

Związek Zawodowy  
Celnicy PL



Nysa, dnia 20.09.2016r.

ZZ Celnicy PL – 154/16

Kluby Parlamentarne

wszystkie

Parlamentarzyści niezrzeszeni

Szanowni Państwo.

W związku z I czytaniem projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej i przepisów wprowadzających Krajową Administrację Skarbową (dalej KAS), która znosi formację mundurową odpowiedzialną za bezpieczeństwo i porządek publiczny Obywateli Polski i ochronę granicy Unii Europejskiej o największym natężeniu ruchu, zasady zdrowej konkurencji i stabilność budżetu RP, prosimy pro publico bono o odrzucenie tej ustawy przy I czytaniu co uzasadniamy poniżej:

- Dokumenty Najwyższej Izby Kontroli, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Komisji Europejskiej, na które powołuje się Minister Finansów uzasadniając KAS dot. Administracji Podatkowej, nie wskazują na problemy Służby Celnej (dalej SC)
- Projekt ustawy KAS został przygotowany bez analiz. Minister Finansów (dalej MF) zapowiedział KAS już w listopadzie 2015, a 18 lutego br. przedstawił drugi swój projekt po uzgodnieniach wewnątrzresortowych. Poprosiliśmy MF o udostępnienie informacji publicznej w postaci analizy strategicznej odnoszącej się do planowanych w skali całego Kraju zmian dotyczących dwóch aparatów zajmujących się ściąganiem należności do budżetu Państwa i UE. W dniu 18 marca otrzymaliśmy odpowiedź, że MF wciąż uzgadnia te kwestie pomiędzy komórkami w resorcie, co oznacza, że przygotowano projekty KAS, bez jakichkolwiek analiz.
- Brak jest rzetelnego kosztorysu wprowadzenia reformy KAS (koszty związane ze zmianą nazwy, w tym zmian pieczętek, referentek, tablic, mundurów, naszywek na mundurach, oznakowania samochodów służbowych, licencji, systemów

komputerowych, przeprowadzek, szkoleń dla pracowników i przedsiębiorców, odpraw dla kilku tysięcy zwalnianych osób czy kosztów składki chorobowej, zasiłku chorobowego, nadgodzin i odpraw dla kilku tysięcy ucywilnianych funkcjonariuszy, etc.) oraz kalkulacji kosztów jakie obciążą podatników (konieczność dostosowania systemów informatycznych, inne). W ocenie skutków regulacji nie przewiduje się wzrostu wydatków nawet na powołanie szkoły skarbowości. Likwidacja Głównego Urzędu Ceł też miała nie powodować kosztów. Pochłonęło to jednak ponad 10mln zł. Także jako bezkosztowe wyceniono skutki dostosowania struktury tylko Służby Celnej w związku z wejściem Polski do UE - koszty wyłącznie logistyczne sięgnęły 70 mln zł. Obecnie należy spodziewać się kilkakrotnie wyższych kosztów, gdyż jest to nieporównywalnie większa skala reformy.

- Projekty ustawy o KAS oraz przepisów wprowadzających nie były konsultowane - jako konsultacji nie można uznać dwukrotnego przesłania wstępnych wersji projektów do Izb Celnich. Na zapoznanie się, analizę i zebranie uwag Izby otrzymały odpowiednio 2 i 3 dni robocze, a komórki w urzędach po kilka godzin. Takie podejście wobec zawartości projektów świadczy o pozorowaniu konsultacji. W odpowiedzi przesłano i tak ponad 1000 uwag, mimo że wiele uwag z komórek organizacyjnych, które z wielkim wysiłkiem zdążyły zareagować, z nieznanymi nam przyczynami nie zostało przekazanych wyżej! Na Radzie Dialogu Społecznego strona rządowa nie przedstawiła odpowiedzi na żadne z kluczowych pytań strony związkowej, a po przedstawieniu projektu w Sejmie przedstawiciele MF odesłali pytających do Parlamentu, jako gospodarza projektu. Od czasu przekazania prac nad projektami KAS P. H. Łopianowskiej w lutym br. do dnia upublicznienia projektów na stronach Sejmu nie był znany żaden zapis projektów, ani nie prowadzono żadnych dyskusji/konsultacji na ten temat. Projekty zostały utajnione od lutego do czerwca.
- Służba Celna wykonuje zadania w obszarze działania zorganizowanej przestępczości, w części o charakterze międzynarodowym. Projekt przewiduje ucywilnienie kilku tysięcy funkcjonariuszy i osłabienie potencjału kadrowego, dyspozycyjności oraz rozluźnienie zabezpieczeń antykorupcyjnych. Brak jest argumentów, że pracownicy cywilni lepiej wykonają zadania w terenie z zakresu hazardu, paliw, spirytusu, tytoniu- domeny działania zorganizowanej przestępczości.
- Wobec wzrostu zagrożenia międzynarodowego i rozpoczętego procesu wyjścia z UE Wielkiej Brytanii Polska pozbawia się możliwości wykorzystania 8-10 tys.

