

Received: 6.09.2021
Accepted: 13.10.2021
Published: 31.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 4: s. 29-45
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.8299
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Małgorzata Czermińska^{*}
Nr ORCID: 0000-0002-6935-1031

ARCHITEKTURA INSTYTUCJONALNA BEZPIECZEŃSTWA W TRANSGRANICZNYM OBRODIE TOWAROWYM UNII EUROPEJSKIEJ ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ADMINISTRACJI CELNYCH

INSTITUTIONAL ARCHITECTURE OF SECURITY IN THE CROSS-BORDER TRADE IN GOODS OF THE EUROPEAN UNION, WITH PARTICULAR EMPHASIS ON CUSTOMS ADMINISTRATIONS

Streszczenie: Zapewnienie bezpieczeństwa w obrocie transgranicznym Unii Europejskiej oznacza przeciwdziałanie zagrożeniom i sprostanie wyzwaniom związanym z globalizacją, zmianami w handlu światowym i rozwojem wspólnego rynku. Kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu transgranicznego odgrywają administracje celne państw członkowskich. Administracje celne realizują następujące cele i zadania: po pierwsze, tradycyjny cel fiskalny (o malejącym znaczeniu); po drugie, pełnią funkcję ochronną, związaną z niedopuszczaniem na rynek produktów niebezpiecznych i niezgodnych z przepisami unijnymi. Szczególnie duże znaczenie przypisuje się funkcji ochronnej, związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony przemysłu unijnego, państwa i społeczeństwa, środowiska naturalnego, światowej fauny i flory. Celem artykułu jest ukazanie architektury instytucjonalnej bezpieczeństwa w transgranicznym obrocie towarowym obejmującej konkretne instytucje wraz z wchodzącymi w zakres ich odpowiedzialności zadaniami. Szczególną uwagę poświęcono zadaniom organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa w transgranicznym obrocie towarowym.

Słowa kluczowe: transgraniczne obroty towarowe, administracje celne, procedury celne, bezpieczeństwo obrotów transgranicznych

Summary: Ensuring security in cross-border trade in the European Union means counteracting threats and facing the challenges of globalization, changes in world trade and the development of the common market. The customs administrations of the Member States play a key role in ensuring the security of cross-border trade. Customs administrations pursue the following goals and tasks: first, a traditional fiscal target (of diminishing importance); second, they play a protective role in preventing dangerous and non-compliant products from

^{*} dr hab., prof. KAAFm; Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas. e-mail: mczerminska@afm.edu.pl

entering the EU market. Particularly important is the protective function associated with ensuring the safety and security of the EU industry, the state and society, the natural environment, and the world's fauna and flora. The aim of the article is to present the institutional security architecture in cross-border trade in goods involving specific institutions along with the tasks falling under their responsibility. Particular attention was paid to the tasks of customs authorities in ensuring security in cross-border trade in goods.

Keywords: cross-border trade in goods, customs administrations, customs procedures, security of cross-border trade

WPROWADZENIE

Teoretyczno-empiryczne rozważania poświęcone bezpieczeństwu muszą uwzględniać nie tylko społeczeństwo, rynki, gospodarki, ale także wyspecjalizowane instytucje (struktury). W wielu opracowaniach utożsamia się pojęcia „instytucja” i „organizacja”, przy czym odnotować należy również spory o definicje tych kluczowych pojęć; niektórzy autorzy zrezygnowali z ich rozróżniania na rzecz aspektów praktycznych ich istnienia¹. Takie też podejście zastosowano w tym artykule. Nie wdając się w rozważania dotyczące różnic, przyjęto, że instytucje będą traktowane (mając na względzie praktyczne aspekty ich funkcjonowania) w sposób bardziej zbliżony do organizacji, czyli tworów mającego swoją strukturę i cele, niemniej są pojęciem szerszym.

Unia Europejska (UE) jest największym blokiem handlowym na świecie, na który przypada ponad 15% światowego handlu, obok Stanów Zjednoczonych i Chin. W 2019 r. wartość wymiany handlowej UE z państwami trzecimi wyniosła 4,09 bln EUR. Średnio rocznie ponad 2,2 mld towarów jest importowanych lub eksportowanych z UE, co generuje ok. 313 milionów zgłoszeń celnych w skali roku, 857 tys. deklaracji celnych na dzień, 10 na sekundę (w ciągu sekundy jest zgłaszanych 27 towarów, a ich deklarowana wartość celna to 153 tys. EUR)². Zatem skala dokonywanych procedur i formalności celnych jest ogromna.

Transgraniczny obrót towarowy obejmuje zarówno eksport, import, tranzyt, jak i obrót uszlachetniający czynny i bierny, a zatem dotyczy sytuacji, w której towar przekracza granicę celną UE zarówno w przywozie, jak i w wywozie, przy czym jedną ze stron transakcji jest podmiot mający siedzibę (lub miejsce zamieszkania) poza obszarem celnym UE. W przypadku obrotu transgranicznego mamy do czynienia z paradoksem granic, które muszą z jednej strony stanowić zaporę przed napływem towarów nielegalnych czy szkodliwych, a z drugiej muszą być bramą umożliwiającą napływ towarów „pożądanych”. Podstawowym problemem polityki na granicach jest zatem to, jak zrównoważyć potrzeby ochrony z potrzebą złagodzenia kontroli granic, jak zrównoważyć zachęcanie do legalnego przepływu towarów, usług i kapitału niezbędnego do rozwoju gospodarczego i stabilności politycznej, przy jednoczesnym zatrzymaniu przepływu towarów niezgodnych z prawem krótko mówiąc, jak zrównoważyć potrzebę mobilności z potrzebą kontroli³.

¹ O organizacjach więcej m. in.: A. Adamik, M. Matejun, *Organizacja i jej miejsce w otoczeniu*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2012, s. 41-84.

² Dane Eurostatu oraz European Commission, *EU Customs Union – Fact and figures*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world_en [dostęp: 30.11.2021].

³ O. Marenin, *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, “Occasional Paper” 2010, nr 17, s. 48.

Bezpieczeństwo w najprostszym ujęciu oznacza brak zagrożeń; tak samo można interpretować to pojęcie w odniesieniu do obrotów transgranicznych, w których wyróżnić można relatywnie dużo różnych obszarów i źródeł zagrożeń (tabela 1). Każde źródło zagrożeń i ryzyka w obrocie transgranicznym ma potencjalny wpływ na różne kategorie podmiotów: międzynarodowe firmy zaangażowane w proces globalizacji, instytucje i organizacje międzynarodowe/krajowe, konsumentów⁴.

