celu rozwiania wątpliwości dotyczących zaliczania stażu pracy do uprawnień urlopowych, ustawa określa iż do tego stażu zalicza się dotychczasowy staż pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a także w innych jednostkach organizacyjnych podległych temu ministrowi.

Urzędnikowi skarbowemu, który przejawia inicjatywę i osiąga znaczące wyniki w służbie, można udzielić wyróżnień (art. 195), takich jak:

- pisemna pochwała,
- krótkoterminowy, dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze nie przekraczającym 7 dni roboczych w ciągu roku,
- nagroda pieniężna lub rzeczowa,
- mianowanie na wyższy stopień służbowy,
- nadanie odznaki „Zasłużony dla Krajowej Administracji Skarbowej”,
- przedstawienie do orderu lub odznaczenia państwowego.

Wynagrodzenie urzędnika skarbowego składa się z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków do wynagrodzenia, ustalanych z zastosowaniem mnożników kwoty bazowej, której wysokość według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (art. 196). Wynagrodzenie zasadnicze urzędnika skarbowego XVI stopnia nie może być niższe niż trzykrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, którą zakłada się w wysokości trzykrotności minimalnego wynagrodzenia przewidzianego w przepisach o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Do wynagrodzenia zasadniczego przewiduje się dodatki za stopień służbowy, za wieloletnią służbę i dodatek w zależności od wykonywanych zadań. Dodatek za wieloletnią służbę przysługuje po 5 latach służby i wynosi 5 % wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1 % za każdy dalszy rok służby aż do osiągnięcia 20 % wynagrodzenia zasadniczego. Urzędnikowi skarbowemu przysługują także nagrody jubileuszowe.

Art. 197 przewiduje dla urzędników skarbowych dodatkowe roczne wynagrodzenie. Dodatkowo, za szczególne osiągnięcia w służbie, można przyznać nagrody ze specjalnie utworzonego funduszu nagród, który wynosi nie mniej niż 3 % planowanych wynagrodzeń osobowych i pozostaje w dyspozycji kierujących właściwymi jednostkami organizacyjnymi KAS.

Końcowo, przepisy art. 201 nakazują w sprawach ze stosunku służbowego urzędników skarbowych, nieuregulowanych w ustawie, stosowanie odpowiednio przepisów Kodeksu Pracy, a do wydawanych decyzji przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

7. Inspektorzy skarbowi

Ze względu na rangę i wagę spraw, którymi zajmowała się będzie Inspekcja Skarbowa zdecydowano, że spośród urzędników skarbowych pełniących służbę w wojewódzkich inspektoratach skarbowych oraz wyodrębnionych komórkach organizacyjnych realizujących zadania Inspekcji Skarbowej będą mogli być powołani przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych inspektorzy skarbowi. Minister będzie również odwoływał inspektorów skarbowych w przypadkach określonych w ustawie.

Warunkiem powołania na inspektora będzie złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu kwalifikacyjnego na inspektora skarbowego.

Do egzaminu będzie mógł przystąpić każdy urzędnik skarbowy posiadający co najmniej 3-letni staż pracy w jednostkach organizacyjnych KAS lub wyodrębnionych komórkach organizacyjnych.

Warunki przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego na inspektora skarbowego minister właściwy do spraw finansów publicznych określi zarządzenia.