funkcjonariuszy w razie zagrożenia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego UE oraz Polski – obniżenie obronności Polski – art.100 ustawy o SC

- Polska likwiduje Służbę Celną, w sytuacji, gdy Wielka Brytania, z którą mamy drugi co do wielkości obrót towarowy wyjdzie z UE – każdy wywóz-przywóz towarów z tego kraju będzie musiał być obsługiwany przez Służbę Celną
- Brak reformy samego Ministerstwa Finansów, które jako centrala zarządzająca podatkami w ogóle nie funkcjonuje, a ma być to jednostka wdrażająca reformę. Nie przeprowadzono też koniecznego audytu, co jest koniecznością wobec licznie formułowanych zarzutów do pracy MF, w tym zawiadomień do prokuratury na działania wysokich urzędników MF składanych przez przedsiębiorców, związki zawodowe czy Najwyższą Izbę Kontroli.
- KAS jest wbrew programowi PiS, gdyż „zwija” Polskę powiatową – w każdym województwie zapowiada się funkcjonowanie tylko jednego urzędu celno-skarbowego, a dzisiaj istnieje 46 urzędów celnych. Jest wbrew programowi PiS, gdyż w 2014 zapisano tam wzmocnienie Służby Celnej i wykreślono KAS.
- KAS powoduje konieczność instalacji narzędzi IT dla poboru cła, akcyzy i podatku od gier w 400 urzędach skarbowych, z obecnych 46 urzędów celnych, co spowoduje ogromne koszty finansowe i czyni terminy zapisane w projekcie KAS zupełnie nierealnymi. Zasadne jest wyłącznie scentralizowanie systemów i wymiana informacji pomiędzy administracjami, co można uczynić bez tej rewolucji, reformując jedynie MF i tworząc tam swoistą komendę główną – KAS. Wszystkie pozytywne cele reformy, zapisane w uzasadnieniu projektu KAS zostaną osiągnięte tym prostym zabiegiem. Nie jest potrzebna planowana rewolucja, która jak każda rewolucja przyniesie koszty po obu stronach, także po stronie podatników i obywateli.
- W uzasadnieniach projektu KAS nie wskazano ani jednego problemu S.C., który reforma rozwiąże. Nie przedstawiono żadnej analizy ani raportów wskazujących na pozytywny wpływ na poziom dotychczasowych zadań S.C. Służba Celna należy do najnowocześniejszych instytucji w RP. Jest reformowana, aktywnie wykorzystuje środki UE, kadra oraz struktura elastycznie dostosowuje się do potrzeb gospodarki interesów państwa. W przeciwieństwie do administracji skarbowej posiada scentralizowane systemy informatyczne, kompatybilne z systemami służb celnych innych krajów UE, wymiana informacji z przedsiębiorcami odbywa się niemal wyłącznie drogą elektroniczną, od kilku lat nie funkcjonują już papierowe dokumenty. W Unii