Tabela 1. Identyfikacja obszarów i źródeł zagrożeń w transgranicznym obrocie towarowym Unii Europejskiej

Obszar/strefa ryzyka	Główne źródła zagrożeń
Producenci unijni, interesy finansowe UE	Towary stanowiące nieuczciwą konkurencję (dumping, subsydia), nadmierny import, towary naruszające prawa własności intelektualnej, oszustwa celno-podatkowe (m.in. zaniżanie wartości celnej, wskazanie nieprawidłowego kraju pochodzenia, nieprawidłowa klasyfikacja celna)
Konsumenci, twórcy, handlowcy, społeczeństwo	Towary niespełniające norm unijnych, stanowiące zagrożenie dla zdrowia czy życia, towary naruszające prawa własności intelektualnej, oszustwa celno-podatkowe (jw.)
Światowa fauna i flora	Obrót okazami zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem i wyrobami z nich
Środowisko naturalne	Przemieszczanie odpadów, substancji szkodliwych

Źródło: opracowanie własne.

Zagrożenia związane z przemieszczaniem towarów nieunijnych przez granice celne odnoszą się do bezpieczeństwa ludzkiego, bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa środowiska. Dotyczą one zarówno producentów unijnych, handlowców, konsumentów, jak i środowiska naturalnego i świata fauny i flory (tabela 1).

Celem artykułu jest ukazanie architektury instytucjonalnej bezpieczeństwa w transgranicznym obrocie towarowym przedstawiającej konkretne instytucje wraz z wchodzącymi w zakres ich odpowiedzialności zadaniami. Szczególną uwagę poświęcono działaniom i zadaniom organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa w transgranicznym obrocie towarowym. Zastosowana metodologia sprowadza się do analizy opisowej i porównawczej. Wykorzystano literaturę krajową i zagraniczną, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń Rady i Komisji Europejskiej, ponadto wykorzystano dane Światowej Organizacji Celnej. Przedstawione w artykule rozważania stanowią próbę wypełnienia luki badawczej, ponieważ o ile tematyka bezpieczeństwa w łańcuchach dostaw i obrotach handlowych względnie niedawno stała się w literaturze przedmiotem refleksji naukowej, to problematyka ta w aspekcie architektury bezpieczeństwa instytucjonalnego jest relatywnie rzadko podejmowana w badaniach naukowych, co skutkuje m.in. niedostateczną ilością opracowań naukowych w tym zakresie.

⁴ I. Popa, M.G. Belu, D.M. Paraschiv, A.M. Marinoiu, *Best Practices in Customs Procedures*, "Amfiteatru Economic Journal" 2015, Vol. 17, Iss. 40, ss.1095-1107; C. Truel, *A Short Guide to Customs Risk*, Routledge, London 2010.

INSTYTUCJONALNA MACIERZ ZDARZENIOWA BEZPIECZEŃSTWA TRANSGRANICZNEGO RUCHU TOWAROWEGO W UE

W celu pokazania architektury instytucjonalnej bezpieczeństwa w transgranicznym obrocie towarowym w Unii Europejskiej wykorzystano macierz instytucjonalną, odzwierciedlającą podejście zdarzeniowe, czyli wskazującą konkretne instytucje wraz z wchodzącymi w zakres ich odpowiedzialności zagrożeniami. Przy podejściu zadaniowym idea konstrukcji instytucjonalnej macierzy bezpieczeństwa sprowadza się do określenia konkretnych zadań, jakie mają do spełnienia instytucje odpowiedzialne za kształtowanie bezpieczeństwa⁵.

Macierz instytucjonalna bezpieczeństwa pozwala określić funkcje podmiotów uczestniczących w jego kształtowaniu, takie jak: funkcja wiodąca, koordynująca i pomocnicza⁶. Funkcja wiodąca sprowadza się do pełnienia roli organizatora działań na rzecz bezpieczeństwa, analizy zagrożeń, wypracowywania rozwiązań i opracowywania strategii w zakresie realizacji polityki bezpieczeństwa, formułowanie propozycji działań i decyzji dla innych instytucji. Funkcja koordynująca przejawia się w pełnieniu roli regulatora działań administracyjnych, logistycznych i innych, w pozyskiwaniu zasobów i formułowaniu prognoz⁷. Natomiast funkcja pomocnicza przejawia się we wspieraniu instytucji wiodących i koordynujących w ich działaniach, zgodnie z kompetencjami szczegółowymi przyznanymi instytucjom pomocniczym, dostarczaniu informacji, współpracy z pozostałymi instytucjami tworzącymi infrastrukturę bezpieczeństwa ekonomicznego⁸. Przy określaniu funkcji (charakteru) każdej instytucji wprowadzono dodatkowo, z uwagi na specyfikę podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, funkcję decyzyjną. Potraktowano ją jako funkcję dodatkową, aczkolwiek niezwykle ważną, oznaczającą podejmowanie decyzji odnośnie do wprowadzenia określonych, ostatecznych środków ochrony przed zagrożeniami obowiązującymi w całej Unii Europejskiej.

⁵ Szerzej o teorii macierzy instytucjonalnej m.in. w pracy: W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 60 i nast. oraz o macierzy instytucjonalnej jako narzędziu kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego w pracy: Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2012, s. 95 i nast.

⁶ Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa...*, s. 101.

⁷ Ibidem, s. 101.

⁸ M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń 2019, s. 187.

Tabela 2. Instytucjonalna macierz zdarzeniowa bezpieczeństwa transgranicznego ruchu towarowego w Unii Europejskiej

Instytucje Zagrożenia	Rada	Komisja Europejska	Administracje celne państw członkowskich	Krajowe instytucje nadzoru	Inne, np. Komitet Antydumpingowy, Grupa Robocza ds. Unii Celnej, policja, straż graniczna, inspekcje sanitarne, weterynaryjne i fitosanitarne
Nieuczciwy lub nadmierny import	K D	W	P	P	P
Nieuczciwe praktyki handlowe innych państw	K, D	W	P	P	P
Nielegalny handel	K	W	D	P	P
Oszustwa celno-podatkowe	K	W	D	P	P
Przemieszczanie odpadów, substancji szkodliwych	K	K	W	P	P
Naruszenie praw własności intelektualnej	K	K	W	P	P
Handel towarami niebezpiecznymi dla zdrowia, życia ludzi, zwierząt	K	K	W	P	P
Handel okazami, gatunkami roślin, zwierząt zagrożonych wyginięciem	K	K	W	P	P

Legenda: Funkcje instytucji: W – wiodąca, K – koordynująca, D – decyzyjna, P – pomocnicza.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem modelowej macierzy zdarzeniowo-zadaniowej w pracy: Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2012, s. 98.

