

JAN IZDEBSKI

POJĘCIE I ZAKRES REFORM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA PRZYKŁADZIE KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

WSTĘP

Funkcjonowanie administracji publicznej związane jest nieodłącznie z dwoma istotnymi aspektami, po pierwsze – trwałością działania oraz po drugie – koniecznością zmian wynikających z dostosowywania się do otoczenia.

Zarówno trwałość działania organizacji wynikająca z formalizacji instytucji, jak również umiejętność właściwej reakcji na zapotrzebowanie otoczenia są ważnymi elementami prawidłowego działania każdej organizacji, w tym również administracji publicznej. Administracja publiczna jako organizacja w ujęciu instytucjonalnym¹, z punktu widzenia nauk o zarządzaniu rozumiana jest jako pewien system i oznacza strukturę podmiotów realizujących zadania publiczne².

Konieczność dostosowywania organizacji administracji publicznej do zmieniającego się otoczenia, w którym administracja publiczna wypełnia swoje zadania, musi być realizowana z zapewnieniem trwałości realizacji zadań publicznych oraz organizacyjnej spójności zmieniającego się systemu administracji publicznej w państwie. Niezbędność wprowadzania zmian organizacyjnych musi być analizowana łącznie z ujemnymi zjawiskami, które towarzyszą innowacjom takim, jak okresowy spadek sprawności funkcyjono-

Dr JAN IZDEBSKI – adiunkt Katedry Nauki Administracji, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin.

¹ E. K n o s a l a, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 94.

² S. W r z o s e k, *Elementy nauki o administracji publicznej*, Radom 2002, s. 24.

wania, wzrost kosztów administrowania, znużenie społeczeństwa³. Stąd ważnym zagadnieniem nauki prawa administracyjnego, polityki administracyjnej i nauki administracji jest problematyka reform administracji publicznej⁴.

1. KLASYFIKACJA REFORM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Zmiany zachodzące w administracji publicznej (przeobrażenia administracji publicznej) z punktu widzenia nauki administracji są poddawane różnorodnym klasyfikacjom⁵.

Ze względu na zasięg wskazuje się na pojęcia: usprawnienie, dotyczące wycinkowych zmian związanych z funkcjonowaniem najmniejszych jednostek organizacyjnych, reorganizacja, związana ze zmianami zasad funkcjonowania instytucji, oraz pojęcie reformy, która oznacza istotne zmiany organizacyjne oraz zasad funkcjonowania instytucji.

Reformy administracji publicznej ze względu na zasięg są dzielone na makroreformy, zmieniające cały system administracji publicznej, mediareformy, dotyczące wybranych jednostek lub sektorów administracji publicznej, oraz mikroreformy, wprowadzające zmiany do poszczególnych jednostkowych zadań realizowanych na poszczególnych stanowiskach pracy w urzędach⁶.

Ze względu na charakter zmian reformy są kwalifikowane jako strukturalne, zmieniające ustrój administracji publicznej, proceduralne, związane ze zmianami w postępowaniu, techniczne, dotyczące ulepszeń w technikach administrowania, oraz personalne, związane ze zmianami w zakresie osobowym, czyli dotyczące kadr administracji publicznej⁷. Wyróżnia się również pojęcie reformy funkcjonalnej, rozumianej jako zmianę zespołu powtarzających się działań administracji publicznej w związku z wyznaczanymi jej celami i zadaniami⁸.

³ M. J e ł o w i c k i, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 306.

⁴ Przegląd i analizę piśmiennictwa z zakresu tej problematyki w ujęciu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji zawiera opracowanie Z. Leońskiego, *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 53 n.

⁵ J. Ł u k a s i e w i c z, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 251.

⁶ E. K n o s a ł a, L. Z a c h a r k o, A. M a t a n, *Nauka administracji*, Kraków 2000, s. 34.

⁷ J. Ł u k a s i e w i c z, *Zarys nauki*, s. 253.

⁸ J. N i c z y p o r u k, *Reforma funkcjonalna administracji publicznej*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, s. 80.

Równie istotnym kryterium klasyfikacji reform administracji publicznej są kategorie terytorium, związane z liczbą i wielkością jednostek podziału terytorialnego, oraz decentralizacji i demokratyzacji jako punktów odniesienia stopnia udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi a centralizacją w administracji publicznej⁹.

Prezentowana teoretyczna klasyfikacja poszczególnych ujęć reform administracji publicznej w praktyce zmian organizacyjnych występuje w złożonych konfiguracjach, a zakres i charakter reform administracji publicznej wzajemnie się przenikają. Wprowadzanie reform w administracji publicznej zawsze łączy się z rozwiązywaniem konfliktów między koniecznością zapewnienia trwałości realizacji zadań i dostosowywaniem administracji publicznej do otoczenia i podnoszeniem jakości jej działania oraz rozwiązywaniem problemów związanych z wdrażaniem zmian, jak również jakością działania instytucji po zmianach.