Europejskiej to polscy przedsiębiorcy są najbardziej zadowoleni z elektronicznych usług wdrażanych przez polską Służbę Celną. Tak wynika z opublikowanego w październiku Raportu KE: Flash Eurobarometer 399 "The electronic customs implementation in the European Union". Wg. Banku Światowego procedury wprowadzone w polskich portach przez SC, która koordynuje pracę wszystkich służb należą do najlepszych na świecie. Ponad 97 rozstrzygnięć organów celnych jest utrzymywanych przez sądy administracyjne. Wg OLAF polska S.C. jest liderem w UE w zwalczaniu przemytu papierosów od 2009r tylko raz nie byliśmy na pierwszym miejscu. **Służba Celna** jest jedną z 28 służb UE, które współpracują z sobą aby chronić interesy obywateli i przedsiębiorców. Służby te działają w centrum międzynarodowego przepływu towarów. Odgrywają główną rolę w ochronie zewnętrznych granic UE w zwalczaniu przemytu i ochronie bezpieczeństwa jej mieszkańców. Służby celne we wszystkich państwach UE działają więc jak jedna administracja. Stosują jeden, wspólny zbiór prawa tj. Wspólnotowy Kodeks Celny, realizują wspólną politykę celną, wymieniają się informacjami stosując zintegrowane systemy informatyczne oraz współpracując bezpośrednio.

- Uzasadnieniem KAS jest centralizacja zadań. Tymczasem w rzeczywistości twórcy projektu KAS jeszcze bardziej rozpraszają zadania. Wykonywane dzisiaj zadania przez jeden organ będą rozdzielone pomiędzy dwa organy lub trzy organy. Dzisiaj akcyzą i podatkiem od gier zajmuje się Naczelnik Urzędu Celnego, a wg projektu będzie zajmował się tym Naczelnik Urzędu Skarbowego i Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego.
- Uzasadnieniem KAS jest likwidacja rzekomego dublowania zadań. To kolejny slogan. Zadania dublują się znacznie bardziej w takich instytucjach jak CBS, Straż Graniczna, CBA, ABW, Policja i nikt nie myśli o ich połączeniu, gdyż to że niektóre zadania się dublują w kilku instytucjach jest atutem i działa na korzyść zwalczania przestępczości(zdrowa rywalizacja pomiędzy instytucjami).
- Uzasadnieniem jest osiągnięcie jednolitości postępowania, likwidacja różnych standardów działania. Standardy i procedury działania muszą być dostosowane do specyfiki zadań i przepisów. Służba Celna kontroluje w czasie rzeczywistym. Administracja skarbową oraz UKS w kontroli podatkowej skupiają się na kontroli dokumentacji po dokonaniu transakcji przez podatnika. Służba Celna opiera się głównie na przepisach wspólnotowych (UKC) i międzynarodowych, administracja skarbową stosuje ordynację podatkową. Kontrole i postępowania celne są i nadal będą regulowane

prawem wspólnotowym, bez względu czy będą w UCS czy US. Nadal dwa organy mogą przeprowadzać kontrolę. Nadużycia w VAT to wyłudzenia podatku przez zarejestrowane firmy, nadużycia w akcyzie i przemyt to efekt nielegalnej działalności zorganizowanej przestępczości. To KAS przewiduje nieprecyzyjny podział kompetencji między organami (dublowanie zadań). Brak spójności i jednolitości, a w konsekwencji efektywności w realizacji przydzielonych zadań poszczególnym organom (NUS, NUCS, DIS). SC jest częścią administracji UE, działa na systemach i przepisach prawa - jednolitych dla całej UE. Wszystkie zadania celne muszą zostać w jednym organie. KAS przewiduje ich podział między kilka organów.

- Skuteczność w zwalczaniu przemytu oraz oszustw akcyzowych zależy od możliwości zastosowania wobec przemytników oraz oszustów akcyzowych specjalnych uprawnień, których nadania S.C. od lat żądają przedsiębiorcy (np. dostęp do tajemnicy bankowej, prawo zakupu kontrolowanego, kontrola przesyłek). Takie uprawnienia nowej służby wobec wszystkich obywateli przedsiębiorców powodują sprzeciw oraz obawy o naruszenie praw i wolności. Te obawy spowodowały rezygnacje z niektórych uprawnień, a to jest korzystne dla przestępczości.
- Przejęcie kompetencji S.C. przez UKS i US to reorganizacja kadr i spadek kompetencji w obsłudze, w szczególności niestandardowych spraw, pogorszenie obsługi importu/eksportu oraz znaczny odpływ odpraw z Polski, a co za tym idzie wpływów z ceł, spadek skuteczności zwalczania przestępczości, przedawnienia postępowań karnych, podatkowych i celnych.
- Powstanie chaos organizacyjny i częściowy paraliż w administracji skarbowej i S.C. a to może oznaczać spadek wpływów do budżetu (obecnie 1/3 wpływów do budżetu generowana przez SC jest niezagrożona i jak postulujemy możemy znacząco zwiększyć te wpływy reformując Służbę Celną). Powstanie zamieszanie związane ze zmianą właściwości miejscowej i rzeczowej - zanim struktura okrzepnie i nauczy się nowych zadań podatnicy będą mieli problemy z załatwianiem spraw.
- Pogorszenie obsługi podatników oraz likwidacja wielu miejsc pracy i służby. Planowana jest likwidacja urzędów skarbowych w małych miejscowościach.
- Olbrzymie koszty związane z procesami sądowymi w związku z odebraniem praw nabytych, ucywilnieniem, zmianą miejsca i warunków służby/pracy, brakiem propozycji zatrudnienia. KAS nie daje gwarancji dot. zatrudnienia, wysokości uposażenia, utrzymania statusu funkcjonariusza. Brak jest kryteriów, wg których będą składane

