

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-2-013

XVI: 2019 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Jowita Świerczyńska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-6748-9635

**W KIERUNKU NOWOCZESNEJ ORGANIZACJI -
REFORMA INSTYTUCJONALNA ADMINISTRACJI CELNEJ
W POLSCE**

Wprowadzenie

Reformy gospodarcze wprowadzone w Polsce na początku lat 90., polegające przede wszystkim na zniesieniu monopolu handlu zagranicznego i liberalizacji życia ekonomicznego, stały się początkiem otwierania polskiej gospodarki na świat. Dzięki zmianom w sferze gospodarczej obrót towarowy z zagranicą stał się dozwolony dla każdego na równych prawach. Spowodowało to znaczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych, w tym tych dokonujących obrotu towarowego z zagranicą. Zmiany te zrodziły konieczność przystosowania administracji celnej, głównego realizatora polityki celnej państwa, do nowych wyzwań – szans i zagrożeń, jakie niesie za sobą globalizacja handlu, rosnąca konkurencja i regionalizacja. Od 1990 r. realizacja zadań z zakresu poboru ceł i podatków w handlu zagranicznym oraz ochrony i bezpieczeństwa obrotu towarowego należała do Służby Celnej. Proces integracji Polski z Unią Europejską i dostosowanie polskiego systemu celnego do unijnych standardów, tak, by po wejściu do struktur europejskich administracja celna stała się spójnym elementem służb celnych UE, wymagały: dążenia do stworzenia racjonalnej

i stabilnej struktury organizacyjnej administracji celnej; wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania; doskonalenia umiejętności ustalania odpowiednich instrumentów finansowo-ekonomicznych; wzrostu efektywności krajowego systemu celnego, poprzez udoskonalanie praktycznej działalności organów celnych – ich sprawności, operatywności i wiarygodności.

Lata funkcjonowania Służby Celnej jako niezależnego pionu w Ministerstwie Finansów, obok równie autonomicznych administracji podatkowej i kontroli skarbowej, ukazały słabości, które postanowiono zlikwidować poprzez przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej. W odpowiedzi na potrzebę poszukiwania rozwiązań mających na celu m.in. poprawę skuteczności realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przepływu towarów, a tym samym ochronę bezpieczeństwa obszaru celnego UE, a także zwiększenie efektywności przy realizacji zadań związanych z wymiarem, kontrolą i poborem dochodów budżetowych, przeprowadzona została reforma. Dzięki scaleniu trzech pionów: administracji celnej (izby i urzędy celne), skarbowej (izby skarbowe, urzędy skarbowe) i kontroli (urzędy kontroli skarbowej), utworzono nowy wyspecjalizowany model, tj. Krajową Administrację Skarbową.

Celem artykułu jest analiza ram organizacyjnych administracji celnej w Polsce, zidentyfikowanie przesłanek przeprowadzenia reformy instytucjonalnej oraz wskazanie kierunków przyszłych działań nowego modelu administracji celno-skarbowej. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: administracja celna w Polsce nie może być statyczna wobec wyzwań XXI w. – jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji, cechą każdego systemu i procesu, wymaga uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi i stworzenia nowoczesnej organizacji. Postawiono pytanie badawcze, jak zmieniała się administracja celna w Polsce. Jakie przesłanki, przede wszystkim w wymiarze organizacyjnym, przyczyniły się do dokonanych zmian i czy odniosły one pozytywny efekt w postaci stworzenia skutecznego i efektywnego modelu organizacji? W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów prawodawstwa wtórnego.

Administracja celna w Polsce – rys historyczny

Po II wojnie światowej zadania administracji celnej w Polsce nie były dokładnie określone – przepisy, które wówczas obowiązywały, oparte na Prawie celnym z 1939 r., nie zostały dostosowane do panujących wtedy warunków. Kontrola celna ograniczała się głównie do ruchu repatriacyjnego i emigracyjnego. Często następowały modyfikacje, polegające w znacznej mierze na zmianie liczby urzędów oraz ich przekształcaniu w oddziały celne i odwrotnie. Zmieniały się także właściwości miejscowe urzędów, np. w 1945 r. funkcjonowało 5 urzędów celnych

(w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Warszawie)¹, rok później było ich już 17², a w 1947 r. – 27.

Pierwsze próby dostosowania administracji celnej do panujących warunków miały miejsce w latach 50.³ Ważnym krokiem było podporządkowanie administracji celnej ministrowi handlu zagranicznego. Powołano nowy organ – Centralny Zarząd Ceł, w skład którego wchodziło 6 wydziałów (Obrotu Planowego; Obrotu Towarowego Pozaplanowego; Prawno-Organizacyjny; Budżetowy; Gospodarczy; Kadr). Zadaniem administracji celnej była wówczas: kontrola legalności obrotu towarowego z zagranicą w ruchu osobowym i towarowym; zwalczanie przestępczości celnej w związku z wykonywaniem tej kontroli; przeprowadzenie czynności statystyczno-celnych oraz wymiar i pobór należności celnych.

Kolejne istotne zmiany miały miejsce w latach 60.⁴ W miejsce Centralnego Zarządu Ceł powołano Główny Urząd Ceł (GUC), który jako centralny organ administracji celnej przetrwał do 2002 r. W latach 70. w skład GUC wchodziło 6 biur (Prawno-Organizacyjne; Kadr i Szkoleń; Finansowo-Gospodarcze; Taryf i Statystyki; Kontroli Celnej; Preferencji i Orzecznictwa Karnego Skarbowego) i 19 wydziałów. Powołano 18 urzędów celnych: w Cieszynie, Gdańsku, Krakowie, Kuźnicy, Łodzi, Nowym Targu, Poznaniu, Przemysłu, Rzepinie, Szczecinie, Terespolu, we Wrocławiu, w Zgorzlecu oraz 2 urzędy w Gdyni i 3 w Warszawie. Urzędom tym podlegało 86 oddziałów i 88 posterunków. Reforma pozwoliła administracji celnej na takie funkcjonowanie – z niewielkimi zmianami – do końca lat 80.

Następna istotna reorganizacja miała miejsce na początku 1990 r., kiedy w życie weszły przepisy Ustawy Prawo celne z dnia 28 grudnia 1989 r. Nadzernym organem administracji celnej nadal pozostał GUC, nad którym nadzór przejął minister współpracy gospodarczej z zagranicą, a później, tj. w 1997 r., organem nadzorującym został minister finansów.

Początek lat 90. to okres przemian politycznych i gospodarczych nie tylko w Polsce, ale także w krajach Europy Środkowej. Spowodował on pojawienie się wzdłuż granic Polski nowych państw, co w praktyce oznaczało konieczność

¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 października 1945 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz o ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1945 Nr 45, poz. 258.