2. KONCEPCJA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Przykładem reform administracji publicznej o dość szerokim zasięgu i złożonym zakresie są projekty ustaw zmieniających strukturę administracji skarbowej, mianowicie projekty ustaw o Krajowej Administracji Skarbowej oraz przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁰.

Projektowane zmiany polegają na konsolidacji dotychczasowych struktur administracji podatkowej oraz Służby Celnej i utworzeniu jednolitej Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS).

Zgodnie z art. 1 projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej celem utworzenia KAS jest zapewnienie większej efektywności realizacji przez organy władzy publicznej zadań wynikających z przepisów dotyczących danin publicznych, ujednoczenie struktur administracji podatkowej i celnej, stworzenie przejrzystych norm funkcjonowania organów władzy publicznej w gospodarce rynkowej demokratycznego państwa prawa, a przez to – stworzenie przyjaznych warunków współpracy partnerów społecznych.

⁹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 135.

¹⁰ Projekty ustaw wraz z uzasadnieniami, www.mf.gov.pl

Zakres kompetencji nowych organów administracji publicznej – organów Krajowej Administracji Skarbowej obejmuje zadania z zakresu prawa podatkowego i prawa celnego. W szczególności:

- 1) wymiar i pobór podatków, należności celnych oraz innych opłat;
- 2) wykonywanie kontroli podatkowej i celnej, szczególnego nadzoru podatkowego, dozoru celnego oraz czynności sprawdzających;
- 3) wykonywanie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
- 4) rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych;
- 5) prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe;
- 6) rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń w obrocie towarowym w zakresie określonym innymi ustawami;
- 7) podział i przekazywanie, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, dochodów budżetowych między budżetem państwa i budżetami jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) prowadzenie działalności analitycznej i prognostycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości KAS oraz przedstawianie w tym zakresie informacji ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych;
- 9) współpraca i współdziałanie w zakresie swojej właściwości z organami administracji rządowej i samorządowej oraz instytucjami zagranicznymi i organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Struktura KAS wynika z realizowanej koncepcji konsolidacji administracji podatkowej i administracji celnej. Organami Krajowej Administracji Skarbowej będą:

- 1) minister właściwy do spraw finansów publicznych jako naczelny organ administracji skarbowej;
- 2) dyrektor izby administracji skarbowej;
- 3) naczelnik urzędu administracji skarbowej.

Jednostki organizacyjne KAS to wyodrębnione komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych realizujące zadania KAS, izba administracji skarbowej i urząd administracji skarbowej. Przewidziano również możliwość utworzenia ośrodków zamiejscowych lub oddziałów urzędów administracji skarbowej.

Reforma tak złożonej struktury, jaką jest dotychczasowa administracja celna i administracja skarbowa, jest niezwykle trudnym przedsięwzięciem organizacyjnym.

Dział IV projektu ustawy o KAS – Służba Urzędnika Skarbowego określa status prawny urzędników skarbowych i w tym zakresie jest pragmatykiem służbowym regulującym stosunek pracy nawiązywany na podstawie mianowania i związany z podległością służbową¹¹.

Przepisy dotyczące przyszłego statusu prawnego urzędników skarbowych są niezwykle istotne, gdyż ważnym elementem warunkującym skuteczne wykonywanie zadań przez administrację publiczną oraz przez wyspecjalizowane służby publiczne jest zapewnienie wykonywania zadań przez odpowiednich funkcjonariuszy publicznych¹². Specyfika zadań, ich istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa powodują, że ta grupa zawodowa powinna mieć zapewnione przywileje (np. związane ze stabilizacją zawodową) oraz zwiększone obowiązki. Przywileje wiążą się z zapewnieniem niezależności wobec nacisków i presji z zewnątrz i – co za tym idzie – jakości wykonywania zadań. Obowiązki natomiast związane są podwyższonymi standardami etycznymi, dyspozycyjnością oraz ograniczeniem pewnych praw¹³.

W myśl omawianych przepisów urzędnicy Krajowej Administracji Skarbowej będą tworzyć skarbowy zasób kadrowy. W projekcie szczegółowo określono wymogi, które należy spełniać, aby pełnić służbę w KAS, zasady naboru na wolne stanowiska służbowe oraz powstanie stosunku służbowego w drodze mianowania. Ponadto określono prawa i obowiązki urzędnika skarbowego oraz 16 stopni służbowych urzędnika skarbowego. Nadanie urzędnikowi skarbowemu kolejnych stopni służbowych następuje nie wcześniej niż co 2 lata i jest uzależnione od zajmowanego stanowiska, oceny służbowej i posiadanych kwalifikacji zawodowych. Zawarto również przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym.

Zmiany w zakresie osobowym są źródłem wielu dyskusji związanych z kształtem nowych regulacji i konsekwencji wprowadzanych zmian dla do-

¹¹ L. F l o r e k, T. Z i e l i ń s k i, *Prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 31; T. L i s z c z, *Prawo pracy*, Gdańsk 1998, s. 144.

