

UZASADNIENIE

I. Aktualny stan prawny i cel projektowanego zarządzenia.

Podstawę funkcjonowania i organizacji administracji podatkowej stanowi ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 578), natomiast aktem wykonawczym do ustawy, który reguluje wewnętrzną organizację izb i urzędów skarbowych oraz określa zakresy zadań komórek organizacyjnych tych jednostek jest zarządzenie Nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. Poz. 15), wydane na podstawie art. 5 ust. 10 ww. ustawy.

W dniu 10 lipca 2015 r. Sejm RP na 96 posiedzeniu plenarnym rozpatrzył stanowisko Senatu RP do ustawy o administracji podatkowej. Tym samym zakończone zostały prace parlamentarne nad ustawą o administracji podatkowej i została ona przekazana do podpisu Prezydenta RP.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., z wyjątkiem przepisów, które zaczną obowiązywać od dnia 1 września 2015 r. i dotyczą utworzenia:

- centrów obsługi, w których odbywać się będzie wsparcie podatnika w zakresie samodzielnego, prawidłowego i dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych;
- Centralnego Rejestru Danych Podatkowych (CRDP), który będzie służył do gromadzenia i przetwarzania danych wynikających, w szczególności z deklaracji składanych przez podatników, płatników i ich następców prawnych, jak również z decyzji, postanowień oraz innych dokumentów związanych z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa podatkowego;
- wspólnego rachunku bankowego w zakresie poboru podatków i należności przy użyciu wspólnego rachunku bankowego urzędu obsługującego naczelnika urzędu skarbowego prowadzonego dla obsługi wszystkich naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do określonego rodzaju należności.

Biorąc pod uwagę, że przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 578), tym także art. 5 ust. 10 stanowiący podstawę dla zarządzenia w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów, będą obowiązywały do dnia 31 grudnia 2015 r., uszczegółowienie zmian, które z dniem 1 września br. wprowadza ustawa o administracji podatkowej następuje w drodze zmiany przepisów zarządzenia Nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 15).

II. Szczegółowe rozwiązania przyjęte w projekcie zarządzenia.

1. Wdrożenie Systemu Obsługi i Wsparcia Podatnika, a zmiany w strukturze organizacyjnej izby i urzędu skarbowego

Celem wdrożenia Systemu Obsługi i Wsparcia Podatnika (SOiWP) jest dokonanie takiej zmiany Administracji Podatkowej, w rezultacie której stanie się ona bardziej pomocna dla podatników, którzy potrzebują wsparcia w realizacji obowiązków podatkowych w konkretnej sytuacji. Wdrożenie Systemu realizowane będzie poprzez rozwój i modernizację istniejących rozwiązań lub wdrożenie nowych. System Obsługi i Wsparcia Podatnika obejmuje trzy obszary:

1. Standardy pracy administracji podatkowej w świadczeniu usług podatnikom, w którym powstanie m.in. centrum obsługi;
 - obszar ten dotyczy organizacji front office według jednolitych standardów obsługi, urzędy skarbowe będą świadczyć usługi w sposób przewidywalny co do sposobu obsługi.
2. Wsparcie podatnika w indywidualnej sprawie;

- obszar ten związany jest z obsługą indywidualnej sprawy podatnika.

3. Informacja podatkowa;

- obszar ten związany jest z zarządzaniem wiedzą podatkową wewnątrz administracji podatkowej jak również na zewnątrz poprzez umożliwienie podatnikom kontaktu z administracją dzięki nowym kanałom komunikacji.

W obszarze standardów pracy administracji podatkowej w świadczeniu usług podatnikom powstanie m.in. centrum obsługi, gdzie obywatel będzie mógł załatwić sprawy z zakresu działania nie tylko administracji podatkowej ale również innych instytucji administracji publicznej. System Obsługi i Wsparcia Podatnika będzie obejmował Administrację Podatkową jako całość. Jego budowie sprzyja wdrażanie kolejnych komponentów Programu e-Podatki i stopniowe odchodzenie Administracji Podatkowej od modelu, w którym podatnik jest powiązany z jednym urzędem.

Pierwszym elementem Systemu, który z dniem 1 września 2015 r. zostanie wdrożony w jednostkach administracji podatkowej będą centra obsługi.

