

Małgorzata Czermińska  
Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego

## Obsługa celna i wprowadzanie towarów do obrotu na jednolitym rynku Unii Europejskiej – wybrane aspekty z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu towarowego

Swoboda przepływu towarów na jednolitym rynku europejskim oznacza, że każdy towar, który przekroczył granicę celną Wspólnoty i został dopuszczony do obrotu, może swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. Dlatego tak istotne jest zapewnienie bezpieczeństwa w transgranicznym ruchu towarów, kontrola na granicach, ale również współpraca administracji celnych we Wspólnocie w celu zapobiegania, wykrywania i ścigania naruszania przepisów celnych. Celem opracowania jest przedstawienie zasad wprowadzania towarów, w tym również obsługi celnej, na jednolity rynek Unii Europejskiej. Szczególną uwagę zwrócono na kierunki zmian zachodzących w tym zakresie, a także na działania podejmowane w warunkach jednolitego rynku europejskiego mające zarówno zapewnić bezpieczeństwo obrotu towarowego, jak też go ułatwić i przyspieszyć w wyniku uproszczenia i ograniczenia formalności związanych z odprawami celnymi. Działania te są efektem przemian następujących w praktyce handlu międzynarodowego, zmierzających w kierunku w pełni zautomatyzowanego środowiska elektronicznego z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa przeprowadzanych transakcji handlowych i obrotu towarowego oraz ochrony przed zagrożeniami związanymi z procesami globalizacji, takimi jak ochrona przed napływem towarów naruszających prawa własności intelektualnej. Wykorzystana w opracowaniu metoda badawcza obejmuje analizę krajowych i zagranicznych źródeł literaturowych, w tym aktów wtórnego prawa Unii Europejskiej oraz danych statystycznych, a także praktykę gospodarczą.

### Customs service and the marketing of goods in the single market of the European Union – selected aspects from the point of view of trade safety

All goods which crossed the customs border of the European Union and were approved for marketing can circulate freely within the common market. Therefore, it is important to ensure the safety of cross-border movement of goods and the control at the borders, as well as the cooperation of customs administrations in the Community to prevent, detect, and prosecute violations of customs regulations. The main aim of this article is to demonstrate the rules of the introduction of goods and customs service to the single market of the European Union. Particular attention was paid to the directions of changes taking place in this field as well as to the actions taken under the single European market undertaken both to ensure the safety and to facilitate and accelerate the trade, by simplifying and reducing the formalities for customs clearance. These actions are the re-

sult of changes taking place in the practice of international trade, aiming towards the implementation of a fully automated electronic environment while ensuring the security of trade deals and commodity turnover, protection from the risks of globalization processes, such as, among others, protection against the influx of goods infringing intellectual property rights.

Keywords: the customs service, common market, the freedom of products flow, safety of cross-border movement of goods

Klasyfikacja JEL: F150, F130

## Wprowadzenie

Swoboda przepływu towarów w Unii Europejskiej oznacza, że każdy towar, który przekroczył granicę celną Wspólnoty i został dopuszczony do obrotu, może swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. W Unii Europejskiej podejmuje się działania mające na celu ułatwienie i przyspieszenie obrotu towarowego w wyniku uproszczenia i ograniczenia formalności związanych z odprawami celnymi. Działania te są efektem przemian następujących w praktyce handlu międzynarodowego, zmierzających w kierunku w pełni zautomatyzowanego środowiska elektronicznego z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa dokonywanych transakcji handlowych i obrotu towarowego. Odzwierciedleniem tych działań w skali międzynarodowej jest stworzony przez Światową Organizację Celnictwa (World Customs Organization – WCO) w czerwcu 2005 r. system ramowych standardów ułatwień i bezpieczeństwa w handlu globalnym w postaci Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade<sup>1</sup>. Ten zbiór standardów składa się z czterech podstawowych elementów. Pierwszy z nich wprowadza wymóg informacji w formie elektronicznej o ładunku jeszcze przed dokonaniem jego wysyłki i odbioru. Drugi element dotyczy spójnego podejścia do zarządzania ryzykiem w odniesieniu do zagrożeń bezpieczeństwa. Trzeci obejmuje kontrolę ładunków wysokiego ryzyka i pojemników przeprowadzaną przez administrację celne najlepiej przy użyciu nieinwazyjnego sprzętu do wykrywania, w tym detektorów promieniowania. Czwarty element określa korzyści wynikające z przyjęcia standardów WCO w zakresie bezpieczeństwa łańcucha dostaw i dobrych praktyk.

Celem opracowania jest przedstawienie zasad wprowadzania towarów, w tym również obsługi celnej, na jednolity rynek Unii Europejskiej. Szczególną uwagę zwrócono na kierunki zmian zachodzących w tym zakresie, a także na działania podejmowane w warunkach jednolitego rynku europejskiego mające zarówno zapewnić bezpieczeństwo obrotu towarowego, jak też go ułatwić i przyspieszyć. Wykorzystana w opracowaniu metoda badawcza obejmuje analizę

---

<sup>1</sup> Zbiór standardów Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade dostępny na stronie internetowej WCO, <http://www.wcoomd.org/> [dostęp: 15.03.2014]. Według stanu na koniec lipca 2013 r. chęć implementacji tych standardów wyraziło 168 krajów.

krajowych i zagranicznych źródeł literaturowych, w tym aktów wtórnego prawa Unii Europejskiej oraz danych statystycznych, a także praktykę gospodarczą.