nowe propozycje. Pracownicy i funkcjonariusze pozbawieni są prawa zaskarżenia otrzymanych propozycji lub ich braku. Degradacja oficerów mianowanych przez Prezydenta RP. Projekt nie zawiera gwarancji zatrudnienia ani uposażenia/wynagrodzenia. Przewiduje wygaśnięcie zatrudnienia lub stosunku służbowego bez uzasadnienia i bez prawa do odwołania i kontroli zasadności decyzji – sądowej czy jakiegokolwiek innej i bez określenia kryteriów. To narusza zasadę stabilności zatrudnienia w sferze publicznej, spowoduje szereg nadużyć.

- wdrożenie KAS powoduje niewykonanie wyroku TK K39/13, którego realizację zapowiada Rząd w swoim stanowisku z lipca br. Niespójność stanowiska Rządu do projektu obywatelskiego druk nr 30 i projektu KAS. Wobec braku uprawnień emerytalnych na poziomie innych służb mundurowych nastąpi dalsza dyskryminacja funkcjonariuszy celnych. Projekt KAS dopuszcza rozwiązanie stosunku służby po wielu latach nienagannej służby bez zabezpieczenia socjalnego. Jest kolejną już niestety próbą przerzucenia na funkcjonariuszy kosztów wadliwych przepisów służbowych tj. bezkosztowego pozbycia się tych funkcjonariuszy, których wiek i kwalifikacje nie pasują do bieżącego zapotrzebowania
- Rozluźnienie ograniczeń antykorupcyjnych oraz zmniejszenie dyspozycyjności. Ograniczenia te w stosunku do funkcjonariuszy są najostrzejsze w Polsce, pracowników ucywilnionych już nie będą dotyczyć. Będą mniejsze możliwości ich wykorzystania, ponieważ zostaną objęci ochroną Kodeksu Pracy
- Utworzenie urzędów –moločów to problemy z zarządzaniem i bezwład organizacyjny już na poziomie województw, gdzie jeden urząd/izba będzie liczyć po kilka tysięcy funkcjonariuszy i pracowników o bardzo szerokiej skali zadań.
- Konsolidacja administracji podatkowej i Służby Celnej według Banku Światowego nie jest żadnym remedium na walkę z szarą strefą i zwiększenie wpływów budżetowych. Może to okazać się wręcz szkodliwe, bo fuzja ogranicza specjalizację poszczególnych organów. **Po tej reformie bardzo prawdopodobne jest pojawienie się i narastanie nowej luki podatkowej, tym razem w podatku akcyzowym.** Od 2003 roku, kiedy podatek akcyzowy przejęła SC liczba postępowań i wpływy z tego tytułu sukcesywnie, rokrocznie rosną. Wdrożenie KAS spowoduje, że tak jak przed 2003 rokiem podatek ten będzie marginalizowany i nie będzie możliwe generowanie większych wpływów.
- Służba Celna zatrudniająca w całym kraju ok. 14,5 tys. funkcjonariuszy rocznie wypracowuje dla budżetu państwa ok. 90 mld zł, jedną trzecią budżetu. To jest kura,

która znosi złote jajka. Trzeba ją wzmacniać, tak jak zapisał PiS w swoim programie wyborczym. Powinna zostać odrębną jednostką. Wzmacniana i wyposażona w odpowiednie narzędzia prawne przysporzy do budżetu dużo więcej środków i lepiej zadba o bezpieczeństwo Polaków.