¹² Z. C i e ś l a k, *Pracownicy administracji publicznej*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 263; J. B o ć, *Pracownicy administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 238.

¹³ Z. L e o ń s k i [we współpracy z:] R. H a u z e r i A. S k o c z y l a s, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 221.

tychczasowych urzędników Służby Cywilnej i funkcjonariuszy celnych, m.in. dotyczącymi związków zawodowych przyszłych urzędników skarbowych¹⁴. Zgodnie z przepisami wprowadzającymi przewidziano wygaśnięcie stosunków pracy osób zatrudnionych w służbach celnych i skarbowych, Krajowa Administracja Skarbowa ma przejąć pracowników likwidowanych służb celnych i skarbowych.

Tworzeniem nowej struktury zajmie się Pełnomocnik do spraw Organizacji Krajowej Administracji Skarbowej, powołany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze zarządzenia, w terminie 14. dni od dnia wejścia w życie ustawy o KAS. Pełnomocnik wraz z zastępcami i pełnomocnikami regionalnymi będzie zajmował się procesem zatrudnienia urzędników skarbowych, opartym na tzw. opcji zerowej, tj. wygaśnięciu dotychczasowych stosunków pracy i nawiązaniem nowych w ramach nowej struktury.

Podniesienie jakości działania administracji skarbowej ma być osiągnięte poprzez system motywacyjny, wykorzystanie nowych technologii informatycznych i metod komunikacji. Podnoszenie kwalifikacji urzędników skarbowych ma zapewnić system szkoleń oraz utworzenie Krajowej Szkoły Skarbowości.

Przedstawiona analiza projektów zmian niezależnie od ich stopnia końcowej realizacji, zależnej od wielu czynników, w tym politycznych, należy zakwalifikować jako koncepcję mediareformy o charakterze strukturalnym, mającą również aspekty proceduralne, techniczne i osobowe. Złożona problematyka reformy pozwala sądzić, że będzie ona narażona na wskazywane wyżej zagrożenia związane z wprowadzaniem zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Wprowadzenie zmian jest związane z uchynieniem ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o izbach i urzędach skarbowych¹⁵ oraz ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej¹⁶. Zmiany zostaną wprowadzone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷, ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸. Omawiane zmiany mają więc znaczenie dla źródeł prawa administracyjnego ustrojowego zwią-

¹⁴ W pierwotnym tekście projektu przewidziano możliwość działalności tylko jednego związku zawodowego, zrezygnowano z tego rozwiązania, zob.: E. M a t y s z e w s k a, *Reforma. Opublikowano projekty ustaw o Krajowej Administracji Skarbowej*, „Gazeta Prawna” z 17 maja 2007.

¹⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1267 z późn. zm.

¹⁶ Dz. U. z 2004 r., Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.

¹⁷ Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

¹⁸ Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.

zanych z administracją rządową oraz istotnie modyfikują przepisy postępowania administracyjnego w zakresie postępowania podatkowego i postępowania egzekucyjnego w administracji.

PODSUMOWANIE

Zmiany w strukturze oraz zasadach działania administracji skarbowej mają niezwykle istotne znaczenie zarówno dla państwa, jak i obywateli. Skuteczność działania organów skarbowych bezpośrednio wpływa na stronę dochodową budżetu państwa i warunkuje możliwość realizacji zadań publicznych oraz jest ważnym elementem stosunku państwa do działalności gospodarczej. Natomiast po stronie administrowanych standardy działania administracji skarbowej wpływają na realizację praw i obowiązków wynikających z prawa publicznego, a ocena działania administracji skarbowej jest jednym z istotniejszych wyznaczników jakości administracji publicznej. Reformy przeprowadzane w tak ważnym sektorze administracji publicznej, powinny być przeprowadzane z uwzględnieniem warunków otoczenia, realizowanych zadań oraz aspektów organizacyjnych wprowadzanych zmian. Równie istotnym elementem jest kontekst społeczny wprowadzanych zmian i ewentualne konflikty w ramach kadr administracji. Konieczność zarządzania dużymi zespołami ludzkimi oraz realizacja złożonych celów powoduje, iż dla funkcjonowania i wprowadzania zmian w ramach struktur administracji publicznej istotne znaczenie mają zagadnienia związane z interdyscyplinarnym, wieloaspektowym spojrzeniem na problematykę reform administracji publicznej.

THE NOTION AND SCOPE OF PUBLIC ADMINISTRATION
EXEMPLIFIED BY STATE FISCAL ADMINISTRATION

S u m m a r y

The reform of public administration is a matter of great importance for administration policy, science of administration, and for administrative law. Changes occurring in public administration are under the scrutiny of the science of administration. Changes affecting the systemic position and organisational structure of fiscal services constitute an element of the body of public administration reforms occurring in Poland. One such a change is the establishment of State Fiscal Administration.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: administracja publiczna, administracja skarbowa, reforma administracji publicznej.

Key words: public administration, fiscal administration, public administration reform.