W kształtowaniu europejskiego bezpieczeństwa dużą rolę odgrywa system instytucjonalny Unii Europejskiej. Funkcje, jakie pełnią instytucje UE, znajdują odzwierciedlenie w macierzy instytucjonalnej bezpieczeństwa obrotów transgranicznych (tabela 2). Komisja Europejska stoi na czele władzy wykonawczej, odpowiada za wdrażanie bieżącej polityki Unii Europejskiej, w tym w zakresie bezpieczeństwa, tworzenie nowych aktów prawnych, stąd jej rola wiodąca bądź koordynująca. Administrowanie unią celną leży w kompetencjach Dyrekcji Generalnej w sprawie Cei i Podatków (*Directorate-General for Taxation and Customs, TAXUD*) Komisji Europejskiej, która obejmuje zarówno kwestie celne, jak i podatkowe. Komisja Europejska opracowuje prawodawstwo celne UE i monitoruje jego re-

alizację. Ponadto, koordynuje działania laboratoriów celnych, a także opracowanie i wdrożenie systemów informatycznych oraz materiałów szkoleniowych. Komisja Europejska nie jest jednak organem nadrzędnym dla administracji celnych państw członkowskich, nie może forsować określonych rozwiązań, udzielać instrukcji w postępowaniach celnych.

Rada Unii Europejskiej jako władza prawodawcza przede wszystkim wydaje akty prawne – w obszarze bezpieczeństwa szczególnie istotne są rozporządzenia i dyrektywy. Jej funkcję określono jako koordynującą, z zaznaczeniem że niejednokrotnie Rada podejmuje ostateczne decyzje, np. odnośnie do wprowadzenia instrumentów ochronnych, takich jak m.in. środki antydumpingowe, antysubsydyjne czy środki ochrony przed nadmiernym importem.

Administracje celne odgrywają wiodącą rolę w kontroli towarów, a w większości przypadków zajmują się także poborem ceł i podatków płaconych w imporcie, takich jak akcyza czy VAT. W rezultacie organy celne ściśle współpracują z innymi podmiotami sektora rządowego i prywatnego. Tradycyjnie najważniejszą rolę organów celnych jest pobieranie ceł i podatków oraz wdrażanie środków polityki handlowej w odniesieniu do handlu towarami. Administracje celne są jednak coraz bardziej odpowiedzialne za znacznie bardziej złożony zestaw zadań, w szczególności związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa łańcuchów dostaw, a także usprawnieniem przepływów handlowych w procesie monitorowania i zarządzania handlem międzynarodowym.

Zasadniczym mechanizmem, który zwiększa prawdopodobieństwo nabywania bezpiecznych produktów, jest nadzór rynku, czyli szeroko rozumiana kontrola wyrobów po ich wprowadzeniu na rynek, z punktu widzenia ich zgodności z obowiązkowymi wymogami bezpieczeństwa, w tym z tymi, które są zawarte w odpowiednich dyrektywach. Państwa członkowskie są zobowiązane do egzekwowania wymogów dotyczących producentów i dystrybutorów. Muszą one wyznaczyć organy odpowiedzialne za nadzór rynku i egzekwowanie prawa, zapewnić kontrolowanie zgodności produktów z wymogami bezpieczeństwa, podejmowanie odpowiednich działań, jeśli pojawiają się produkty niepożądane (np. zakaz sprzedaży) oraz informowanie o tym Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie określają również zasady nakładania kar oraz czuwają nad tym, aby konsumenci mieli dostęp do systemu składania reklamacji. Organy nadzoru rynku są zobowiązane do sprawdzania zgodności produktu z przeznaczeniem (ustalonym przez producenta), w warunkach użytkowania, które można rozsądnie przewidzieć. Jeżeli produkt może zagrażać zdrowiu lub bezpieczeństwu osób, organy nadzoru rynku muszą niezwłocznie zobowiązać właściwe podmioty gospodarcze do⁹:

- podjęcia działań naprawczych (doprowadzenia produktu do zgodności ze stosownymi wymaganiami przewidzianymi w unijnym prawodawstwie harmonizacyjnym) oraz/lub
- wycofania produktu z rynku oraz/lub
- wycofania produktu od użytkowników oraz/lub
- zatrzymania lub ograniczenia dostawy produktu w rozsądnym czasie.

Chociaż organy nadzoru rynku podejmują ostateczną decyzję, jakie działania należy podjąć, oczywiste jest, że to organy celne odgrywają kluczową rolę w zakresie zapobiegania wprowadzaniu produktów z krajów trzecich, niezgodnych z wymaganiami czy niebezpiecz-

⁹ Komisja Europejska, *Niebieski przewodnik – wdrażanie przepisów dotyczących produktów w Unii Europejskiej 2014*, s. 96, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/11502> [dostęp: 15.12.2021].

nych¹⁰. W 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2019/1020 w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów innych niż spożywcze z przepisami UE¹¹. Te nowe przepisy wzmocniają ramy prawne kontroli towarów wprowadzanych do Unii. Przyczyni się również do znaczącego usprawnienia współpracy między organami celnymi a organami nadzoru rynku w celu zapewnienia skuteczniejszych kontroli produktów przywożonych. Nowe rozporządzenie obowiązuje od 16 lipca 2021 r.

Grupa Robocza ds. Unii Celnej prowadzi prace dotyczące unii celnej, monitoruje realizację działań horyzontalnych i zapewnia ich spójność z odpowiednimi konkluzjami Rady. Grupa koordynuje także stosunki z państwami spoza UE i reprezentuje wspólne unijne stanowisko na forum Światowej Organizacji Celnej¹².