8. Skarbowy Zasób Kadrowy

Przepisy Rozdziału 8 Działu V projektu ustawy (art. 204 – 212) w całości normuje sposób tworzenia i funkcjonowania Skarbowego Zasobu Kadrowego. Do skarbowego zasobu kadrowego należą urzędnicy skarbowi jednostek organizacyjnych KAS, którzy spełniają łącznie następujące kryteria: posiadają obywatelstwo polskie; nie byli karani za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiadają następujące wykształcenie: ukończyli studia wyższe i uzyskali tytuł magistra w Polsce lub za granicą i uznane według odrębnych przepisów w Polsce za równorzędne w zakresie prawa, ekonomii, administracji, zarządzania, lub ukończyli inne studia wyższe i uzyskali tytuł magistra w Polsce lub za granicą i uznane według odrębnych przepisów w Polsce za równorzędne, uzupełnione studiami podyplomowymi lub studiami trzeciego stopnia w rozumieniu ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ukończonymi w Polsce lub za granicą w zakresie prawa, ekonomii, zarządzania albo administracji; posiadają co najmniej trzyletni staż pracy w jednostkach organizacyjnych KAS, bądź też w odpowiednich organach publicznych państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym bądź też są absolwentami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. Nr 218, poz. 1592, Nr 249, poz. 1832), ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej; ukończyli z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne do skarbowego zasobu kadrowego. Do skarbowego zasobu kadrowego należą także

osoby, które tworzą państwowy zasób kadrowy, o którym mowa w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz.1217),

Potrzeba utworzenia Skarbowego Zasobu Kadrowego wynika z odmienności zadań realizowanych przez służby celne oraz podatkowe w stosunku do pracowników służby cywilnej realizujących wydatki budżetu państwa. Tym samym istnieje potrzeba sprawnego, przejrzystego i obiektywnego wyłonienia kandydatów kadry kierowniczej we wszystkich jednostkach organizacyjnych KAS.

9. Praca w Krajowej Administracji Skarbowej.

W KAS, na stanowiskach administracyjnych, technicznych i gospodarczych mogą być zatrudniani pracownicy. Nawiązanie stosunku pracy odbywa się na zasadach określonych w Kodeksie pracy. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, stanowiska pracy, o których mowa w ust. 1, mając na uwadze charakter wykonywanych zadań (art. 213 ust. 2). Zatrudnienie poprzez nawiązanie stosunku pracy dotyczy tylko pracowników szeroko rozumianej obsługi, tj. niemerytorycznych. Ten rodzaj stosunku prawnego jest najwłaściwszy dla relacji pracownik – pracodawca. Natomiast pracownicy merytoryczni, a więc bądź piastujący funkcję organu podatkowego, bądź występujący z upoważnienia tego organu będą zatrudnieni tylko na podstawie stosunku służbowego – poprzez powołanie (w przypadku osób piastujących funkcję organu), bądź poprzez mianowanie (pozostali pracownicy).

10. Odpowiedzialność dyscyplinarna w Krajowej Administracji Skarbowej.

Dział VIII projektu ustawy reguluje zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędnika skarbowego. Zgodnie z art. 214 urzędnicy skarbowi, niezależnie od odpowiedzialności karnej, ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych. Urzędnikowi skarbowemu, w zależności od stopnia naruszenia obowiązków służbowych, mogą być wymierzane kary dyscyplinarne (art. 216):

- upomnienie,
- nagana,
- nagana z ostrzeżeniem,

- przeniesienie na niższe stanowisko służbowe,
- obniżenie stopnia służbowego,
- obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o nie więcej niż 25 %, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy,
- wydalenie ze służby w Krajowej Administracji Skarbowej.

Zasadą jest iż postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte niezależnie od innych rodzajów odpowiedzialności za ten sam czyn (art. 215). Okres czasu, po upływie którego nie może być wszczęte postępowanie dyscyplinarne nie może być dłuższy niż sześć miesięcy od dnia uzyskania wiadomości przez kierującego jednostką organizacyjną KAS o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną albo rok od dnia popełnienia takiego czynu. Dalsze przepisy regulują sytuacje biegu terminów w przypadku nieobecności w pracy urzędnika skarbowego. Kara dyscyplinarna nie może zostać wymierzona po upływie dwóch lat od dnia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Ponadto prawomocne orzeczenie kary wydalenia ze służby powoduje zakaz ubiegania się o zatrudnienie w Krajowej Administracji Skarbowej przez okres pięciu lat.