² Do już istniejących dołączyły urzędy celne w Gdyni, Szczecinie, Cieszynie, Gliwicach, Wałbrzychu, Przemysłu, Chełmie, Bydgoszczy, Białymstoku, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 kwietnia 1946 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1946 Nr 17, poz. 117.

³ Zmiany zostały wprowadzone Ustawą z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej, Dz.U. 1952 Nr 10, poz. 53.

⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. 1961 Nr 33, poz. 166. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 01.03.1962 r.

wypracowania nieistniejących dotychczas form współpracy i sąsiedztwa. W tym celu Polska zawarła szereg: dwustronnych umów i porozumień; traktatów o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy; umów o granicach i przejściach granicznych; małym ruch granicznym oraz wspólnej kontroli granicznej i celnej⁵. Po wejściu w życie Protokołu 6 o wzajemnej pomocy w sprawach celnych, który jest częścią Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, stworzone zostały podstawy prawne do współpracy polskiej administracji celnej z państwami członkowskimi UE. Niezależnie od ww. Protokołu, z wieloma krajami unijnymi zostały zawarte odrębne umowy dwustronne, np. z Danią, Francją, Wielką Brytanią, Finlandią i ze Szwecją. Jednocześnie podpisano umowy z innymi państwami, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi, z Norwegią, Węgrami, Mongolią, Koreą, Turcją i Izraelem. Współpraca, która stała się możliwa w wyniku podpisanych umów, sprzyjała głównie usprawnianiu i przyspieszaniu odpraw granicznych, wprowadzaniu ułatwień dla sektora handlu i transportu, a także dała możliwość korzystania z doświadczeń państw członkowskich UE w procesie przedakcesyjnego dostosowania polskiej administracji celnej do standardów unijnych. Należy bowiem podkreślić, że już w połowie lat 90. podjęte zostały prace związane z przygotowaniem polskiej administracji celnej do przystąpienia do Unii Europejskiej, a GUC stał się instytucją wiodącą w zorganizowaniu i prowadzeniu negocjacji w obszarze unii celnej. W trakcie funkcjonowania przepisów ustawy z 1989 r., okazało się, że są one zbyt mało elastyczne – ustawa nie pozwalała skutecznie reagować na zmiany w otoczeniu i nowe zjawiska w obrocie towarowym z zagranicą oraz nie zawierała delegacji ustawowych do wprowadzania określonych przepisów wykonawczych. Niezbędne okazało się wydanie nowego aktu prawnego, bardziej dostosowanego do potrzeb rozwijającego się ruchu towarowego, a ponadto opartego na unijnych przepisach. Takim aktem prawnym stał się Kodeks celny⁶, którego ogólny charakter pozwalał na szybsze reagowanie w stosunku do nowości pojawiających się w obrocie towarowym z zagranicą. Struktura organizacyjna Głównego Urzędu Cel jakiego wówczas się ukształtowała, przetrwała do 2002 r. W jej skład wchodziło 11 departamentów (Prewencji i Dozoru Celnego; Środków Taryfowych i Pozataryfowych; Przeznaczeń Celnych; Odwołań Taryfikacyjnych i Wartości Celnej; Składów i Agencji Celnych; Kontroli Wewnętrznej; Kadr i Szkolenia; Budżetowo-Finansowy; Administracyjno-Inwestycyjny; Prawny; Informatyki), 3 biura (Statystyki Celnej i Analiz; Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej) oraz centralne laboratorium

⁵ W latach 1992–1997 zawarte zostały umowy o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawach celnych ze wszystkimi 7 państwami sąsiadującymi z Polską.

⁶ Ustawa Kodeks celny została przyjęta przez Sejm RP 9 stycznia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 23, poz. 117, a zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1998 r.

celne. GUC podlegało wówczas 18 urzędów celnych, 178 oddziałów celnych (w tym 79 granicznych i 99 wewnętrznych) i 223 posterunki celne. Strategicznym celem administracji celnej stało się ułatwienie obrotu towarowego z zagranicą.

Kolejne zmiany w strukturze dokonane zostały w oparciu o ustawę z 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw⁷. Do momentu wejścia w życie jej przepisów w Polsce funkcjonowała dwuszczeblowa struktura: centralnym organem był prezes Głównego Urzędu Ceł, który swoje kompetencje realizował przy pomocy podległego mu Głównego Urzędu Ceł, a organem szczebla podstawowego – dyrektor Urzędu Celnego. Z kolei nadzór nad administracją celną sprawował minister finansów⁸. Wejście w życie ustawy spowodowało zniesienie z dniem 30 kwietnia 2002 r. centralnego organu w sprawach celnych, jakim był prezes GUC⁹ oraz stanowiska dyrektora UC. Efektem przeprowadzonych zmian było powstanie nowej trójszczeblowej struktury administracji celnej¹⁰:

- szczebel lokalny – urzędy celne wraz z naczelnikami urzędów celnych (organ pierwszej instancji w sprawach celnych), które powstały w wyniku przekształcenia oddziałów celnych. Ponadto likwidacji uległy posterunki celne zamienione w oddziały celne. W wyniku reorganizacji powstało 67 urzędów celnych;
- szczebel regionalny – izby celne wraz z dyrektorami izb celnych (organ odwoławczy od decyzji i postanowień naczelnika urzędu celnego) powstałe z przekształcenia urzędów celnych. Analogicznie do liczby ówczesnych urzędów celnych z mocy prawa powstało 17 izb celnych;
- szczebel centralny – na poziomie Ministerstwa Finansów, funkcjonujący w oparciu o 3 departamenty: Ceł, Organizacji Służby Celnej i Kontroli Celnej¹¹.

⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 365. Przekształcenia wynikające z przepisów ustawy stanowiły poszerzenie zmian w strukturze administracji rządowej, określonych w ustawie z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 25, poz. 253.

⁸ Minister Finansów nadzoruje administrację celną od 1 stycznia 1997 r. w wyniku przeprowadzenia reformy centrum administracyjnego.

⁹ GUC został postawiony w stan likwidacji – funkcjonował do 31 lipca 2002 r. jako Główny Urząd Ceł „w likwidacji”.

¹⁰ Por. Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, Dz.U. 2002 Nr 43, poz. 391. Ponadto wykaz izb i urzędów celnych, a także ich statut został określony w zarządzeniu Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2002 nr 6, poz. 29.

¹¹ Por. Zarządzenie Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. 2002 Nr 15, poz. 248.