Rośliny i produkty roślinne przeznaczone do importu lub tranzytu muszą być kontrolowane w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się organizmów szkodliwych. Stąd ważna rola właściwych agencji i inspekcji fitosanitarnych, które powinny być przeprowadzane w ścisłej współpracy z organami celnymi. Urzędnicy kontrolujący mogą być upoważnieni do: kontroli zaświadczeń fitosanitarnych i, zgodnie z jej wynikami, przyznawać lub odmawiać wprowadzenia towarów; sprawdzania środków transportu pod kątem organizmów szkodliwych, pobrania próbek i zlecenie ich analiz akredytowanemu laboratorium, powiadamiania odpowiednich instytucji w państwach o przechwyceniu skażonych przesyłek oraz wystawiania świadectw fitosanitarnych dla roślin i produktów roślinnych przeznaczonych na eksport.

Żywe zwierzęta i żywność oraz inne produkty pochodzenia zwierzęcego są również kontrolowane w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zwierzęcych lub przenoszonych przez żywność. Obowiązkiem służby dokonującej kontroli żywych zwierząt oraz artykułów spożywczych i innych produktów pochodzenia zwierzęcego (graniczna kontrola weterynaryjna) jest sprawdzanie przesyłek w obrocie transgranicznym. Służba inspekcyjna odpowiada również za organizowanie kontroli przesyłek o charakterze niehandlowym oraz za sprawdzanie przewożonych przez podróżnego produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do użytku osobistego. Jeśli nie przeprowadzają kontroli samodzielnie, muszą przekazać uprawnienia innym służbom odpowiedzialnym za kontrole graniczne w granicznych punktach kontroli weterynaryjnej (*Border Inspection Posts* – BIPs), zatwierdzonych i poddawanych regularnemu audytowi przez służbę kontrolną Komisji Europejskiej, tj. przez Biuro ds. Żywności i Weterynarii (*The Food and Veterinary Office* – FVO). BIPs posiadają przeszkolony personel, a także są wyposażone w odpowiedni sprzęt i obiekty. Zazwyczaj weterynaryjna inspekcja graniczna jest możliwa tylko na głównych przejściach granicznych i cały odpowiedni ruch jest kierowany do tych lokalizacji. Specjalnego traktowania na granicach wymagają również żywność i pasze pochodzenia niezwierzęcego (*Food and Feed of non-animal origin* – FNAO) w postaci miejsc wprowadzenia (*Designated Points of Entry* – DPEs); są one nie tylko wyznaczane, ale także kontrolowane przez poszczególne państwa członkowskie, notyfikowane też Komisji Europejskiej, która sporządza ich oficjalną listę.

¹⁰ M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa...*, s. 190.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Dz.U. L 169 z 25czerwca 2019 r.).

¹² European Council, *Working Party on Customs Union*, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-customs-union/> [dostęp: 20.12.2021].

ZADANIA I FUNKCJE ADMINISTRACJI CELNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA W OBRODIE TRANSGRANICZNYM

Kluczową rolę w ochronie szeroko rozumianych interesów Unii Europejskiej w obrocie transgranicznym odgrywa służba celna (tabela 2). Ustanowienie unii celnej i jednolitego rynku wewnętrznego oznacza konieczność przeniesienia ciężaru kontroli towarów wprowadzanych do wolnego obrotu na zewnętrzne granice celne i organy celne. Swoboda przepływu towarów dotyczy bowiem nie tylko towarów wspólnotowych (unijnych), ale także niewspólnotowych (nieunijnych)¹³, czyli pochodzących z krajów trzecich i dopuszczonych do obrotu na rynku wewnętrznym (art. 28 TFUE¹⁴). Ponadto w art. 87 TFUE mowa jest o współpracy policyjnej, obejmującej także służby celne i inne organy ścigania. Parlament Europejski i Rada mogą ustanawiać środki dotyczące: gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji, szkolenia pracowników, jak również współpracy w zakresie wymiany pracowników oraz wyposażenia i badań w dziedzinie kryminalistyki, wspólnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej. Ponadto w tym samym artykule twierdzono, że Rada może ustanowić środki dotyczące współpracy operacyjnej między tymi organami. Określono w niej szczególne formy współpracy w działaniach transgranicznych dla zapobiegania, wykrywania i karania niektórych naruszeń zarówno ustawodawstw krajowych, jak i postanowień celnych Unii Europejskiej. Przewidziano w niej ogólne (wymiana funkcjonariuszy łącznikowych, pomoc na wniosek, pomoc z własnej inicjatywy udzielana organom innych państw) i szczególne formy współpracy (prowadzenie pościgu, nadzór transgraniczny, obserwacja transgraniczna, dostawa kontrolowana, dochodzenie niejawne). Większość tych działań związana jest z zapewnieniem bezpieczeństwa w obrocie transgranicznym.

Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza kodeks celny, obecnie Unijny Kodeks Celny (UKC), który wszedł w życie 30 października 2013 r.¹⁵, a także szczegółowe przepisy zawarte w aktach delegowanych i wykonawczych. Kodeks wszedł w życie 1 maja 2016 r. W 2020 r. dokonano dalszej aktualizacji aktów wykonawczych i aktów delegowanych do unijnego kodeksu celnego, aby włączyć do nich przepisy dotyczące informacji przekazywanych z wyprzedzeniem oraz analizę ryzyka dla bezpieczeństwa¹⁶. W UKC nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, w szczególności na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie (deklaracje, zgłoszenia celne, wnioski, decyzje – między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi – a także przechowywanie tych informacji zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego), a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych

¹³ Określenie towary „unijne” i „nieunijne” wprowadził Unijny Kodeks Celny z 2013 r., wcześniej używano określenia „towary wspólnotowe” i towary „niewspólnotowe”.

¹⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.).

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r.).

¹⁶ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Trzecie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym*, Bruksela, dnia 18.1.2021 r. COM(2021) 9 final, s. 2.

w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia¹⁷. To z kolei implikuje wprowadzenie ujednoliconych kontroli celnych¹⁸ w państwach członkowskich oraz sprawia, że administracje celne państw członkowskich powinny działać jak jedna – nie dopuszczając tym samym do zakłócenia konkurencji w ruchu transgranicznym¹⁹.

Zwiększona potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony pojawiła się po 11 września 2001 roku. Powstały nowe oczekiwania związane z jednej strony z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa przepływu towarów w łańcuchach dostaw, z drugiej zaś z wprowadzeniem koniecznych ułatwień w obsłudze celnej. W konsekwencji tych wyzwań zmiany systemu celnego UE od początku XXI wieku zmierzają w kierunku realizacji *twin goals*, tj. ułatwienia i przyspieszenia obrotu towarowego, w wyniku uproszczenia i zmniejszenia formalności związanych z odprawami celnymi, z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa transakcji handlowych i obrotu.