Prowadzenie postępowanie i orzekanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników skarbowych należy odpowiednio: w I instancji do komisji dyscyplinarnych działających przy danym organie KAS oraz w II instancji do odwoławczej komisji dyscyplinarnej, działającej przy ministrze właściwym do spraw finansów publicznych. Organem właściwym do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych w stosunku do urzędników skarbowych jest rzecznik dyscyplinarny, powołany przez kierownika jednostki organizacyjnej lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W odniesieniu do osób pełniących funkcje dyrektora, naczelnika i ich zastępców właściwym do wydania polecenia wszczęcia postępowania jest organ powołujący (art. 223).

Członków komisji dyscyplinarnych, w tym przewodniczącego i zastępców przewodniczącego, powołuje na okres trzech lat odpowiednio kierujący jednostką organizacyjną KAS albo minister właściwy do spraw finansów publicznych. Członkiem komisji dyscyplinarnej może być tylko urzędnik skarbowy.

O wszczęciu tego postępowania rzecznik dyscyplinarny zawiadamia urzędnika skarbowego, którego ono dotyczy. O przekazaniu komisji dyscyplinarnej I instancji wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego decyduje kierujący jednostką organizacyjną KAS na podstawie wniosku rzecznika dyscyplinarnego. Jednocześnie

może on, na podstawie wniosku rzecznika dyscyplinarnego, wymierzyć karę dyscyplinarną upomnienia, nagany i nagany z ostrzeżeniem. Obwiniony urzędnik musi na to wyrazić zgodę. Taki tryb powoduje nie przekazywanie sprawy do komisji dyscyplinarnej (art. 222 ust. 4).

Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przez komisję dyscyplinarną I instancji następuje z dniem zgłoszenia wniosku przez rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania (art. 225). W trakcie postępowania obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. W sprawach gdzie rzecznik dyscyplinarny wnosi o orzeczenie kary wydalenia ze służby, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru, przewodniczący składu orzekającego wyznacza mu obrońcę spośród urzędników skarbowych. Orzeczenie komisji I instancji zostaje wydane po przeprowadzeniu rozprawy, w toku której wysłuchuje się rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego oraz jego obrońcy, a także po rozpatrzeniu innych dowodów mających znaczenie w sprawie. Rozprawa jest jawna dla urzędników skarbowych. Jej jawność może być wyłączona w uzasadnionych przypadkach, jednakże ogłoszenie orzeczenia jest jawne. Po ogłoszeniu orzeczenia przewodniczący składu orzekającego podaje ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia, natomiast doręczenie orzeczenia wraz z uzasadnieniem następuje nie później niż w ciągu 7 dni od dnia jego ogłoszenia.

Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej I instancji strony mają prawo wniesienia odwołania (art. 226). Odwołanie wnosi się do komisji dyscyplinarnej II instancji za pośrednictwem komisji dyscyplinarnej I instancji w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie orzeczenia.

Komisja dyscyplinarna II instancji działa na analogicznych zasadach jak komisja dyscyplinarna I instancji, przy czym od jej orzeczeń stronom służy odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego (art. 227).

Odpis prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej dołącza się do akt osobowych urzędnika skarbowego (art. 228). Prawomocne orzeczenie o ukaraniu podlega niezwłocznemu wykonaniu. Kara dyscyplinarna podlega wykreśleniu z akt komisji dyscyplinarnej i akt osobowych urzędnika skarbowego po upływie dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Biorąc pod uwagę osiągnięcia w pracy i zachowanie się urzędnika skarbowego, komisja dyscyplinarna może na wniosek

urzędnika lub jego przełożonego uznać karę za niebyłą i zarządzić jej wykreślenie w terminie wcześniejszym.

Kierując się potrzebą rzetelnego i sprawnego prowadzenia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego, minister właściwy do spraw finansów publicznych określi w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia postępowań dyscyplinarnych (art. 230).

Ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (art. 231).