Urzędy skarbowe prowadzą aktualnie obsługę bezpośrednią podatników według właściwości miejscowej na sali obsługi, gdzie można uzyskać informację na temat sposobu załatwiania sprawy w urzędzie skarbowym, złożyć deklaracje i inne dokumenty podatkowe, uzyskać informację na temat podstawowych zasad stosowania przepisów prawa podatkowego, pobrać broszury i karty usług/informacyjne, załatwić sprawy bieżące, niewymagające prowadzenia dodatkowych czynności oraz analiz takich jak wydanie zaświadczeń, złożenie dokumentów aktualizacyjnych oraz podatkowych. Jest to model obsługi bezpośredniej skierowany do wąskiej grupy podatników (właściwość miejscowa) i jest ograniczony do zakresu zadań realizowanych przez Administrację Podatkową.

Jednostki administracji rządowej nie mogą wykonywać swoich zadań we wzajemnej izolacji, lecz powinny rozpocząć współpracę w celu koordynacji usług świadczonych na rzecz wszystkich obywateli. Dla podatnika jest często niezrozumiałe, dlaczego w urzędzie skarbowym nie może zostać obsłużony w zakresie podatku akcyzowego, skoro z drugiej strony Krajowa Informacja Podatkowa - chociaż nie należy do Służby Celnej - świadczy również usługi informacyjne na rzecz osób fizycznych i prawnych, które pragną prawidłowo realizować swoje obowiązki w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier.

Efektywne funkcjonowanie systemu obsługi i wsparcia podatnika wymaga wprowadzenia do struktur organizacyjnych urzędów i izb skarbowych nowych komórek, które będą realizowały zadania wynikające z rozbudowy tego systemu.

Na poziomie urzędu skarbowego wprowadza się zmianę polegającą na przekształceniu komórki obsługi bezpośredniej (OB), która prowadzi aktualnie obsługę podatników na sali obsługi. Zostanie ona zastąpiona przez nową komórkę obsługi i wsparcia podatnika (WP), która będzie działać jako centrum obsługi (CO) albo sala obsługi (SO).

Centra obsługi tworzone będą przez dyrektorów izb skarbowych w porozumieniu z wyznaczonymi naczelnikami urzędów skarbowych zgodnie z harmonogramem określonym przez Ministra Finansów.

Centrum obsługi przyjmować będzie m.in. podania i deklaracje, wydawać zaświadczenia, udzielać wyjaśnień w zakresie przepisów prawa podatkowego oraz będą informować o danych kontaktowych właściwych organów do załatwienia indywidualnej sprawy podatnika wraz ze wskazaniem zakresu kompetencji tych organów. Obsługa i wsparcie podatnika będą realizowane także poprzez udostępnienie stanowiska komputerowego umożliwiającego podatnikom dostęp do

Portalu Podatkowego oraz informowaniu o danych kontaktowych właściwych organów wraz ze wskazaniem zakresu ich kompetencji.

W pozostałych urzędach skarbowych, w których nie będzie jeszcze funkcjonowało centrum obsługi zadania z obszaru systemu obsługi i wsparcia podatnika będzie realizowała sala obsługi, z wyjątkiem przyjmowania podań, deklaracji i zgłoszeń, wydawaniu zaświadczeń oraz udzielaniu wyjaśnień w zakresie przepisów prawa podatkowego - niezależnie od terytorialnego zasięgu działania naczelnika urzędu skarbowego, które to znajdują się w kompetencji centrum obsługi.

Efektom wprowadzonych zmian będzie dostarczenie obywatelowi wspólnych usług administracji rządowej, które będą zintegrowane i nie będą wymagały zbędnego powtarzania określonych czynności czy też podejmowania niepotrzebnych interakcji pomiędzy obywatelem a kolejnymi urzędami, niezależnie od miejsca pobytu.

Podstawą do wdrożenia nowych rozwiązań w zakresie centrów obsługi będą nowe regulacje wprowadzane do zarządzenia Nr 15 z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów, które będą podstawą do utworzenia w urzędzie skarbowym komórki obsługi i wsparcia podatnika, która działać będzie jako centrum obsługi albo sala obsługi. W pierwszej kolejności centra obsługi powstaną w tych urzędach skarbowych, w których obecne sale obsługi spełniają założone standardy, a ich wprowadzenie nie będzie generowało nadmiernych kosztów. Z uwagi na powyższe z dniem 1 września 2015 r. w wybranych urzędach podejmie działalność 50 centrów obsługi, których wykaz zawiera nowy załącznik nr 5 wprowadzany do zarządzenia.