Ze względu na swój udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym organy celne mają również przyczyniać się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw przez modernizację metod pracy służb celnych, eliminację papierowej formy dokumentów i stworzenie paneuropejskiego środowiska elektronicznego, wprowadzenie ułatwień dla legalnej wymiany handlowej, np. w postaci scentralizowanej odprawy celnej czy *single window*²⁰. Ta nowa rola organów celnych – wiodąca rola w łańcuchu dostaw i katalizator konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek – oznacza nowe zadania i priorytety.

Zgodnie art. 3 UKC do głównych zadań organów celnych należy zaliczyć:

- ochronę interesów finansowych Unii,
- ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem,
- zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska,
- utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi (funkcja ochronna) a ułatwieniem legalnej wymiany handlowej.

Szczególne znaczenie przypisano głównie funkcji ochronnej administracji celnych, stanowi to odzwierciedlenie tendencji w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, w tym również w zakresie transgranicznego obrotu towarowego (tabela 3). Tradycyjna funkcja fiskalna, związana z zapewnianiem wpływów do budżetu, straciła nieco na znaczeniu.

¹⁷ Pełne wdrożenie unijnego kodeksu celnego opiera się na 17 systemach elektronicznych. Chociaż dokonano widocznych postępów w tym obszarze i wdrożono już osiem systemów, które już funkcjonują, dziewięć systemów jest jeszcze na etapie opracowywania, ibidem, s. 2.

¹⁸ Kontrola celna to czynności wykonywane przez organy celne mające na celu zapewnienie zgodności z przepisami prawa celnego przemieszczanych pomiędzy obszarem celnym UE a państwami trzecimi. Kontrola celna może mieć miejsce w różnym czasie i na różnym etapie odprawy celnej (w momencie zgłoszenia celnego, jak też do 3 lat po zwolnieniu towarów) – A. Milczarczyk-Woźniak, *Prawo celne Unii Europejskiej w praktyce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020, s. 23.

¹⁹ M. Czermińska, *Strategiczne działania usprawniające i zwiększające bezpieczeństwo w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej – elektroniczny system celny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 857, s. 266.

²⁰ Scentralizowana odprawa celna (*Single Elektronik Access Point*, SEAP) umożliwia dopuszczenie towarów do swobodnego obrotu w urzędzie właściwym dla miejsca siedziby danej firmy, niezależnie od tego, w którym urzędzie celnym w UE towary zostały przedstawione. Łączy się z tym koncepcja *single window/one-stop-shop*, która stanowi główny element inicjatywy *e-Customs*. Koncepcja ta ma na celu koordynację operacji transgranicznych oraz związanej z tym dokumentacji elektronicznej ze wszystkimi służbami granicznymi, które są zaangażowane w transgraniczny ruch towarów. To koncepcja ułatwień dla handlu, która obejmuje jeden elektroniczny, wspólny punkt dostępowy dla złożenia wszystkich niezbędnych informacji i dokumentów wymaganych w przywozie, wywozie czy tranżycie (*single window*), a *one-stop-shop* oznacza, że wszystkie kontrole fizyczne będą prowadzone w tym samym czasie i w tym samym miejscu.

Tabela 3. Funkcja ochronna europejskich administracji celnych w obrocie transgranicznym w Unii Europejskiej

Funkcja ochronna	Wybrane działania organów celnych
Ochrona przed utratą dziedzictwa kulturowego, a w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich, czyli zwłaszcza dóbr kultury	Licencje wywozowe, kontrole
Ochrona przed: 1. napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, 2. nadmiernym importem, 3. towarami naruszającymi prawa autorskie i pokrewne, prawa do wzoru przemysłowego lub użytkowego, 4. Ochrona przed przepływem towarów nielegalnych, objętych zakazami bądź ograniczeniami 5. Ochrona przed oszustwami celno-podatkowymi	Kontrola stosowania środków protekcji warunkowanej (instrumentów ochrony przed dumpingiem, subsydiami, nadmiernym importem), nadzór statystyczny, kontrole celne; analiza i ocena ryzyka. Zapobieganie oszustwom i nadużyciom na poziomie krajowym, wymiana informacji między służbami celnymi
Ochrona przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli	Nadzór nad rynkiem, wzmocnione kontrole celne
Ochrona międzynarodowych łańcuchów dostaw – zapewnienie bezpieczeństwa	Wprowadzanie kreślonych standardów, np. „upoważnionego przedsiębiorcy” (<i>Authorized Economic Operator – AEO</i>), będącego wiarygodnym partnerem handlowym w całym łańcuchu dostaw; budowanie przez przedsiębiorców właściwych relacji z administracją celną w ramach partnerstwa celno-biznesowego (<i>customs to business partnership</i>)
Ochrona ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt	Licencje, kontrole celne
Przemieszczanie odpadów, substancji szkodliwych	Administrowanie i monitorowanie przemieszczania, kontrole celne

Źródło: opracowanie własne.

Funkcja ochronna jest urzeczywistniana przez kontrole dokonywane przez organy celne, przy czym chodzi nie tylko o kontrolę dokumentów, ale także środków transportu, ładunków. W tym ostatnim przypadku – jeśli to jest konieczne – połączoną z badaniami laboratoryjnymi.