Artykuł 22 ustawy o przekształceniach w administracji celnej wprowadził zmiany w obowiązującym katalogu stanowisk w jednostkach organizacyjnych, m.in. w Ministerstwie Finansów utworzono nowe stanowisko Szefa Służby Celnej, który przejął wykonywanie czynności wynikających z uprawnień i obowiązków przysługujących Ministrowi Finansów wobec funkcjonariuszy celnych¹². Struktura organizacyjna, jaka powstała w wyniku reorganizacji z 2002 r., nie była jednak docelową. W 2003 r. podjęto kroki konsolidacji służb celnych i skarbowych. Utworzona została nowa instytucja – Wojewódzkie Kolegia Skarbowe, których zadaniem na obszarze województwa była konsolidacja i koordynacja działań w zakresie realizacji polityki finansowej państwa, w szczególności polityki podatkowej, celnej i kontrolnej¹³. W skład Kolegium wchodził: dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej, dyrektor urzędu kontroli skarbowej i naczelnik urzędu skarbowego reprezentujący naczelników urzędów skarbowych z obszaru danego województwa¹⁴. Po niespełna trzech latach funkcjonowania Kolegiów, rząd uznał, że podmioty te „nie osiągnęły zakładanej skuteczności” – na posiedzeniu 22 maja 2007 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych i z dniem 5 października 2007 r. przestały one funkcjonować¹⁵. Mimo uchylenia ustawy, kompetencje jakie zostały wówczas przyznane organom celnym, tj. uprawnienia w zakresie podatku VAT od importu, podatku akcyzowego, podatku od gier i kontroli w zakresie przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, zostały zachowane. Realizacja ustawy konsolidacyjnej wymogła również zmiany w organizacji pracy instytucji. W urzędach celnych powstały nowe komórki organizacyjne w zakresie akcyzy i szczególnego nadzoru podatkowego¹⁶.

Kolejna reorganizacja administracji celnej w Polsce związana była z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Na dzień 31 grudnia 2003 r. funkcjonowało 14 izb celnych, 66 urzędów celnych i 267 oddziałów celnych. Fakt, że 1 maja 2004 r. na granicach: polsko-niemieckiej, polsko-czeskiej, polsko-słowackiej

¹² Kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych obejmowały m.in.: współdziałanie w kształtowaniu polityki celnej państwa; sprawowanie nadzoru w sprawach celnych; realizację budżetu państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych; kształtowanie polityki kadrowej; współpracę z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi; prowadzenie postępowań w sprawach celnych określonych w przepisach. Por. art. 14 ust. 9 ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej..., *op. cit.*

¹³ Por. art. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizacje jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1302 (tzw. ustawa konsolidacyjna).

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Por. ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz.U. 2007 Nr 171, poz. 1207.

¹⁶ Por. Zarządzenie Nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2003 Nr 11, poz. 65.

i polsko-litewskiej zniesiona została kontrola celna, a granice: polsko-rosyjska, polsko-białoruska i polsko-ukraińska stały się zewnętrzną granicą UE, spowodował potrzebę właściwego zagospodarowania zasobów kadrowych i dokonania zmian w obsadzie etatowej Służby Celnej. Wobec konieczności zapewnienia skutecznej ochrony granicy celnej UE, administracja celna podjęła szereg działań – jednym z nich był program alokacji, który zakładał przenoszenie funkcjonariuszy z izb celnych usytuowanych na zachodzie i południu kraju do izb na zewnętrznej granicy UE. Ponadto funkcjonariusze z likwidowanych jednostek organizacyjnych na południu i zachodzie Polski (głównie zlokalizowanych na przejściach granicznych) byli kierowani do pełnienia służby w jednostkach wewnątrz kraju. Celem takich działań było utworzenie jednostek silnych kadrowo i logistycznie, a także zabezpieczenie potrzeb kadrowych do realizacji nowych zadań¹⁷.

Polska Służba Celna od 1 maja 2004 r. stała się jedną z unijnych służb celnych i ważnym elementem unijnego systemu celnego. Szefowi Służby Celnej (szczebel centralny) podlegały 4 departamenty (Służby Celnej; Polityki Celnej; Podatku Akcyzowego i Gier; Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier¹⁸). Z dniem akcesji likwidacji uległo 14 urzędów celnych oraz 92 oddziały celne. 1 maja 2004 r. strukturę tworzyło 14 izb celnych, 52 urzędy celne i 175 oddziałów celnych. 1 stycznia 2005 r. została powołana Izba Celna w Opolu, wydzielona z Izby Celnej we Wrocławiu, a ponadto zlikwidowany został jeden urząd celny (UC w Ełku) oraz dwa oddziały celne (OC w Budzisku i Gnieźnie). Następnie 1 sierpnia 2005 r. zlikwidowanych zostało 5 urzędów celnych oraz 10 oddziałów celnych funkcjonujących na granicach wewnętrznych, a z dniem 1 września 2005 r., minister finansów powołał Izbę Celną w Kielcach (została wydzielona z IC w Krakowie). W kolejnych latach dokonywane były tylko nieznaczne modyfikacje i dotyczyły one zmian liczby oddziałów celnych (tabela 1).

¹⁷ Ministerstwo Finansów, Biuro Komunikacji Społecznej, *Alokacja i struktura polskiej administracji celnej*, Warszawa 2004, s. 2 (dla zagwarantowania sprawnej obsługi granicy unijnej, z dniem 1 maja 2004 r. podjęto decyzję o przeniesieniu czasowym funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby na granicy wschodniej w okresie od 26 kwietnia do 15 sierpnia 2004 r. W sumie wydano 259 decyzji w sprawie przeniesienia czasowego funkcjonariuszy celnych, w tym do IC w: Białej Podlaskiej – 76; Białymstoku – 82; Olsztynie – 55; Przemyślu – 46). Alokacja „z urzędu” rozpoczęła się w marcu 2005 r. – w czterech izbach celnych obsługujących wschodni odcinek granicy celnej (Biała Podlaska, Białystok, Olsztyn, Przemyśl) zatrudnienie wzrosło w 2005 r. o 62,5% (w stosunku do 2002 r.). Wraz ze wzmocnieniem granicy wschodniej nastąpiło zmniejszenie obsady na granicy południowej i zachodniej – zatrudnienie w izbach celnych znajdujących się na południowej i zachodniej granicy zmalało o 33,8%.

¹⁸ Por. Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 16 marca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1011549/zarzadzenie_nr_12_ministra_finansow_z_dnia_16.03.2010.pdf [dostęp: 11.01.2019].

Tabela 1. Struktura organizacyjna – liczba jednostek organizacyjnych w latach 2002–2017

Wyszczególnienie	01.05.2002	31.12.2003	01.05.2004	01.01.2006	01.02.2008	31.12.2012	30.05.2013	30.01.2015	01.08.2015	15.09.2016	28.02.2017
Izba celna	17	14	14	16	16	16	16	16	16	16	16
Urząd celny	67	66	52	46	46	46	46	46	46	45	45
Oddział celny	277	267	175	163	161	154	154	150	141	143	143

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Raport Służba Celna 2012 – w perspektywie, Warszawa 2013, s. 5, <http://mf-arch.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Raport.pdf> oraz Służba Celna, *Struktura organizacyjna Służby Celnej*, <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [dostęp: 11.01.2019].