- W Europie reformę połączenia Służby Celnej i skarbowej przeprowadziło tylko 30 proc. krajów, przy czym wiele z tych 30% zrobiło tylko konsolidację na szczeblu centralnym i integrację systemów. Żaden z tych krajów nie pasuje demograficznie, geograficznie i ekonomicznie do Polski, bo Polska ma najdłuższą zewnętrzną granicę UE. Od naszych Kolegów związkowców z tych Państw wiemy, że wiele z nich uznaje tę reformę za nieudaną i chętnie by się z niej wycofało. W Ameryce Północnej taki zabieg zupełnie się nie sprawdził, jedynie Meksyk chwali taką reformę, Kanada rozdzieliła służby celne od skarbowych uzasadniając to bezpieczeństwem narodowym, a USA poszły w kierunku ustanowienia służby mundurowej. Natomiast silne państwa w UE jak Francja, Niemcy nawet nie myślą o likwidacji służb celnych i je aktualnie wzmacniają.
- Model KAS przygotowany przez MF jest najbardziej zbliżony do modelu włoskiego, a Włochy mają największą lukę podatkową.
- Art. 80 projektu KAS zawiera ukrytą jednoinstancyjność w Urzędzie Celno-Skarbowym, a przecież Wiceminister MF W. Jasiński na Konferencji o szarej strefie uzasadniał, że jest to jedna z form zawłaszczania państwa. MF musi się zatem zdecydować czy jest za wzmacnianiem możliwości i swobody działania przestępczości czy nie, bo z projektu wynika, że popiera zawłaszczanie Państwa dla celów korupcji?
- MF powoduje zagrożenie bezpieczeństwa Państwa, stabilności budżetu, gdyż w ankiecie, w której wzięło udział 5703 funkcjonariuszy celnych 1862 odpowiedziało, że nie przyjmie propozycji w KAS, 3549 odpowiedziało, że nie wie jak się zachowa, a przyjmie propozycję tylko 292 osoby, co oznacza, że jest zagrożenie iż organy przestaną funkcjonować
- Brak koniecznej notyfikacji, gdyż projekt KAS zmienia strukturę organów celnych, jak również możliwą konieczność zwrotu funduszy unijnych z uwagi na likwidację Służby Celnej, podmiotu wielu umów na granty unijne.
- Polska, co nie jest dotychczas znane w żadnym demokratycznym kraju, siłowo pozbawi mundur swoich funkcjonariuszy, w tym także oficerów, którzy byli mianowani na stopnie oficerskie przez Prezydenta RP. Gwarancje pełnienia służby mają jedynie

funkcjonariusze w MF tj. grupa wśród której są osoby, wobec których formułowane były w przeszłości zarzuty o charakterze karnym czy w zakresie niskiej jakości służby.

- Wszystkie znane nam opinie i ekspertyzy do projektu są negatywne, w tym opinia członka Rady Programowej PiS Pana prof. Witolda Modzelewskiego, członka Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie Lechu Kaczyńskim jak i Prezydencie Andrzeju Dudzie. Opinia ISP Modzelewski i Wspólnicy kończy się konkluzją „w tym kształcie ustawa ta nie powinna być uchwalona i wymaga dalszej debaty nad sposobami zwiększenia efektywności funkcjonalnej organów skarbowych i celnych”. Opinia Sadu Najwyższego natomiast przedstawia konkluzję, że „Przedstawione projekty ustaw nie powinny stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych”.

Pragniemy nadmienić iż, funkcjonariusze Służby Celnej nie są przeciwni wprowadzaniu reform, które poprawią efektywność działania instytucji, zwiększą wpływy do budżetu oraz skuteczność zwalczania przestępczości. Reforma KAS nie daje takich gwarancji w zakresie zadań S.C., a zmiany będą wręcz korzystne dla przestępców. Rodzaj zmian i tryb ich wprowadzania, prawdopodobieństwo niekorzystnych dla państwa skutków wskazuje, że są to zmiany na zamówienie grup interesu, jak często miało to miejsce w MF.