Wsparciem operacyjnym dla centrum obsługi/sali obsługi oraz innych komórek organizacyjnych będą w urzędzie skarbowym komórki identyfikacji i rejestracji podatkowej oraz przetwarzania danych, które aktualnie naczelnik urzędu skarbowego może wydzielić w ramach komórki obsługi bezpośredniej (OB). Po zmianie staną się one samodzielnymi komórkami organizacyjnymi, podlegającymi bezpośrednio naczelnikowi lub zastępcy naczelnika urzędu skarbowego jako komórki:

- identyfikacji i rejestracji podatkowej (IR) oraz
- przetwarzania danych (WD).

Ponadto, zakres zadań komórki identyfikacji i rejestracji podatkowej zostaje rozszerzony o prowadzenie własnych ewidencji związanych z rejestracją danych podatników prowadzących działalność gospodarczą, natomiast komórki przetwarzania danych identyfikowanie, rejestrowanie i wprowadzanie do systemu informatycznego danych z deklaracji podatkowych składanych w formie elektronicznej lub za pośrednictwem operatora pocztowego oraz rejestrowanie i wprowadzanie do systemów informatycznych dokumentów innych niż deklaracje podatkowe, w tym przesłanych za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, w zakresie niezastrzeżonym do właściwości innych komórek organizacyjnych,

Nadzór izby skarbowej nad realizacją zadań związanych z systemem obsługi i wsparcia podatnika został powierzony nowoutworzonej w pionie poboru i egzekucji komórce obsługi i wsparcia podatnika (WP), której zakres zadań został wydzielony z komórki komunikacji. Tym samym obszar zadań realizowanych w pionie poboru i egzekucji obejmie także nadzór nad funkcjonowaniem systemu obsługi i wsparcia podatnika w urzędach skarbowych.

Komórka obsługi i wsparcia podatnika realizować będzie zadania z zakresu nadzorowania wdrażania w urzędach skarbowych procedur i standardów i jakości obsługi, badań ankietowych dotyczących oceny jakości obsługi w urzędzie oraz oczekiwań podatnika oraz nadzoru izby skarbowej nad realizacją zadań związanych z systemem obsługi i wsparcia podatników.

W pionie poboru i egzekucji w izbie skarbowej tworzy się także komórkę identyfikacji i rejestracji podatkowej (IR), która realizować będzie zadania należące aktualnie do komórki podatku od towarów i usług polegające na orzecznictwie w drugiej instancji w sprawach wynikających ze stosowania ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz nadzoru realizacją i wsparcie organizacji zadań dotyczących ewidencji i identyfikacji podatników i płatników i nadzoru nad wykorzystywaniem CRDP.

2. Utworzenie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych.

Rozwiązaniem, które leży u podstaw skutecznego wdrożenia rozwiązań elektronicznych w zakresie komunikacji Administracji Podatkowej z podatnikiem, jak również z innymi jednostkami administracji będzie CRDP wprowadzany przez art. 15 ustawy o administracji podatkowej. Stworzenie ram prawnych i strukturalnych dla wskazanego Rejestru zapewni fundament dla wdrożenia rozwiązań informatycznych spełniających oczekiwania zarówno podatników, jak i współpracujących z administracją podatkową krajowych i zagranicznych jednostek administracji publicznej.

Nadzór nad wykorzystywaniem CRDP powierzony został zarówno na poziomie izby skarbowej, jak i urzędu skarbowego komórce identyfikacji i rejestracji podatkowej (IR)

3. Utworzenie wspólnego rachunku bankowego w zakresie poboru podatków i należności

Zwiększanie efektywności działań administracji podatkowej możliwe będzie również poprzez centralizację zadań i przekazywanie do obsługi przez wybranych naczelników poszczególnych rodzajów należności budżetowych. Centralizacja niektórych zadań obejmująca województwo, kraj lub inny obszar wymagała będzie dla gromadzenia wpływów z należności objętych tą centralizacją otwierania nowych rachunków bankowych dla urzędu skarbowego obsługującego naczelnika, któremu powierzono wykonywanie tych zadań.

Wykonywanie zadań z zakresu poboru podatków i należności przy użyciu wspólnego rachunku bankowego prowadzonego dla obsługi wszystkich naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do określonego rodzaju należności zostało wprowadzone do statutu urzędu skarbowego, w którym w § 2 dodaje się nowy ust. 7, który przewiduje, że zadania z zakresu poboru podatków i należności będą mogły być wykonywane przy użyciu wspólnego rachunku bankowego prowadzonego dla obsługi wszystkich naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do określonego rodzaju należności.