Zmiany związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej dotyczyły nie tylko gruntownych przemian w strukturze organizacyjnej administracji celnej, ale także rozszerzenia zakresu zadań i kompetencji funkcjonariuszy celnych. Nadrzędnym zadaniem administracji celnej stała się realizacja polityki celnej w zakresie wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności¹⁹:

- 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego;
- 2) wymiar i pobór: należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; podatku od towarów i usług VAT z tytułu importu towarów; podatku akcyzowego; podatku od gier oraz opłat i dopłat; podatku od wydobycia niektórych kopalin; opłaty paliwowej;
- 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi (INTRASTAT) oraz z państwami trzecimi (EXTRASTAT);
- 4) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie:
 - przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z niego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe;
 - przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców;
 - przestępstw i wykroczeń przeciwko: zdrowiu; dobrom kultury; prawom własności intelektualnej; przyrodzie; środowisku; ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną;
- 5) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej;

¹⁹ Por. art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168, poz. 1323.

- 6) wykonywanie kontroli, w tym kontroli przestrzegania przepisów²⁰:
 - prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między Unią Europejską a państwami trzecimi;
 - prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy; regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych (udzielanie koncesji, zezwoleń, zatwierdzanie regulaminów oraz rejestracja urządzeń);
- 7) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej, a także z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi.

Reforma instytucjonalna – przesłanki i wdrożenie

Pomysł stworzenia wspólnej administracji celno-skarbowej podejmowany był już w latach 2006–2007, kiedy dostrzeżono problemy wynikające z braku jednolitości struktur organizacyjnych i tradycyjnego sposobu zarządzania. Wówczas to pod pretekstem stworzenia nowoczesnej administracji fiskalnej, opracowany został projekt stworzenia wspólnej administracji (pod nazwą Krajowej Administracji Skarbowej), który przewidywał połączenie administracji celnej z administracją podatkową i kontrolą skarbową. Pomysł jednak pozostał wówczas na etapie projektu. Lata 2008–2015 to okres charakteryzujący się tendencją odejścia od próby utworzenia jednolitej formacji, a podejmowane wtedy działania skupiały się na zmianach w każdej z części administracji skarbowej odrębnie. W efekcie funkcjonowanie w ramach Ministerstwa Finansów trzech w zasadzie niezależnych pionów: administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej pokazało wiele słabych stron. W praktyce przekładały się one na brak jednolitości standardów działania oraz rozproszenie i powielanie niektórych kompetencji, związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb. Niejednokrotnie zdarzało się, że służby podejmując określone działania, zamiast współpracować ze sobą – konkurowały. Słabości te w połączeniu z dodatkowymi ograniczeniami w postaci odrębnych kierunków rozwoju strategicznego oraz mierników ich realizacji, braku jednolitości struktur organizacyjnych czy rozproszonych baz danych, nie służyły efektywności i skuteczności działań

²⁰ Ponadto kontroli wykonywanej przez organy celne podlega m.in.: prawidłowość i terminowość wpłat podatku akcyzowego oraz podatku od gier; rodzaj paliwa w zbiornikach pojazdów; przystosowanie zakładów produkcyjnych do rejestrowania i stosowania receptur zarejestrowanych we właściwej agencji płatniczej, działalność zakładów produkcyjnych i przetwórczych w zakresie prawidłowości deklaracji dotyczących surowców wykorzystywanych przy produkcji towarów wywożonych z wnioskiem o refundację wywozową; prawidłowość wypłaty refundacji wywozowych przyznawanych w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich, realizowanych w ramach finansowania WPR; wywóz i przywóz na terytorium RP towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom.

kontrolnych, a w konsekwencji negatywnie wpływały na stopień ściągalności należnych zobowiązań z tytułu cel i innych podatków. Ułomności te, mimo iż wyniki działań kontrolnych Służby Celnej były pozytywne, skłoniły władze do znalezienia sposobu na podwyższenie jakości i skuteczności działania. Jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji oraz cechą każdego systemu i procesu wymagała uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi, m.in. poprzez: uregulowanie kompetencji i odpowiedzialności; usprawnienie wewnętrznej współpracy; projektowanie i wdrażanie skutecznych standardów i reguł działania; poprawę wiarygodności oraz zwiększanie sprawności, skuteczności i efektywności nowej instytucji publicznej.

Taka idea funkcjonowania państwa w obszarze administracji podatkowej ponownie zainicjowała budowę Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Reforma struktur administracji celnej, podatkowej i kontroli skarbowej weszła w życie 1 marca 2017 r. na podstawie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej²¹. Do 28 lutego 2017 r. strukturę terenową tworzyły trzy niezależne piony:

- 1) Służba Celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych, 143 oddziały celne);
- 2) administracja podatkowa (16 izb skarbowych, 400 urzędów skarbowych);
- 3) kontrola skarbowa (16 urzędów kontroli skarbowej, 8 zamiejscowych ośrodków UKS).

Zreformowana struktura terenowa to: 16 izb administracji skarbowej, 16 urzędów celno-skarbowych (UCS) wraz z 45 delegaturami UCS i 143 oddziałami celnymi, a także 400 urzędów skarbowych²². Funkcjonowanie oraz liczba oddziałów celnych, nie uległy zmianom na skutek reformy, dzięki czemu udało się wyeliminować ewentualne niekorzystne skutki dla obsługi i działań kontrolnych w transgranicznym przepływie towarów. Obecnie administracja celno-skarbowa należy do niezespólonej administracji rządowej, która jest elementem administracji publicznej²³. Zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych stanowią terenowe organy administracji rządowej, podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej²⁴.

²¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2016 poz. 1947.

²² Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp 20.01.2019].

²³ Pod pojęciem „administracji publicznej” należy rozumieć „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy czy instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”. definicja H. Izdebskiego i M. Kuleszy, [w:] J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s.77–80).

²⁴ Por. art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.