Służby celne zajmują się głównie obrotem handlowym, ale kontrolują również pasażerów pod kątem przemytu towarów lub przewozu towarów niebezpiecznych (narkotyki, broń, albo stwarzających zagrożenie dla życia czy zdrowia ludzi). Organizacja, struktura, zadania oraz kompetencje służb celnych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej różnią się między sobą w niewielkim stopniu²¹.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa transgranicznego obrotu towarowego od 1 lipca 2009 r. istnieje obowiązek składania przez podmioty (osoba, która ma zamiar przewieźć towar lub osoba, która jest odpowiedzialna za całą transakcję, czyli jest nim przewoźnik lub inny podmiot

²¹ Szerzej na temat podobieństw i różnic między administracjami celnymi państw członkowskich w: M. Czerwińska, J. Świerczyńska, *Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4 (XIV), ss. 111-129.

za wiedzą przewoźnika) deklaracji skróconych (*summary declaration*), zanim towar przekroczy granicę celną UE. Deklaracja skrócona to dokument, który zawiera wszelkie informacje, na podstawie których można określić i sprawdzić tożsamość przewożonego towaru. Deklaracje skrócone zawierają tak zwane dane bezpieczeństwa, i to na ich podstawie organy celne we wszystkich krajach UE przeprowadzają wstępną analizę ryzyka (*a priori*), w szczególności jego rozpoznanie i ocenę zagrożeń, a w konsekwencji podejmują właściwe działania kontrolne. W zależności od oceny należy bowiem zdecydować o ograniczeniu kontroli np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych, bądź przeprowadzić rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu. Termin złożenia deklaracji skróconych jest różny w zależności od rodzaju transportu²². Od 2011 roku deklaracja skrócona powinna być składana drogą elektroniczną. Obecnie trwa reforma unijnego systemu informacji o ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem. Celem systemu jest informowanie organów celnych o przybyciu towarów na długo przed ich faktyczną wysyłką. Oczekuje się, że system będzie w pełni funkcjonalny w październiku 2024 r. i że znacząco usprawni analizę ryzyka dla bezpieczeństwa²³.

RÓŻNICE W FUNKCJONOWANIU I WYZWANIA DLA ADMINISTRACJI CELNYCH W UE

Różnice w funkcjonowaniu administracji celnych wynikają z niedostatecznej wydajności i skuteczności działań spowodowanych przez różne systemy informatyczne, różnych metod pracy celników, niedostatecznej infrastruktury na granicach zewnętrznych, różnego poziomu wykształcenia pracowników, różnej kultury czy tradycji w poszczególnych państwach²⁴. W Unii Europejskiej nie istnieje jedna, centralna administracja celna, nie ma zatem centralnego zarządzania administracjami celnymi w poszczególnych krajach. Ponadto różnice wynikają z pewnej dowolności we wdrażaniu i interpretacji przez 27 państw członkowskich wspólnych przepisów związanych z funkcjonowaniem unii celnej, chodzi nie tylko o kodeks celny, ale również klasyfikację towarów we wspólnej taryfie celnej²⁵. UE przyznaje państwom członkowskim znaczną swobodę w decydowaniu, w jaki sposób będą interpretować i wdrażać zasady prawa celnego, mimo że podstawowe przepisy celne są wspólne. W rezultacie różne preferencje krajowe doprowadziły do różnych sposobów egzekwowania prawa. Ponieważ na przykład państwa członkowskie mogły wdrażać elektroniczne systemy celne we własnym tempie (w zależności od posiadanych zasobów), stąd też systemy te nie były interoperacyjne i w skrajnym przypadku oznacza to, że przedsiębiorcy muszą stawić czoła 27 różnym elektronicznym systemom celnym.

²² Art. 194 Rozporządzenia Komisji nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. L 98 z 17 kwietnia 2009 r.).

²³ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Trzecie sprawozdanie z postępu prac...*, s. 4.

²⁴ W tym kontekście można wspomnieć m.in. o różnych terminach świąt i dni wolnych od pracy służb celnych w różnych państwach członkowskich.

²⁵ Z uwagi na fakt, że Halloween nie był uznanym i znanym świętem we wszystkich państwach członkowskich, dynia była w Niemczech traktowana i klasyfikowana w taryfie celnej jako towar świąteczny, a w kilku innych krajach UE była klasyfikowana w innej pozycji taryfowej HS, por. K. Limbach, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Seria: Modern Studies in European Law, Bloomsbury Publishing PLC, Londyn-Portland 2015, s. 2035.

Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji, a w szczególności: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów / osiągania ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, terminów przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych²⁶. Naruszenia przepisów prawa celnego i związane z tym sankcje podlegają bowiem 27 różnym zbiorom przepisów prawnych. Wskutek tego naruszenie unijnych przepisów prawa celnego nie jest traktowane w taki sam sposób w całej Unii, a sankcje, jakie mogą zostać nałożone w każdym przypadku, różnią się pod względem charakteru i surowości w zależności od państwa członkowskiego, które je nakłada, co może prowadzić do uszczuplenia dochodów państw członkowskich oraz do zakłóceń w handlu²⁷. W praktyce np. pułap finansowy decydujący o tym, że dany czyn jest przestępstwem celnym, waha się pomiędzy 266 euro a 50 tys. euro, w zależności od państwa członkowskiego. Różnią się także m.in. terminy przedawnienia takich naruszeń – wahają się od roku do lat 30²⁸.

Różnice w metodach i środkach egzekwowania naruszeń prawa celnego w państwach członkowskich stwarzają również pole do różnych nadużyć, korzystają na tym ci, którzy naruszają prawo w państwie o najłagodniejszych przepisach dotyczących sankcji. Ma to również wpływ na dostęp do uproszczeń celnych czy uzyskanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy (różna interpretacja przestrzegania przepisów prawa celnego oraz jego naruszeń – warunek przyznania statusu AEO).

Nierówny jest stopień obciążenia pracą funkcjonariuszy celnych w poszczególnych państwach członkowskich. Powodem tego jest głównie położenie geograficzne i charakter logistyki łańcucha dostaw, a także wielkość obrotów transgranicznych (tabela 4).

Tabela 4. Ranking państw członkowskich UE (27) wg liczby celników; dane od początku lipca 2020 do końca czerwca 2021

Państwo	Liczba celników	Zgłoszenia celne w imporcie	Zgłoszenia celne w eksporcie	Wskaźnik deklaracji elektronicznych*	Zgłoszenia przypadające na jednego celnika
Niemcy	39 712	79 800 000	165 000 000	100%	6 164
Francja	17 398	3 295 972	5 083 540	100%	482
Polska	10 749	5 610 397	8 193 829	100%	762
Włochy	9 720	11 164 827	14 958 328	100%	2 688
Czechy	5 780	1 222 246	1 292 098	99%	435
Holandia	5 346	2 882 058	6 996 721	100%	1 848
Hiszpania	3 819	3 655 163	4 830 874	100%	2 222
Węgry	3 790	395 749	256 703	100%	172
Belgia	3 367	7 808 106	10 508 225	100%	5 440
Bułgaria	3 064	408 229	309 958	100%	234

²⁶ Oznacza to na przykład, że identyczne naruszenie (takie jak klasyfikacja towaru pod niewłaściwą pozycją taryfową) może spowodować bardzo różne konsekwencje w różnych państwach członkowskich. Zakładając, że organy celne odkryją naruszenie (przede wszystkim dlatego, że ich poziom audytu i egzekwowania przepisów prawa również się różnią), kara dla przedsiębiorstwa może różnić: od zwykłego ujawnienia błędu i zapłacenia kła (bez kary finansowej) do kary i zajęcia towarów.