IV. Charakterystyka i ocena przewidywanych skutków regulacji (OSR)

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt ustawy o KAS.

Projekt oddziałuje bezpośrednio na izby i urzędy celne oraz izby i urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej oraz urząd obsługujący ministra właściwego do spraw finansów publicznych w części obejmującej zarządzanie administracją podatkową, Służbą Celną, kontrolą skarbową, wykonywanie funkcji Jednostki Certyfikującej i wykonującej audyt wydatków europejskich dla okresu programowania 2004-2006, Jednostki Audytowej programów europejskich w okresie programowania 2007-2013 jednostkę analityki finansowej, realizującej zadania w dziedzinie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz jednostki koordynującej system kontroli finansowej oraz audyt wewnętrzny w administracji publicznej. Projektowana regulacja będzie miała także pośredni wpływ na podatników i osoby dokonujące obrotu towarowego z zagranicą.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji.

Projekt wymaga szerokich konsultacji społecznych.

Projekt zostanie przedstawiony do zaopiniowania Radzie Służby Publicznej oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Ponadto projekt zostanie przedłożony do konsultacji następującym partnerom społecznym:

Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Federacji Związków Zawodowych Pracowników Skarbowych, Radzie Sekcji Krajowej NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych, Ogólnopolskiej Federacji Związków Zawodowych działającej przy wyspecjalizowanych urzędach skarbowych, Związkowi Zawodowemu Pracowników Egzekucji Administracyjnej, Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej,

Związkowi Zawodowemu Szczególnego Nadzoru Podatkowego i Akcyzy, Zrzeszeniu Związków Zawodowych Służby Celnej RP, Związkowi Zawodowemu „Merkuriusz”

Ponadto projektowane regulacje zostaną przekazane do konsultacji instytucjom zajmującym się problematyką reform administracji publicznej i służb publicznych takim jak: Krajowej Izbie Doradców Podatkowych, Stowarzyszeniu Podatników w Polsce, Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Business Centre Club – Związek Pracodawców, Związkowi Rzemiosła Polskiego.

Dodatkowo projekt zostanie przekazany do konsultacji: Europejskiemu Instytutowi Administracji Publicznej, Instytutowi Spraw Publicznych oraz Centrum im. Adama Smitha.

Projekt zostanie również umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych poddane zostaną analizie i ocenie pod kątem podstawy modyfikacji zapisów projektu ustawy. Sprawy sporne zostaną wyjaśnione w wyniku bezpośrednich spotkań z zainteresowanymi.

3. Wpływ projektu ustawy o KAS na:

a) sektor finansów publicznych.

Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej – instytucji skonsolidowanej i funkcjonującej na jednolitej podstawie prawnej, wpłynie pozytywnie na mechanizm wymiaru i poboru danin publicznych, a także podniesie poziom bezpieczeństwa finansowego państwa.

Utworzenie w ramach KAS Inspekcji Skarbowej, będzie oznaczało wzmocnienie koordynacji Ministra Finansów w procesie przygotowania i realizacji budżetu państwa oraz innych zadań w ramach systemu finansów publicznych. Uproszczenie systemu i zaostrzenie sankcji za naruszenia dyscypliny finansów publicznych przyczynią się do ograniczenia strat ponoszonych przez sektor finansów publicznych w wyniku błędów i nadużyć popełnianych przez urzędników.

Podkreślić należy, że powstanie wyspecjalizowanego korpusu urzędników skarbowych, działającego w oparciu o jednorodny i stabilny status zawodowy – jednakowy dla wszystkich osób pełniących służbę w KAS, ma na celu spowodowanie znacznego podniesienia poziomu merytorycznego urzędników KAS oraz jakości świadczonych przez nich usług. Osiągnięcie tego celu wpłynie na zmniejszenie liczby wydawanych wadliwych decyzji, a to będzie oznaczać obniżenie kosztów postępowania administracyjnego i sądowego. Uchroni także nowopowstałą administrację przed ponoszeniem kosztów wypłaty odszkodowań z tytułu błędnych rozstrzygnięć.