## 1. Swoboda przepływu towarów i wprowadzanie wyrobów do obrotu na jednolitym rynku Unii Europejskiej – implikacje dla ruchu transgranicznego

Wspólny rynek obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewnia się swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów [art. 26 ust. 2 TFUE]. Wspólny rynek może funkcjonować tylko pod warunkiem stosowania wspólnych zasad i przepisów na granicach zewnętrznych, kiedy narodowe administracje celne państw członkowskich działają jak jedna. Podstawę funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej stanowi unia celna. Oznacza ona zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi, zakaz naliczania wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi [art. 28 ust. 1 TFUE]. Dotyczy to zarówno produktów pochodzących z państw członkowskich, jak i państw trzecich, pod warunkiem, że zostały dopuszczone do swobodnego obrotu [art. 28 ust. 2 TFUE]. Dopuszczenie do swobodnego obrotu jest możliwe po dopełnieniu formalności przywozowych i uiszczeniu należności celnych w przywozie. Między państwami członkowskimi zakazane są cła przywozowe i wywozowe oraz opłaty o skutku równoważnym, a także ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym [art. 34 TFUE].

Swoboda przepływu towarów dotyczy tych pochodzących z państw członkowskich, a także państw trzecich, jeśli znajdują się w swobodnym obrocie, czyli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym [art. 29 TFUE].

Aby wprowadzić swobodę przepływu towarów na wspólnym rynku, należało zlikwidować bariery utrudniające lub uniemożliwiające tę wolność, m.in. fiskalne i techniczne. Bariery fiskalne w przepływie towarów wiążą się z różnymi systemami i stawkami podatkowymi. Zgodnie z art. 110 TFUE żadne państwo członkowskie nie może nakładać bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw UE podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Chodzi o zasadę, że towary sprowadzane z innych krajów Unii Europejskiej nie mogą być wyżej opodatkowane w stosunku do podobnych produktów krajowych. Ponadto żadne państwo członkowskie nie może nakładać na produkty innych państw Wspólnoty podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne

produkty. To z kolei oznacza zakaz obciążania towarów z innych państw członkowskich takimi podatkami wewnętrznymi, które pośrednio chroniłyby produkcję krajową.

Idea niedyskryminacji podatkowej nie była wystarczająca do zapewnienia neutralnego wpływu podatków pośrednich na wymianę handlową między państwami członkowskimi, konieczne było ich ujednoczenie. Proces ujednoczania systemu fiskalnego w Unii Europejskiej ogranicza się zasadniczo do podatków pośrednich, tj. VAT i akcyzy. Wysokość stawki VAT to jeden z czynników konkurencyjności gospodarki i firm w niej działających. VAT stanowi jednocześnie znaczne źródło wpływów do budżetu państwa, dlatego kraje niechętnie dokonują redukcji stawek tego podatku, a wręcz można zauważyć w ostatnich latach tendencję do ich podwyższania (w ostatnich latach m.in.: Cypr, Francja, Czechy, Słowenia, Włochy, Irlandia, Polska, Hiszpania, Holandia).

Zgodnie z wytycznymi Rady z 1992 r. dotyczącymi zbliżania stawek podatku od wartości dodanej ustalono, że stawka podstawowa nie może być niższa niż 15%, a zredukowane (można stosować jedną lub dwie stawki obniżone) – nie niższe niż 5%. Tym samym zobowiązano kraje do stopniowej harmonizacji poziomu stawek podstawowych, zalecając zmniejszenie istniejących rozpiętości ostatecznie do 10%. Najniższa stawka, równa dozwolonemu pułapowi uzgodnionemu przez kraje, tj. 15%, obowiązuje jedynie w Luksemburgu; do krajów o najwyższych stawkach VAT należą obecnie: Węgry (27%), Dania, Szwecja i Chorwacja (25%).

Zniesienie granic celnych pomiędzy państwami członkowskimi oznaczało konieczność zniesienia tzw. systemu VAT granicznego, w którym podatek pobierały organy celne w trakcie procedury dopuszczania importowanych towarów do obrotu. Wraz ze zniesieniem systemu poboru podatku na granicach państwowych nasiliła się działalność przestępcza, polegająca na dokonywaniu oszustw podatkowych. Wykorzystywano w tym celu mechanizmy konstrukcyjne podatku VAT w odniesieniu do transakcji wewnątrzspółnotowych, a w szczególności system rozliczeń, do wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku. Jak pokazuje praktyka, zdarzają się również tzw. znikający przedsiębiorcy, którzy bądź to posługują się danymi niezgodnymi ze stanem faktycznym, bądź po dokonaniu sprzedaży towaru przestają istnieć, nie odprowadziwszy podatku należnego od dokonanej transakcji. W sytuacji obrotu wewnątrzspółnotowego i braku granicznych rozliczeń tego podatku przez władze celne, w połączeniu z obowiązkiem rozliczania podatku przez przedsiębiorcę, nadużycia takie są często trudne do wykrycia<sup>2</sup>.