²⁷ M. Czermińska, J. Świerczyńska, *Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?...*, s. 124.

²⁸ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji*, COM(2013) 884 final, s. 3.

Słowacja **	2 967	338 154	427 804	100%	258
Chorwacja	2 660	284 878	279 527	100%	212
Rumunia	2 498	690 455	441 769	100%	453
Szwecja	2 294	3 837 783	3 815 698	100%	3 336
Grecja	2 250	377 169	461 483	100%	373
Litwa	2 011	329 218	505 099	100%	415
Finlandia	1 929	598 521	1 007 259	99%	832
Austria**	1 514	1 458 619	1 648 721	100%	2 052
Portugalia	1 317	609 692	974 264	100%	1 203
Irlandia	1 104	1 034 585	373 114	100%	1 275
Łotwa	929	202 868	187 879	100%	421
Dania	890	1 724 170	1 514 005	100%	3 638
Estonia	551	177 779	123 730	100%	547
Luksemburg	456	475 173	40 339	100%	1 131
Słowenia	444	387 353	399 808	100%	1 773
Cypr	428	108 829	32 994	99%	331
Malta	386	111 490	19 331	100%	340

* relacja deklaracji elektronicznych do wszystkich deklaracji

** dane za 2019 rok

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie: World Customs Organization, WCO Annual Report 2020-2021; World Customs Organization, WCO Annual Report 2019-2020.

Nie dziwi duża liczba zatrudnionych celników, a także zgłoszeń celnych w Niemczech i Francji. Belgia, z ponad 3300 celnikami znajduje się dopiero na 9. miejscu pod względem poziomu zatrudnienia, ale już na 4. miejscu pod względem liczby zgłoszeń importowych i na 3. w eksporcie (tabela 4). Celnicy z Belgii, Holandii, Szwecji, Danii przetwarzają bardzo dużą liczbę zgłoszeń celnych, przede wszystkim z uwagi na znajdujące się w tych państwach porty morskie o globalnym zasięgu (większość ładunków w UE jest przewożona drogą morską: odpowiednio 54% w imporcie i 45% w eksporcie w 2019 roku²⁹). Niektóre administracje celne w UE dysponują relatywnie małą liczbą personelu, co rodzi obawy, że części zgłoszeń celnych nie można dokładnie sprawdzić i skontrolować. Administracje celne wykonują również różne zadania, np. spośród blisko 40 000 funkcjonariuszy celnych w Niemczech wielu z nich wykonuje prace związane z przeciwdziałaniem nielegalnemu poborowi podatku od pojazdów, których nie prowadzi żadna inna administracja celna w UE²⁷³⁰. W niektórych przypadkach obciążenie funkcjonariuszy celnych jest 9-krotnie większe od średniej unijnej w przypadku ładunków lotniczych i 50-krotnie większe w przypadku transportu morskiego³¹.

²⁹ European Commission, 2021, *EU Customs Union – Fact and figures*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world_en [dostęp: 10.12.2021].

³⁰ C. Weerth, *Zustand der Zollunion 2019, Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis (AW-Prax)*, Reguvis Verlag, Köln 2020, s. 23.

³¹ European Commission, *Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain*, COM (2012)793 final, s. 5.

Zaznaczyć należy, że w prawie wszystkich państwach członkowskich zgłoszenia celne są dokonywane już wyłącznie w wersji elektronicznej. Dane przedstawione w tabeli nr 4 zawierają dane liczbowe z okresu 2020/2021, zatem mowa o okresie pandemicznym, który mógł wręcz wymusić tę formę deklaracji celnych.

Ze względu na nierówny poziom rozwoju, potencjału i możliwości technicznych krajowych elektronicznych systemów nie stworzono jeszcze wspólnych minimalnych norm zautomatyzowanej analizy ryzyka w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Oznacza to, że wspólne kryteria ryzyka nie zostały w pełni wdrożone we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE nie można właściwie monitorować i oceniać ich skuteczności. Również brak nieprzerwanego zapewnienia (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu) wsparcia w niektórych państwach członkowskich utrudnia osiągnięcie wspólnych standardów unijnych³².

W ostatnich latach okazało się, że organy celne niektórych państw członkowskich mają trudności z pełnieniem swoich różnych ról. Pomimo znacznej modernizacji prawa celnego UE w 2016 r. są dowody na istnienie problemów takich jak zaniżanie wartości towarów w celu uniknięcia opłat celnych i VAT³³ oraz przemyt towarów nielegalnych lub niebezpiecznych. Istnieją również obawy dotyczące braku równowagi między państwami członkowskimi w zakresie kontroli celnych oraz tego, że towary kierowane są do najsłabiej kontrolowanych miejsc wprowadzenia na obszar celny UE i wyprowadzania z niego, aby uniknąć wykrycia nadużyć.

Zmodernizowane ramy prawne przepisów i procedur celnych obowiązują od 2016 r., a prace nad modernizacją i rozwojem systemów elektronicznych mających na celu sprawienie, aby unia celna stała się nowoczesnym, wzajemnie powiązaniem i w pełni elektronicznym środowiskiem, powinny zakończyć się w całej UE najpóźniej do końca 2025 r.

PODSUMOWANIE

W architekturze instytucjonalnej bezpieczeństwa obrotów transgranicznych w Unii Europejskiej wiodącą rolę pełni przede wszystkim Rada, która pełnić może także funkcję decyzyjną, Komisja Europejska oraz administracje celne państw członkowskich. Ważną rolę odgrywają także, pełniące funkcje pomocnicze, krajowe organy nadzoru, inspektoraty sanitarne czy weterynaryjne. Szczególna rola przypada jednak przede wszystkim administracjom celnym państw członkowskich. Organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii Europejskiej, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju legalnego handlu, realizowania wspólnej polityki handlowej oraz innych polityk unijnych, w których mają zastosowanie instrumenty wspólnej polityki handlowej (np. polityka rolna), a także do zwiększenia bezpieczeństwa całego łańcucha dostaw i obrotu transgranicznego. Główne zadania, jakie stoją przed administracjami celny-

³² European Commission, Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, COM (2012)793 final, s. 7.