Krajowa Administracja Skarbowa – zadania, kierunki działań i rozwoju

Reorganizacja struktur to jeden z etapów przeprowadzonej reformy, której innym stadium było określenie wspólnych zasad działania. W tym celu sformułowano wspólną misję i wizję dla nowej wyspecjalizowanej administracji. Misją KAS jest zapewnienie stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wysokiej jakości świadczonych usług²⁵. Natomiast sformułowana wizja obejmuje takie kwestie jak: administracja nowoczesna, skuteczna w egzekwowaniu podatków, ciesząca się zaufaniem społecznym, wspierająca uczciwych podatników i przedsiębiorców, zwalczająca oszustwa celne i podatkowe oraz chroniąca rynek i społeczeństwo²⁶. W katalogu zadań KAS znajdują się m.in.: realizacja dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat i niepodatkowych należności budżetowych; ochrona interesów Skarbu Państwa oraz obszaru celnego UE; obsługa i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, jak również przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych²⁷. W szczegółowym katalogu zadań KAS cele z obszaru przepływu towarów w obrocie międzynarodowym, obejmują m.in.: realizację polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej UE; realizację dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z ich przywozem i wywozem; rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz tych związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom; zapobieganie tym zdarzeniom oraz ściganie ich sprawców, a także zapewnianie obsługi i wsparcia podmiotom w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz celnych²⁸.

Funkcjonariusze celni, którzy przed reformą wykonywali zadania związane m.in. z kontrolą przepływu towarów, stali się częścią nowej formacji. W ramach KAS ustawodawca wyodrębnił bowiem Służbę Celno-Skarbową, tj. jednolitą i umundurowaną formację, którą tworzą funkcjonariusze²⁹. Są oni angażowani przede wszystkim do: walki z przestępczością, obsługi obrotu towarowego z zagranicą oraz ochrony bezpieczeństwa obszaru celnego UE. Poprzez unifikację

²⁵ Por. Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144, s. 5.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Por. art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, *op. cit.*

²⁸ Por. *ibidem*, art. 2.

²⁹ Por. *ibidem*, art. 1 pkt 3.

kontroli skarbowej i kontroli wykonywanej przez Służbę Celną utworzono instytucję kontroli celno-skarbowej, której podlega m.in. przestrzeganie przepisów prawa podatkowego i celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym UE a państwami trzecimi³⁰. Działania kontrolne, podobnie jak przed reformą, podejmowane są w sytuacji, gdy ich przeprowadzenie wynika z przepisów prawa bądź też wyniki analizy ryzyka jednoznacznie wskazują na konieczność ich przeprowadzenia. Obowiązujące przepisy przyznały kontrolującym szerokie kompetencje, zaś na kontrolowanych nałożono liczne obowiązki. Dotyczą one nie tylko samego kontrolowanego, ale również podmiotów z nim związanych (pracowników, współpracowników, podmiotu prowadzącego bądź przechowującego księgi podatkowe lub dokumenty), np. oględziny przedmiotu mogą być przeprowadzone także wtedy, gdy znajduje się on w posiadaniu innego podmiotu niż kontrolowany³¹. Należy także zaznaczyć różnorodny charakter obowiązków. Dotyczą one m.in.:

- 1) dokumentacji (np. umożliwienia wglądu w dokumenty objęte kontrolą – w tym także dokumenty elektroniczne – nawet jeśli są poufne; wydania dokumentów na czas kontroli czy konieczności przedstawienia urzędowego tłumaczenia dokumentów sporządzonych w języku obcym);
- 2) towarów, urządzeń, środków i wyrobów (np. udostępniania i umożliwienia zbadania towarów, a także ewentualnego pobrania ich próbek);
- 3) zapewnienia odpowiednich warunków do przeprowadzenia kontroli (samodzielne pomieszczenie, miejsce do przechowywania dokumentów, udzielenie wyjaśnień)³².

Koszty czynności umożliwiających przeprowadzenie kontroli (np. rozładowanie, okazanie oraz ponowne załadowanie towaru) obciążają posiadacza kontrolowanych towarów. Katalog uprawnień funkcjonariuszy jest bardzo rozbudowany i obejmuje np.: przeprowadzanie rewizji towarów i środków przewożonych (także z użyciem urządzeń technicznych i psów); przesłuchiwanie i przeszukiwanie osób; konwój i strzeżenie towarów; nakładanie zamknięć urzędowych³³.

Pierwszy rok działania KAS to przede wszystkim wyższe wpływy budżetowe (tabela 2).

Dochody pobrane przez KAS w 2017 r., z tytułu wszystkich podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz cła, były wyższe w porównaniu do dochodów uzyskanych w 2016 r. o około 42,5 mld zł. W okresie styczeń–listopad 2018 r., wpływy z cła wyniosły 3694,5 mln zł, natomiast z podatku akcyzowego

³⁰ Por. *ibidem*, art. 54.

³¹ Por. *ibidem*, art. 73.

³² Por. *ibidem*, art. 72.

³³ Por. *ibidem*, art. 64.

65 575,2 mln zł³⁴. Analiza danych z tabeli 2 pozwala na stwierdzenie, że realizacja funkcji fiskalnej w 2017 r. poprawiła się w porównaniu z badanym okresem przed reformą. Niemniej jednak należy być ostrożnym w stwierdzeniu, że taka poprawa będzie miała charakter trwały. Dalszy pozytywny efekt reformy w obszarze dochodów budżetowych realizowanych przez KAS zależy przede wszystkim od wydajności administracji celno-skarbowej w kolejnych latach.

W celu zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS oraz wysokiej jakości jej funkcjonowania, określono kierunki działania i rozwoju na lata 2017–2020³⁵. W dokumencie wyznaczono sześć kierunków, którym podporządkowano określone cele i działania (tabela 3). Są one odpowiedzią na aktualną sytuację dotyczącą poboru danin publicznych, wychodzą również naprzeciw potrzebom państwa względem administracji skarbowej oraz oczekiwaniom społeczeństwa³⁶.

Tabela 2. Wpływy budżetowe z tytułu wybranych podatków i cła wg stanu na dzień 31 grudnia 2015, 2016 i 2017 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	Dynamika (w %)	
				2015/2016	2016/2017
Cło	2929	3178	3556	108,50	111,88
Podatek VAT	123 121	126 584	156 801	102,81	123,87
Podatek akcyzowy	62 809	65 749	68 261	104,68	103,82
Podatek od gier	1337	1407	1640	105,23	116,56
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1553	1277	1786	82,20	139,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Krajowa Administracja Skarbo- wa – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 11.01.2019].

³⁴ Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń–listopad 2018*, 20.12.2018, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6311237/20181220_Szacunek_I_XI+2018.pdf [dostęp: 24.01.2019].

³⁵ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.

³⁶ Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków, *op. cit.*, s. 6.