Środkami pieniężnymi zgromadzonymi na wspólnym rachunku bankowym będzie dysponował naczelnik urzędów skarbowego wyznaczony przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 14 ust. 8 ustawy o administracji podatkowej.

Nadzór nad wykonywaniem zadań z zakresu poboru podatków i należności w urzędach skarbowych przy użyciu wspólnego rachunku bankowego prowadzonego dla obsługi wszystkich naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do określonego rodzaju należności, powierzony został w izbie skarbowej komórce planowania i kontroli finansowej, natomiast w urzędzie skarbowym komórce rachunkowości.

4. Pozostałe rozwiązania proponowane w projekcie

4.1. Utworzenie pionów organizacyjnych w urzędzie skarbowym

Wzorem pionów organizacyjnych wprowadzonych do struktury organizacyjnej izby skarbowej tworzy się pion organizacyjny także w urzędach skarbowych. Będą to pion: zarządzania, obsługi i wsparcia podatnika, kontroli, poboru i egzekucji oraz orzecznictwa. Przynależność komórek organizacyjnych do pionów organizacyjnych określa statut urzędu skarbowego.

Utworzenie pionów organizacyjnych ma na celu wprowadzenie prostych i jasno określonych zakresów uprawnień i odpowiedzialności członków kierownictwa urzędu, usprawnienie koordynacji i kontroli realizowanych zadań, szybkości podejmowania decyzji w zakresie poszczególnych pionów oraz odciążanie naczelnika urzędu skarbowego od problemów bieżącego zarządzania urzędem.

4.2. Przekształcenie sekretariatu w urzędzie skarbowym w kancelarię urzędu skarbowego

Rozszerzenie zakresu zadań sekretariatu o prowadzenie obsługi kancelaryjnej urzędu, w tym przyjmowanie wniosków, informacji i innych dokumentów przesyłanych w formie elektronicznej (w szczególności za pośrednictwem email i ePUAP), przyjmowanie deklaracji i innej korespondencji za pośrednictwem operatora pocztowego, wysyłkę korespondencji powoduje, że dotychczasowa nazwa tej komórki stała się nieadekwatna do zakresu realizowanych zadań. Ponadto, w administracji podatkowej jest wdrażany Elektroniczny System Zarządzania Dokumentacją (e-Kancelaria), który w pierwszym etapie wraz z izbą skarbową obejmuje dotychczasowy sekretariat, który stanowi punkt wewnętrznego obiegu dokumentacji w sprawach organizacyjno-finansowo-kadrowych pomiędzy izbą a urzędem. Dlatego też otrzymuje ona nową nazwę – kancelaria (KN).

4.3. Nowy model realizacji zadań z zakresu współpracy międzynarodowej

W celu usankcjonowania dotychczasowej praktyki zacieśniania współpracy organów podatkowych w regionach przygranicznych wprowadza się do zakresu zadań komórki współpracy międzynarodowej w izbie skarbowej nowe zadanie polegające na koordynowaniu na poziomie województwa współpracy z regionami przygranicznymi. Bezpośrednia komunikacja o charakterze roboczym przyczynia się bowiem do poprawy skuteczności oraz efektywności międzynarodowej wymiany informacji podatkowych.

W zakresie współpracy międzynarodowej projekt wprowadza zmiany także w statucie urzędu skarbowego, które obejmują likwidację komórki czynności sprawdzających (OB4) oraz możliwości tworzenia komórki ds. współpracy międzynarodowej (WM), z jednoczesnym przekazaniem ich zadań do realizacji przez inne komórki organizacyjne.

Aktualne przepisy przewidują jedynie możliwość fakultatywnego funkcjonowania w urzędzie skarbowym komórki współpracy międzynarodowej, która może być utworzona w ramach komórki obsługi bezpośredniej (OB) albo komórki postępowań podatkowych (PP). W konsekwencji, w urzędach skarbowych osoby kontaktowe ds. wymiany informacji o VAT oraz wymiany informacji o podatkach bezpośrednich, funkcjonują w różnych komórkach organizacyjnych, realizując swoje zadania niezależnie od siebie. Powoduje to rozproszenie informacji pochodzących od zagranicznych administracji oraz przekazywanych zagranicznym władzom w drodze współpracy międzynarodowej. Informacje otrzymywane przez jednostki polskiej administracji powinny być wykorzystywane w możliwie najszerszym zakresie i nie podlegać ograniczeniom wyłącznie do obszaru wymiany, w jakim zostały pozyskane. Zasadniczą przesłanką determinującą zakres wykorzystania informacji z każdego z obszarów winna być efektywna walka z oszustwami w obszarze podatku VAT oraz unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania.