Konsolidacja dotychczasowo niezależnie działających administracji podatkowej i Służby Celnej przyczyni się do wzrostu efektywności i prawidłowości poboru objętych ich właściwością danin publicznych. Wynikać to będzie z jednolitego systemu zarządzania i związanego z tym lepszego przepływu informacji. Przejęcie przez nowopowstałą w obrębie KAS administrację poboru danin publicznych planowych działań kontrolnych pozwoli na ich większą skuteczność.

Konsolidacja w ramach Inspekcji Skarbowej służb Ministra Finansów zajmujących się wszystkimi przejawami nieprawidłowości bądź patologii w systemie finansów

publicznych wpłynie na wzrost bezpieczeństwa finansowego państwa, podmiotów gospodarczych i obywateli.

Skalę korzyści wynikającą z poprawy jakości i efektywności trudno precyzyjnie oszacować, gdyż będzie to zależać także od jasności i przejrzystości prawa podatkowego i celnego.

Wprowadzenie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej spowoduje oszczędności budżetu państwa. Szacunkowe oszczędności liczone w skali 1 roku związane z konsolidacją administracji celnej, podatkowej i skarbowej wynikają:

- ze zmniejszenia liczby stanowisk kierowniczych w kwocie 27,58 mln zł;
- ze zmniejszenia zatrudnienia wynikającego ze skorzystania przez grupę osób uprawnionych do przejścia na wcześniejszą emeryturę (obecnie zatrudnionych) w kwocie 112,14 mln zł;
- ze zmniejszenia ilości osób pełniących służbę w umundurowaniu w kwocie 7, 8 mln zł.

b) wpływ projektu na rynek pracy

Nie zakłada się zasadniczego wpływu projektu na rynek pracy. Niemniej należy założyć, iż część pracowników skorzysta z uprawnień do wcześniejszych emerytur. Zaznaczyć również należy, iż w efekcie przyjętych rozwiązań w zakresie stworzenia nowego modelu kształcenia i rozwoju posiadanych przez urzędników skarbowych kompetencji nastąpi wzmocnienie pozycji urzędników KAS, co wpłynie na zwiększenie konkurencyjności zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych KAS na rynku pracy. Kosztem stabilizacji stosunku pracy urzędników skarbowych w drodze mianowania będzie ograniczenie możliwości wymiany kadry w KAS.

c) wpływ projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Projektowane rozwiązania wyeliminują różnorodność organów kontrolnych w zakresie ceł i podatków uprawnionych do prowadzenia kontroli oraz wydawania decyzji w sprawach podatkowych i celnych w stosunku do przedsiębiorców. Inspekcja Skarbowa zajmie się natomiast najpoważniejszymi sprawami o charakterze aferalnym oraz patologiami systemowymi, w tym kontrolą resortową w KAS. Zmiana ta powinna wpłynąć na poprawę konkurencyjności gospodarki.

Należy nadmienić, że wprowadzenie nowych, jasnych, czytelnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji skarbowej wpłynie na wzrost efektywności i jakości pracy administracji. Projektowane rozwiązania zmniejszą obciążenia administracyjne podmiotów gospodarczych poprzez zapewnienie kompleksowej obsługi z zakresu prawa celnego i podatkowego w jednym organie administracji skarbowej, a także zniwelują różnicę w poziomie prawnej ochrony podatników. Ograniczą też istotnie zjawisko uciążliwych kontroli prowadzonych przez różne organy w podmiotach gospodarczych.

Skupienie orzecznictwa w sprawach celnych i podatkowych w jednym organie przyczyni się również skrócenia czasu trwania postępowań, a tym samym umożliwi prowadzenie działalności gospodarczej w sposób bezpieczny i efektywny. Poprawie ulegnie jakość pracy administracji, przez co ograniczony zostanie stopień uznaniowości wydawanych decyzji co wpłynie na wzrost zaufania do administracji skarbowej. Ponadto czytelne reguły podziału zadań i wynikających z nich kompetencji spowoduje spadek poziomu zagrożenia korupcją.