Tabela 3. Kierunki działań i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

Kierunki	Cele	Charakterystyka – planowane działania
Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych	podniesienie jakości świadczonych usług i obsługi klienta	skrócenie czasu przeznaczonego na wypełnianie obowiązków podatkowych (np. średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie w systemach Celina i AES wynoszący w 2017 r. 50 min ma zostać zmniejszony do 35 min w 2020 r.; pozycja w rankingu krajów UE (ranking <i>Doing Business</i>), biorąca pod uwagę czas w roku przeznaczany na czynności związane z wypełnieniem obowiązków podatkowych – zakładany awans z 26 pozycji w 2015 r. na 14 miejsce w 2020 r.; różnorodne wsparcie podatników, m.in. poprzez jednolitą i pełną informację za pośrednictwem wszystkich dostępnych kanałów (m.in. zarządzanie jednolitością informacji i interpretacji podatkowych) oraz edukację podatkową i celną (prowadzenie kampanii informacyjnych oraz programów edukacyjnych). Inne działania to: opracowanie i wdrożenie modelu segmentacji klientów KAS oraz określenie szczególnych kryteriów obsługi największych podmiotów gospodarczych; usprawnienie i unowocześnienie technologii odprawy granicznej przy jednoczesnym zachowaniu funkcji ochronnej rynku; usprawnienie procesów związanych z obrotem towarowym i odprawą graniczną przez poszerzenie zakresu spraw, które przedsiębiorcy będą mogli załatwić drogą elektroniczną
Pobór należności podatkowych i niepodatkowych z budżetu państwa przez organy podatkowe i celne	wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych	opracowanie metodyki szacowania luki podatkowej VAT (w tym także jej zmniejszenie); zwiększenie skuteczności działań egzekucyjnych przez poprawę procesu odzyskiwania zaległości oraz skrócenie czasu reakcji na powstające zaległości (wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych z poziomu 93,67% w 2016 r. powinna wzrosnąć w 2020 r. do poziomu 97%); centralizacja procesu analizy i typowania podmiotów do kontroli (zakładany wzrost trafności analiz w zakresie planowania i typowania podmiotów do kontroli z 83,55% w 2016 r. do 90% w 2020 r.); utworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych
Bezpieczeństwo finansowe RP i ochrona obszaru celnego UE	poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć finansowych oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej	opracowanie metodyki szacowania poziomu przemytu dla ruchu towarowego; wdrożenie standardów kontroli bezpieczeństwa obrotu towarowego oraz wykrywania i zwalczania przestępstw i nadużyć; zwiększenie skuteczności stosowania nieinwazyjnych narzędzi kontroli; usprawnienie współpracy z organami ścigania w zakresie wykrywania i zwalczania oszustw podatkowych i celnych; wprowadzenie nowych rozwiązań IT wspierających zwalczanie przestępstw gospodarczych; wzrost skuteczności kontroli (np. relatywny wzrost wykrywalności przestępstw i wykroczeń akcyzowych z 1,5% w 2016 r. do 1,7% w 2020 r.); zwiększenie wykrywalności naruszeń przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom bądź ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych (w 2016 r. zatrzymano 1800 szt. przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom – planowany wzrost ujawnień o 10% corocznie)

Kierunki	Cele	Charakterystyka – planowane działania
System zarządzania przez cele	poprawa sprawności działania	przygotowanie i wdrożenie (do 2020 r.) zintegrowanego modelu zarządzania, obejmującego klientów KAS oraz ich potrzeby i oczekiwania, cele, zadania, usługi, procesy, zasoby (ludzkie, informacyjne, finansowe, materialne), a także zasady regulujące funkcjonowanie (planowany awans w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS – na miejsce 14 w 2020 r.; w 2013 r. pozycja 27, wg <i>Tax Administration 2015, Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies</i>); opracowanie metodyki i narzędzi integrujących zarządzanie celami strategicznymi, operacyjnymi i projektowymi; wprowadzenie narzędzi gromadzących i dostarczających dynamicznie dane oraz informację zarządzającą o funkcjonowaniu i stanie realizacji celów KAS
Zarządzanie zasobami ludzkimi	zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy	opracowanie i wdrożenie jednolitych oraz nowoczesnych rozwiązań zarządczych – spójnego systemu zarządzania kadrami (do 2020 r.), modelu kompetencji (do 2019 r.) i modelu pomiaru efektywności pracy (do 2019 r.); wdrożenie docelowo motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS, opartego na ocenie skuteczności i efektywności realizacji zadań; zwiększenie profesjonalizmu
Nowoczesne technologie informacyjne	rozwój technologii informacyjnych, wspierających realizację zadań KAS	opracowanie docelowego modelu architektury korporacyjnej; wdrożenie nowych i modernizacja istniejących e-usług, rozwój systemów IT wspierających procesy wewnętrzne; integracja i rozwój baz danych oraz rozwój narzędzi analitycznych, dostosowanie lub budowa rozwiązań informatycznych zgodnych z Unijnym Kodeksem Celnym; modernizacja technologii odprawy granicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków, *op. cit.*

Realizacja założonych celów jest możliwa w oparciu o wykwalifikowaną kadrę, nowoczesne metody zarządzania oraz stosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych. Mając na uwadze obecne uwarunkowania wymiany międzynarodowej, niezwykle ważnym dla ułatwienia prowadzenia działalności jest rozwój cyfrowych kanałów komunikacji. Krajowa Administracja Skarbowa, w ramach Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego (SISC), wykorzystuje następujące systemy informatyczne:

- AES – Automatyczny System Eksportu (obsługa elektroniczna operacji wywozowych);
- AIS – Automatyczny System Importu (obsługa deklaracji i zgłoszeń celnych, deklaracji statystycznych i innych dokumentów związanych z przewozem towarów);
- PUESC – Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (dostęp do informacji w zakresie przepisów celnych i podatkowych oraz ułatwienie bezpiecznej komunikacji z klientami);

- EMCS PL 2 – System Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (wykorzystywany do przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy w obrocie krajowym, jak również wewnątrzspółnotowym pomiędzy państwami Unii oraz przemieszczania tych wyrobów na terytorium Unii w ramach eksportu i importu);
- HELP DESK (usługa wsparcia dla klientów korzystających z udostępnianych przez KAS usług i systemów informatycznych);
- ISZTAR 4 – System Zintegrowanej Taryfy Celnej (baza danych i informacji o obowiązujących środkach taryfowych i pozataryfowych oraz podatkach, narzędzie wspomagające klasyfikację towarową);
- MCA (pośredniczenie w wymianie komunikatów między administracjami państw członkowskich Unii oraz Komisją Europejską);
- NCTS2 – Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy 2 (umożliwia składanie zgłoszeń do procedury tranzytu oraz monitorowanie operacji tranzytowych);
- OSOZ 2 – Zintegrowany System Obsługi Zabezpieczeń (rejestracja i obsługa zabezpieczeń i gwarancji wszystkich typów: celnych, akcyzowych, tranzytowych oraz od gier hazardowych);
- PDR PL/UE – System Danych Referencyjnych (źródło dostępu do aktualnych, spójnych i wiarygodnych danych referencyjnych dla SISC);
- system PKI – Infrastruktura Klucza Publicznego (chroni integralność przesyłanych dokumentów za pomocą podpisu elektronicznego oraz potwierdza tożsamość ich nadawców);
- SZPROT – System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców Obrotu Towarowego;
- ZEFIR 2 – Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem (wykorzystywany przez jednostki KAS oraz w obszarze sprawozdawczości i planowania budżetu przez Ministerstwo Finansów);
- ZSOG CAIFS II – Zintegrowany System Obsługi Granicy (wspomaganie kontroli na granicy zewnętrznej UE, a także zapobieganie nadużyciom, przestępstwom i wykroczeniom finansowym)³⁷.