³³ Obliczono na przykład, że potencjalna utrata opłat celnych i VAT z powodu zaniżenia wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin do jednego państwa członkowskiego w latach 2013–2016 mogła wynieść niemal 5,2 mld EUR. Zob. Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19 z 2017 r., Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE, s. 20, <https://www.eca.europa.eu/Pl/Pages/DocItem.aspx?did=44169> [dostęp: 30.11.2021].

mi państw członkowskich, to ułatwienie legalnego handlu z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu transgranicznego. Umożliwia to zastosowanie skoordynowanego w całej Unii Europejskiej podejścia do kontroli celnych i przeprowadzanie ich tam, gdzie to jest konieczne. Szczególną wagę przypisuje się zatem głównie funkcji ochronnej administracji celnych. Stanowi to odzwierciedlenie tendencji w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, w tym również w zakresie międzynarodowego obrotu towarowego. Tendencje te nasiliły się zwłaszcza po atakach terrorystycznych z 2001 r.

Liczne wydarzenia i zjawiska, w tym rozwój e-commerce, zagrożenia atakami terrorystycznymi i internacjonalizacja przestępczości zorganizowanej, zmieniły otoczenie, w którym działają administracje celne. Działając w szybko zmieniającym się i pełnym wyzwań środowisku, organy celne muszą utrzymać niezwykle wysoki poziom usług, które świadczą na rzecz obywateli i podmiotów gospodarczych w UE. Służby celne, pozostając w ściślejszej współpracy z innymi służbami granicznymi, mają przyczynić się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich poprzez zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów prawa celnego, przyspieszenie odpraw celnych, usprawnienie procedur przywozu i wywozu towarów. Służą temu elektroniczne systemy informatyczne, które przyczyniają się nie tylko do przyspieszenia odpraw celnych, ale także umożliwiają wymianę informacji między wszystkim podmiotami i służbami zaangażowanymi w wymianę międzynarodową, ułatwiają zwalczanie przestępczości celnej i terroryzmu, zapewniają większą ochronę przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia.

Stworzenie jednolitej administracji celnej w UE pozostaje najważniejszym wyzwaniem. W szczególności chodzi o zagwarantowanie zharmonizowanego w całej Unii podejścia do oceny ryzyka w międzynarodowych łańcuchach dostaw, stworzenie bezpapierowego środowiska celnego i – co się z tym bezpośrednio wiąże – wdrażanie i rozwój transeuropejskich systemów informatycznych umożliwiających łączność i wymianę informacji.

Mimo postępów, jakich dokonano w funkcjonowaniu administracji celnych, istnieje konieczność podjęcia dalszych działań na rzecz lepszego wykorzystania istniejących danych umożliwiających przeprowadzanie dokładniejszej analizy ryzyka; wprowadzenia skuteczniejszej obsługi wzrastających obrotów towarowych, w tym w wyniku popularyzacji handlu elektronicznego; bardziej zrozumiałych przepisów; prowadzenie bardziej rygorystycznych kontroli w przypadku ryzyka stwierdzonego na poziomie UE, systematyczniejszej współpracy z innymi organami oraz lepszych systemów monitorowania dla upoważnionych przedsiębiorców. Organy celne muszą jednocześnie reagować w sposób aktywny i innowacyjny, aby sprostać nowym wyzwaniom, wobec których tradycyjne podejścia do zarządzania ryzykiem celnym i kontroli tego ryzyka są nieadekwatne.

Analiza ryzyka pozostaje kluczowym elementem skutecznych kontroli celnych, umożliwiającym organom celnym ukierunkowanie kontroli w sytuacji, gdy wzrost wolumenu i tempa wymiany handlowej w coraz większym stopniu wymaga bardziej selektywnego i ukierunkowanego podejścia. Inną zmienną, którą należy wziąć pod uwagę, jest utrzymanie systemów oprogramowania oraz platform zarządzania i komunikacji. Systemy informacyjne muszą być elastyczne i interoperacyjne w całej Unii Europejskiej, powinny też obejmować nie tylko organy celne, ale inne współpracujące z nimi instytucje i służby.

Bibliografia

Literatura

Adamik A., Matejun M., *Organizacja i jej miejsce w otoczeniu*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2012.

Czermińska M., *Strategiczne działania usprawniające i zwiększające bezpieczeństwo w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej – elektroniczny system celny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 857.

Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń 2019.

Czermińska M., Świerczyńska J., *Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4 (XIV).

Korolewska M., Smółkowska U., Strzelecka J., *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Sejmowych” 2009, nr 12.

Limbach K., *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Seria: Modern Studies in European Law, Bloomsbury Publishing PLC, Londyn-Portland 2015.

Marenin O., *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, „Occasional Paper” 2010, nr 17.

Milczarczyk-Woźniak A., *Prawo celne Unii Europejskiej w praktyce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2020.

Popa I., Belu M. G., Paraschiv D. M., Marinou A. M., *Best Practices in Customs Procedures*, „Amfiteatru Economic Journal” 2015, Vol. 17, Iss. 40.

Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.

Stachowiak Z., *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2012.

Truel C., *A Short Guide to Customs Risk*, Londyn 2010.

Weerth C., *Zustand der Zollunion 2019*, Zeitschrift für Außenwirtschaft in Recht und Praxis Köln 2020.

Akty normatywne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Dz.U. L 169 z 25 czerwca 2019 r.).

Rozporządzenie Komisji nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. L 98 z 17 kwietnia 2009 r.).

Źródła internetowe

European Commission, *EU Customs Union – Fact and figures*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world_en [dostęp: 30.11.2021].

European Commission, *Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain*, COM (2012)793 final.

European Council, *Working Party on Customs Union*, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-customs-union/> [dostęp: 20.12.2021].

Komisja Europejska, *Niebieski przewodnik – wdrażanie przepisów dotyczących produktów w Unii Europejskiej 2014*, s. 96, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/11502> [dostęp: 15.12. 2021].

Sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19 z 2017 r., *Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE*, <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=44169> [dostęp: 30.11.2021].

Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Trzecie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym*, Bruksela, dnia 18.1.2021 r., COM(2021) 9 final.

World Customs Organization, 2021, *WCO Annual Report 2020-2021*.

World Customs Organization, 2020, *WCO Annual Report 2019-2020*.