Mając na uwadze powyższe istotnym jest aby w każdym urzędzie skarbowym funkcjonował punkt kontaktowy odpowiedzialny za kompleksową analizę, dystrybucję oraz koordynację przepływu informacji wymienianych w ramach podatkowej współpracy międzynarodowej. Proponuje się aby takim punktem kontaktowym była komórka analiz i planowania, której zadania zostaną w tym zakresie odpowiednio rozbudowane.

Ponadto, w zakresie wzajemnej pomocy w dochodzeniu należności wprowadza się nowy model realizacji zadań, gdzie:

- a) zakres zadań komórki identyfikacji i rejestracji podatkowej (OB3) obejmuje aktualnie realizację wniosków państw członkowskich i trzecich o udzielenie informacji i powiadomienie o których mowa w ustawie o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych. Zadanie to przenosi się do komórki spraw wierzycielskich (SW). Zmiana wynika z charakteru zadań realizowanych przez komórkę wierzycielską (poszukiwanie majątku zobowiązanego) oraz narzędzi służących do ich realizacji, przewidzianych dla tej komórki. Zakres zadań komórki spraw wierzycielskich uzupełnia się ponadto o zadanie polegające na przekazywaniu informacji o przewidywanym zwrocie podatku, nadpłacie podatku do państwa członkowskiego za pośrednictwem centralnego biura łącznikowego, o których mowa w ustawie o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, co jest uzasadnione wykonywaniem przez tą komórkę zadań wierzyciela,
- b) w związku z koniecznością doprecyzowania zakresu zadań dotyczących egzekucji i postępowania zabezpieczającego wprowadza się także nowe zadanie do komórki egzekucji administracyjnej polegające na analizowaniu i dystrybucji informacji o przewidywanym zwrocie podatku, nadpłacie podatku pochodzącej od państwa członkowskiego, przekazanej przez centralne biuro łącznikowe, o których mowa w ustawie o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, co jest uzasadnione efektywnością przy odzyskiwaniu, zabezpieczaniu należności pieniężnych
- c) wprowadza się nadzór nad prawidłowością realizacji zadań z zakresu wzajemnej pomocy w kontekście przepisów krajowych poprzez utworzenie punktu kontaktowego ds. międzynarodowej współpracy w zakresie odzyskiwania należności pieniężnych w komórce egzekucyjnej. Rozwiązanie to podyktowane jest faktem, iż komórka spraw wierzycielskich posiada kadrę dysponującą wiedzą i doświadczeniem zarówno w realizacji/sporządzaniu ww. wniosków w zakresie postępowania egzekucyjnego jak i postępowania zabezpieczającego.

4.4. Rozszerzenie zakresu zadań komórki postępowań podatkowych w urzędzie skarbowym

Rozszerzenie zakresu zadań komórki postępowań podatkowych (PP) następuje w związku przekazaniem tej komórce następujących zadań zlikwidowanej komórki czynności sprawdzających:

- dokonywanie czynności sprawdzających,
- badanie zasadności zwrotu podatku,
- sporządzanie protokołu z odczytu kas rejestrujących (likwidacja, wymiana modułu) oraz decyzji w zakresie kas rejestrujących.

Przekazanie ww. zadań komórce, która posiada dostęp do całości informacji i dokumentacji dotyczącej wcześniejszych i bieżących postępowań związanych z badanymi procesami usprawni i przyspieszy ich realizację.

5. Wejście w życie

Przepis § 2 projektu zarządzenia zmieniającego przewiduje, że nowelizacja zarządzenia Nr 15 Ministra Finansów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów, wejdzie w życie z dniem 1 września 2015 r. Natomiast zgodnie z brzmieniem § 3, dyrektorzy izb skarbowych i naczelnicy urzędów skarbowych przedłożą do zatwierdzenia, odpowiednio Ministrowi Finansów i dyrektorowi izby skarbowej, projekty regulaminów organizacyjnych zgodne ze statutami izby i urzędu skarbowego nadanymi niniejszym zarządzeniem - nie później niż w terminie 7 dni po dniu wejścia w życie zarządzenia.