W ramach Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC) przedsiębiorcy mają możliwość korzystania z kilku e-usług (tabela 4).

³⁷ Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, <https://puesc.gov.pl/web/puesc/strona-glowna> [dostęp:25.01.2019].

Tabela 4. E-usługi oferowane przez KAS dostępne na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych

E-usługa	Charakterystyka
e-Klient	umożliwia uzyskanie dostępu do usług elektronicznych świadczonych przez KAS (realizowanych do czasu wejścia w życie reformy przez Służbę Celną); ponadto pozwala na zarządzanie użytkownikami, tj. określenie wzajemnych relacji (zakresu uprawnień) pomiędzy klientami
e-ZEFIR	umożliwia przedsiębiorcom składanie elektronicznych deklaracji i dokumentów z zakresu podatku akcyzowego, podatku od gier i innych danin pobieranych przez KAS
e-Tranzyt	umożliwia składanie zgłoszeń do procedury tranzytu oraz monitorowanie operacji tranzytowych
e-INTRASTAT	INTRASTAT – system statystyki obrotów towarowych pomiędzy państwami członkowskimi Unii, który umożliwia przyjmowanie, analizę i gromadzenie informacji od podmiotów objętych obowiązkiem sprawozdawczym o zrealizowanych przez nie wywozach lub przywozach towarów w obrocie z krajami członkowskimi; zgłoszeniu do INTRASTAT podlega fizyczny przepływ towarów wspólnotowych z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego
e-Eksport	umożliwia elektroniczną obsługę operacji wywozowych – przesyłanie zgłoszeń (deklaracji) oraz wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami na terenie UE odbywa się drogą elektroniczną
e-Status	umożliwia przedsiębiorcom dokonywanie w Polsce (w krajowym systemie AES) potwierdzenia unijnego statusu celnego towarów
e-ICS	umożliwia przedsiębiorcom realizację zadań wynikających z unijnych przepisów prawa celnego, które przewidują obowiązek elektronicznego przesyłania przywozowych deklaracji skróconych (PDS) dla towarów przywożonych na obszar celny Unii z krajów trzecich; PDS zawierają tzw. dane bezpieczeństwa, które przesyłane są do granicznych urzędów celno-skarbowych, przed wprowadzeniem towarów na obszar celny UE i wykorzystywane przez organy celne do przeprowadzenia analizy ryzyka głównie pod kątem bezpieczeństwa oraz do właściwego stosowania kontroli celnych
e-Przewóz	umożliwia podmiotom wysyłającym i odbierającym, przewoźnikom i kierującym środkami transportu realizację obowiązku zgłoszenia przewozu tzw. towarów wrażliwych do elektronicznego rejestru oraz jego uzupełniania i aktualizacji (obowiązek wynika z Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708, z późn. zm.)
e-Booking TRUCK	umożliwia podmiotom wykonującym międzynarodowy transport drogowy dokonywanie rezerwacji terminu granicznej obsługi wywozowej (dotyczy wybranych oddziałów celnych)
e-WIT	umożliwia w formie elektronicznej kompleksową obsługę procesu składania wniosku o wydanie wiążącej informacji taryfowej (WIT) oraz udzielenie w oparciu o złożony wniosek decyzji WIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, *op. cit.*

W nowoczesnej organizacji do jakiej aspiruje KAS, oczekiwania i potrzeby klientów muszą znajdować się w centrum zainteresowania. Kluczowe wartości jakie należy dziś oferować przedsiębiorcom to: dostępność,

nowoczesność i użyteczność usług oraz wysoka jakość obsługi. Platforma PUESC stanowi odpowiedź na potrzeby przedsiębiorców oczekujących: szybkiej i sprawnej obsługi przy przekraczaniu granic; zmniejszenia obciążeń związanych z obsługą przemieszczania wyrobów akcyzowych; realizacji działań związanych z obrotem towarowym zgodnie z przepisami Unijnego Kodeksu Celnego oraz zminimalizowania obciążeń związanych z obsługą obrotu towarowego. Korzystanie z systemów informatycznych, jak również e-usług, wiąże się z korzyściami dla przedsiębiorców, gdyż ułatwia procesy biznesowe – w praktyce oznacza to przede wszystkim szybsze i tańsze załatwianie spraw. Ważnym jest, aby w najbliższych latach rozwój e-usług był nadal kontynuowany, przez co będzie mógł wpływać pozytywnie nie tylko na konkurencyjność przedsiębiorstw, ale także całą gospodarkę.

Podsumowanie

Administracja celna w Polsce, jak pokazuje jej historia, przeszła znaczącą ewolucję w zakresie strukturalnym oraz kompetencyjnym. Istotnym momentem był 2002 r., w którym w wyniku przekształcenia strukturalnego administracja celna stała się trójszczeblowa. Kolejnym znaczącym etapem było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Modernizacja administracji celnej była niezwykle istotna z uwagi na obowiązek zapewnienia sprawnego funkcjonowania zewnętrznej granicy UE oraz ochrony rynku unijnego. Z dniem akcesji administracja celna w Polsce stała się ważnym elementem systemu celnego i unii celnej UE. Dokonana zmiana struktury na trójszczeblową, dostosowanie jej do wymogów obowiązujących w krajach unijnych, a także decentralizacja kompetencji organów celnych umożliwiła usprawnienie działania administracji celnej. Niemniej jednak lata funkcjonowania Służby Celnej, jako niezależnego pionu w Ministerstwie Finansów, pokazało słabości, które postanowiono zlikwidować poprzez przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej, zakończonej utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej.

Główne zamierzenie reformy, polegające na scaleniu w jeden organizm pionów administracji skarbowej i celnej, przebiegło stosunkowo sprawnie. Włączenie wszystkich funkcjonariuszy do jednej struktury z pewnością zniósło konkurencję między Służbą Celną a urzędami kontroli skarbowej i wywiadem skarbowym. Większe uprawnienia i kompetencje kontrolne przyznane funkcjonariuszom KAS przyczyniają się do skuteczniejszej walki z szarą strefą oraz uszczelnienia systemu podatkowego. Ponadto dokonana reorganizacja stwarza warunki do ujednoczenia stosowania prawa celnego i podatkowego przez organy.