Problemy w obszarze działania S.C. są zdiagnozowane, wiadomo jakie są potrzebne rozwiązania. Zamiast reformy, MF stawia na rewolucję o nieprzewidywalnych skutkach i likwidację formacji. Za takim rozwiązaniem przemawia wg Ministra Finansów nieprawdziwa teza, że S.C. zajmuje się VATem wewnątrzspółnotowym, a administracja skarbową krajowym (tak Min. Fin. wypowiadał się wielokrotnie publicznie). Niby przez ten podział nie ma komunikacji między instytucjami i to jest przyczyną luki w VAT. Takie, niezgodne z prawdą, uzasadnienie prezentuje w mediach. Ignorowane są istotne różnice między instytucjami oraz zagrożenia. Od 2004r cały czas VAT jest w kompetencji administracji skarbowej. S.C. ma inne zadania, działa na podstawie przepisów UE, wraz ze służbami celnymi innych krajów UE tworzy jeden spójny system ochrony granic, odpowiada także za bezpieczeństwo, inny jest charakter nadużyć, które zwalczą- ta przestępczość to domena zorganizowanych grup przestępczych, w części o charakterze międzynarodowym. Dlatego w S.C. są najostrzejsze przepisy antykorupcyjne, które po ucywilnieniu zostaną poluzowane. S.C. jest instytucją nowoczesną, ciągle reformowaną, o strukturze dostosowanej do potrzeb przedsiębiorców, działa w całości na scentralizowanych systemach, wprowadziła procedury bardzo wysoko oceniane przez Komisję Europejską oraz Bank Światowy jako przyjazne dla przedsiębiorców. Czas odprawy celnej jest liczony w minutach, średni czas załatwienia



formalności celnych w polskich portach to ok. 1,5 godziny, średni czas postępowania to kilkadziesiąt godzin, 97% rozstrzygnięć S.C. kierowanych do sądów administracyjnych jest utrzymywanych, 80% funkcjonariuszy to osoby z wyższym wykształceniem, niemal w całości kadra jest złożona z osób przyjętych po 1989r. Podobnie jak w UE także w Polsce zajmuje najwięcej papierosów i tytoniu w 2015r aż 67% papierosów i 56% tytoniu zajęła S.C. (Straż Graniczna odpowiednio 12% oraz 2,5%, Policja 19,35% i 41% a organy skarbowe poniżej 1%).

S.C. potrzebuje reformy i usprawnienia w niektórych obszarach, ale likwidacja przyniesie niepowetowane straty. Zadania S.C. zostaną zmarginalizowane, zamiast instytucji elastycznie reagującej na zmiany, będzie częścią wielotysięcznego molocha już na poziomie województw, nie będzie naprawiony żaden problem dot. S.C. Zadania wykonywane przez jeden organ są podzielone na trzy.

Funkcjonariusze przeszli w latach 2003 - 2004r koszmar alokacji oraz funkcjonowali w warunkach zagrożenia utraty zatrudnienia. Tysiące ludzi alokowano lub zmuszono do zwolnienia, reorganizacje przeprowadzono bez przygotowania. Zapowiadana wówczas jako „bezkosztowa” operacja pochłonęła 70 mln zł. Chaos organizacyjny, zmiany na stanowiskach, niespójność w stosowaniu prawa przekonały wiele firm do przeniesienia odpraw celnych do innych krajów. Wiele lat trzeba było na odbudowę relacji międzyludzkich i kompetencji. Ten koszmar powrócił. Ta rewolucja też nie jest przygotowana i też ma być „bezkosztowa”!

Pomimo wzrostu zagrożenia międzynarodowego tysiące funkcjonariuszy ma zostać ucywilnionych, a potencjał kadrowy osłabiony. Jedyne racjonalne uzasadnienie tej decyzji to realizacja interesów jakiejś grupy, nieliczącej się z interesem Polski.

Z powyższych względów zwracamy się z prośbą o spowodowanie weryfikacji argumentów za i przeciw reformie oraz poddanie analizie zasadności proponowanych zmian. Jesteśmy przekonani, że wnioski będą jednoznacznie uzasadniały przemodelowanie propozycji.

Z poważaniem  
Sławomir Siwy  
Przewodniczący  
ZZ Celnicy PL