Kontynuacja przez Inspekcję Skarbową wysoko ocenianego przez Komisję Europejską audytu programów europejskich, prowadzonego obecnie przez kontrolę skarbową, będzie jednym z kluczowych czynników zachowania wynegocjowanego udziału Polski w programach europejskich.

d) wpływ projektu na rozwój regionalny

Utworzenie KAS wpłynie pozytywnie na sytuację i rozwój regionalny. Wdrożenie jednolitych zasad tworzenia izb administracji skarbowej oraz urzędów administracji skarbowej spowoduje równomierne rozmieszczenie siedzib izb oraz urzędów w stosunku do racjonalnych przesłanek ekonomicznych, a nie politycznych. Powinno to spowodować, iż siedziby firm lokowane będą nie tylko w dużych aglomeracjach, gdzie istnieje duża anonimowość, ale także w mniejszych ośrodkach, co spowoduje zwiększenie intensywności i równomierności rozwoju regionalnego oraz poprawi rozwój obszarów wiejskich i otoczenia rolnictwa. Podatnicy jako klienci Krajowej Administracji Skarbowej będą mieć zapewniony dostęp do tych jednostek przynajmniej w takim samym stopniu jak w chwili obecnej. Natomiast dzięki unowocześnieniu sposobu organizacji jakość obsługi w administracji skarbowej będzie odpowiednio wyższa.

Zakłada się przyjęcie następujących kryteriów tworzenia jednostek organizacyjnych KAS:

- a) wykorzystanie obecnych zasobów majątkowych i logistycznych,
- b) urząd administracji skarbowej powinien liczyć od 100 do 200 etatów,
- c) izba administracji skarbowej powinna obejmować właściwością ok. 15 urzędów administracji skarbowej,
- d) funkcjonowanie jednego wojewódzkiego inspektoratu skarbowego na terenie województwa,
- e) mogą być tworzone ośrodki zamiejscowe urzędów administracji skarbowej.

Ponadto, struktura organizacyjna KAS uwzględniać będzie realizację zadania szczególnej ochrony granicy wschodniej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Wspólnoty Europejskiej.

4. Źródła finansowania

Projektowane zmiany nie spowodują zasadniczych skutków dla budżetu państwa. Dokonywane zmiany będą realizowane w ramach zasobów materialnych i środków finansowych pozostających w dyspozycji właściwych organów i jednostek organizacyjnych, których zmiany dotyczą.

W Krajowej Administracji Skarbowej, zatrudnionych będzie łącznie ok. 60 tys. urzędników, nie uwzględniając osób przechodzących na emeryturę. Inspekcja Skarbową będzie stanowiła ok.8% całego stanu zatrudnienia.

Na moment konsolidacji, trzeba jednak założyć wydatki:

- 1) w związku ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę w Krajowej Służbie Skarbowej do kwoty trzykrotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę, które od 1 stycznia 2007 roku zostało ustalone na kwotę 936 zł (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 roku, Dz. U. z dnia 27 września 2006 roku):
 - a) w przypadku izb i urzędów skarbowych należy założyć:

- i. ok. 5000 pracowników zarabiających poniżej 2000 zł implikuje wydatki w kwocie ok. 72 mln zł,
 - ii. ok. 27 000 pracowników zarabiających pomiędzy 2000 – 3000 będzie wymagało wydatków w kwocie ok. 155,5 mln. zł.
 - b) w przypadku izb i urzędów celnych należy założyć:
 - i. ok. 1500 pracowników zarabiających poniżej 2000 zł implikuje wydatki w kwocie ok. 21 mln zł,
 - ii. ok. 7 000 pracowników zarabiających pomiędzy 2000 – 3000 będzie wymagało wydatków w kwocie ok. 40,3 mln. zł.
 - c) w przypadku urzędów kontroli skarbowej ok. 250 pracowników zarabiających poniżej 3000zł będzie wymagało wydatków w kwocie ok. 2,8 mln. zł.
- 2) Wyodrębnione komórki organizacyjne Inspekcji Skarbowej, posiadające uprawnienia w zakresie wydawania poleceń określonego zachowania się oraz zasady użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, zasadniczo nie będą generowały nowych kosztów. Komórki te powstają na bazie obecnie funkcjonujących wydziałów zwalczania przestępczości Służby Celnej i wydziałów realizacyjnych kontroli skarbowej. Na moment wejścia w życie ustawy przewiduje się konsolidację zadań realizowanych przez ww. wydziały. Tym samym koszty funkcjonowania tworzonych komórek będą adekwatne do obecnie ponoszonych. Jedynymi nowymi kosztami są:
- a) wydatki związane z zakupem broni palnej - w wysokości ok. 1,7 mln zł oraz
 - b) koszty szkolenia w zakresie używania broni – w kwocie 1, 46 mln zł.
- 3) Koszty funkcjonowania określonych w projektowanej regulacji nowych jednostek organizacyjnych takich jak Krajowa Szkoła Skarbowości, Centrum Informatyki, Krajowa Informacja Skarbowa, nie będą generowały dodatkowych wydatków, ponieważ powstaną one na bazie istniejących w obecnych strukturach administracji celnej i podatkowej:
- ośrodków szkoleniowych,
 - komórek informatycznych,
 - komórek Krajowej Informacji Podatkowej oraz funkcjonującej lokalnie informacji celnej.
- 4) Koszty służby przygotowawczej będą wynosiły 9 000 zł /osobę. Koszty te oszacowano dla osób nowozatrudnionych po wejściu w życie ustawy o KAS.
- 5) Skutki wynikające z przejścia na wcześniejsze emerytury urzędników skarbowych po 15 latach pełnienia służby w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych Inspekcji Skarbowej - najwcześniej wystąpią w 2023 roku i wyniosą maksymalnie ok. kwocie 28,7 mln zł.
- Przy szacowaniu przyjęto założenia:
- uprawnienia uzyskuje się po 15 latach od wejścia w życie ustawy o KAS i wszyscy uprawnieni z tego skorzystają (obecnie ok. 1550 osób);

– do wyliczeń przyjęto 40 % średniego rocznego uposażenia (66 600 zł na osobę zatrudnioną w komórce organizacyjnej Inspekcji Skarbowej).

- 6) Nie będą występować dodatkowe nakłady finansowe z tytułu nabycia prawa do dodatkowego urlopu wypoczynkowego po 15 latach służby w KAS, ponieważ nie zakłada się dodatkowego zatrudnienia będącego wynikiem wykorzystywania dodatkowych urlopów. Uprawnienie to będzie jedynie wymagało odpowiedniej organizacji pracy.

Warunkiem ograniczenia nieprzewidywalnych kosztów organizacyjnych będzie sprawne przeprowadzenie tej ogromnej zmiany organizacyjnej przy pełnym respektowaniu podstawowej zasady zarządzania wielkimi strukturami organizacyjnymi, polegającej na oddzieleniu funkcji decyzyjnych średniego szczebla od kontrolnych. W przypadku niewłaściwego zarządzania utworzeniem KAS, zakłóceniu może bowiem ulec działanie służb pobierających daniny – a co za tym idzie, może nastąpić obniżenie wpływów do budżetu. Z tego punktu widzenia, szczególnym warunkiem bezpieczeństwa finansowego pozostaje wyodrębnienie Inspekcji Skarbowej. Jej brak lub niewłaściwe funkcjonowanie może oznaczać gwałtowne obniżenie poziomu działań kontrolnych i weryfikacyjnych, co będzie powodowało wzrost korupcji i zaburzenia w procesie zarządzania systemem finansów publicznych.