Podsumowując, należy podkreślić, że administracja celna w Polsce przeszła dynamiczny rozwój. Efektem reformy jest uporządkowanie obszaru zarządzania

organami celno-podatkowymi i stworzenie KAS, która dąży do bycia „nowoczesną organizacją”. Na stwierdzenie, że reforma odniosła pełen sukces jest jeszcze za wcześnie. Pozytywne skutki, które są już widoczne pozwalają optymistycznie zakładać, że będzie tak nadal. Jednak ważnym jest, by miały one charakter długotrwały. Z pewnością zorganizowana, sprawna, racjonalna i stabilna struktura organizacyjna przyczynia się do zwiększenia wiarygodności i skuteczności działań organów KAS jako nowoczesnej organizacji. Jej sprawne działanie możliwe jest w oparciu o nowoczesne metody zarządzania kadrami oraz odpowiedni dobór instrumentów gwarantujących wysoką jakość świadczonych usług. Mając na uwadze istniejące uwarunkowania – z jednej strony nowe modele biznesowe, takie jak: handel elektroniczny i optymalizacja łańcuchów dostaw, a także nowe technologie, jakimi są: cyfryzacja, sztuczna inteligencja i technologia *blockchain*, z drugiej zaś nadużycia finansowe i zagrożenia bezpieczeństwa, w tym także ze strony przestępczości transgranicznej, KAS by działać sprawnie i skutecznie musi posiadać umiejętność sprawnego wcielania się w rolę wielofunkcyjnego usługodawcy dla budżetu, biznesu oraz społeczeństwa. Każda aktywność KAS na rzecz podejmowania środków zniechęcających do nielegalnych działań, przy jednoczesnym zachęcaniu do legalnej działalności oraz odprowadzania należnych cel i podatków powinna poprawić efektywność, a w konsekwencji wzmocnić fiskalne i ochronne znaczenie tej organizacji, przekładając się tym samym na realny sukces dokonanej reformy.

Bibliografia

- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, gov.pl, <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp 20.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, Biuro Komunikacji Społecznej, *Alokacja i struktura polskiej administracji celnej*, Warszawa 2004.
- Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń-listopad 2018 r.*, Warszawa, 20.12.2018, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6311237/20181220_Szacunek_I_XI+2018.pdf [dostęp: 24.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, *Krajowa Administracja Skarbowa – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 11.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, *Raport Służba Celna 2012 – w perspektywie*, Warszawa 2013, <http://mf-arch.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Raport.pdf> [dostęp: 11.01.2019].
- Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, <https://puesc.gov.pl/web/puesc/strona-glowna> [dostęp: 25.01.2019].
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 kwietnia 1946 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz ustaleniu okręgów miejscowej własności tych urzędów, Dz.U. 1946 Nr 17, poz. 117.

- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 października 1945 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz o ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1945 Nr 45, poz. 258.
- Służba Celna, *Struktura organizacyjna Służby Celnej*, <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [dostęp: 11.01.2019].
- Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002 Nr 25, poz. 253.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. 1961 Nr 33, poz. 166.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej, Dz.U. 1952 Nr 10, poz. 53.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2016, poz. 1947.
- Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 365.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz.U. 2007 Nr 171, poz. 1207.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizacje jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1302.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168, poz. 1323.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz.U. 1997 Nr 23, poz. 117.
- Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, Dz.U. 2002 Nr 43, poz. 391.
- Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.
- Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.
- Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 16 marca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1011549/zarzadzenie_nr_12_ministra_finansow_z_dnia_16.03.2010.pdf [dostęp: 11.01.2019].
- Zarządzenie Nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2003 Nr 11, poz. 65.
- Zarządzenie Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M. P. 2002 Nr 15, poz. 248.
- Zarządzenie Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2002 Nr 6, poz. 29.

Towards Modern Organization – the Institutional Reform of the Customs Administration in Poland

On 1 March 2017, the Customs Service, which had operated since 1990, became part of the new model of the integrated public administration, i.e. the National Revenue Administration. The aim of the article is to analyze the organizational framework of the customs administration in Poland, to identify reasons for the institutional reform as well as to indicate courses of action of the future policies of the new model of the customs and fiscal administration. The research hypothesis has been as follows: the customs administration in Poland cannot be static against the challenges of the 21st century – the quality of operations, being the fundamental quality of any organization, a characteristic of any system and process, is in need of re-ordering of the entire area related to the management of customs and tax agencies as well as creating modern organization. The research problem that has been posed concerns the transformation of the customs administration in Poland – what reasons, predominantly in the organizational perspective, led to the introduced changes and whether these changes brought a positive outcome in the form of creating a new and effective organizational model. The research has employed descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature and the secondary legislation. The structure of the article encompasses three parts and a summary. The first section presents the development of the customs administration after World War 2, the second part concerns the reasons for and the implementation of the institutional reform, the third indicates the courses of action and development of the National Revenue Administration. The summary presents conclusions that have been drawn from the deliberations contained within the article.

Key words: National Revenue Administration, customs administration, the institutional reform, modern organization

W kierunku nowoczesnej organizacji – reforma instytucjonalna administracji celnej w Polsce

1 marca 2017 r. funkcjonująca od 1990 r. Służba Celna stała się częścią nowego modelu zintegrowanej administracji publicznej, tj. Krajowej Administracji Skarbowej. Celem artykułu jest analiza ram organizacyjnych administracji celnej w Polsce, zidentyfikowanie przesłanek przeprowadzenia reformy instytucjonalnej oraz wskazanie kierunków przyszłych działań nowego modelu administracji celno-skarbowej. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: administracja celna w Polsce nie może być statyczna wobec wyzwań XXI w. – jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji, cechą każdego systemu i procesu wymaga uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi i stworzenia nowoczesnej organizacji. Postawiono pytanie badawcze, jak zmieniła się administracja celna w Polsce. Jakie przesłanki, przede wszystkim w wymiarze organizacyjnym, przyczyniły się do dokonanych zmian i czy zmiany te odniosły pozytywny efekt w postaci stworzenia nowego skutecznego i efektywnego modelu organizacji? W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów prawodawstwa wtórnego. Struktura artykułu obejmuje trzy części oraz podsumowanie. W pierwszej przedstawiono rozwój administracji celnej po II wojnie światowej, druga część odnosi się do przesłanek i wdrożenia reformy instytucjonalnej, trzecia – prezentuje kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej. W podsumowaniu zaprezentowano wnioski płynące z rozważań zawartych w artykule.

Słowa kluczowe: Krajowa Administracja Skarbowa, administracja celna, reforma instytucjonalna, nowoczesna organizacja