Wspólny system opodatkowania podatkiem akcyzowym zaczął obowiązywać wraz z ustanowieniem jednolitego rynku wewnętrznego, tj. od 1 stycznia

<sup>2</sup> Niewiele państw członkowskich udostępnia dane na temat strat związanych z niepłaconiem podatku VAT wynikających z oszustw. Austria szacuje te straty na 4,45% całkowitych wpływów z tego podatku, a Niemcy tracą około 2% wpływów z VAT w wyniku działań tzw. znikających firm [Lipniewicz, 2010, s. 185].

1993 r. Podobnie jak w przypadku harmonizacji VAT niemożliwe okazało się ustalenie jednakowych stawek tego podatku we wszystkich krajach członkowskich. Uzgodniono jedynie jednolite zasady wymiaru akcyzy oraz poziom stawek minimalnych w przypadku tzw. zharmonizowanych wyrobów akcyzowych, do których zalicza się: wyroby alkoholowe, oleje mineralne (m.in. benzynę i olej napędowy), wyroby tytoniowe i od 2004 r. surowce energetyczne wykorzystywane do celów grzewczych (gaz, węgiel i koks) oraz energię elektryczną [Dyrektywa Rady nr 2003/96/WE].

Aby skutecznie wdrażać prawo unijne, a także przeciwdziałać oszustwom i unikaniu płacenia podatków oraz zapewnić bezpieczeństwo i ochronę, w Unii Europejskiej wdrożono wieloletnie programy działania w dziedzinie podatków: Matheus-Tax (ustanowiony w 1993 r.), Fiscalis 1998–2002, Fiscalis 2003–2007, Fiscalis 2013 oraz najnowszy na lata 2014–2020, tzw. Fiscalis 2020. W obecnej perspektywie finansowej, tj. w ramach programu Fiscalis 2020, na powyższe cele przewidziano 223,366 mln EUR<sup>3</sup>.

Większość utrudnień w funkcjonowaniu swobodnego rynku towarów dotyczyła jednak zróżnicowanych wymogów technicznych (bariery techniczne) obowiązujących w państwach członkowskich. Na początku lat osiemdziesiątych XX w. Unia Europejska wprowadziła zasadę wzajemnego uznawania (Mutual Recognition – MR). Oznacza ona, że towar wytworzony legalnie i dopuszczony do obrotu w jednym państwie członkowskim powinien być dopuszczony na rynki pozostałych państw członkowskich bez konieczności spełnienia przez niego dodatkowych wymogów. W praktyce ta zasada może dotyczyć produktów, które nie stwarzają dużego zagrożenia dla zdrowia i życia. W przypadku niemożności zastosowania zasady wzajemnego uznawania, głównie z uwagi na różnice w regulacjach narodowych, kraje członkowskie przyjmują dyrektywy dotyczące harmonizacji regulacji technicznych i standardów. W UE można wyróżnić dwa podejścia do harmonizacji: najpierw było to tzw. stare podejście („wertykalne” czy sektorowe), a później „nowe podejście”. Stare podejście (*detailed harmonization*, „old” approach – OA) oznacza harmonizację narodowego ustawodawstwa krajów członkowskich poprzez tworzenie dyrektyw unijnych, szczegółowo określających wymogi techniczne dla produktów i metod ich testowania. Zaletą tych dyrektyw jest łatwość identyfikacji wyrobu i dokonania oceny zgodności, wystarcza bowiem proste porównanie parametrów danego wyrobu z wartościami podanymi w dyrektywach. Wadę natomiast stanowi ich szczegółowość, która oznacza, że wypracowywanie wspólnych standardów jest czasochłonne i wymaga wprowadzania do nich ciągłych zmian, np. w związku z postępem technicznym, zmianami w technice produkcji itp. [Marszałek, 2004, s. 172]. Mimo tych trudności, w ramach tzw. starego podejścia opracowano szereg dyrektyw odnoszących się

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2013].

do wyrobów, dla których uznano za konieczne określenie na poziomie wspólnotowym minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa ludzi, zwierząt i roślin. Chodzi tu o wyroby spożywcze, chemiczne (w tym detergenty i kosmetyki), motoryzacyjne i farmaceutyczne.

Stosowanie „starego podejścia” nie gwarantowało szybkiego usunięcia wszystkich barier technicznych w procesie budowy wspólnego rynku, a nawet go hamowało. Dlatego też w 1985 r. wprowadzono do harmonizacji technicznej i normalizacji tzw. nowe podejście, polegające na ustalaniu w dyrektywach podstawowych wymagań w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego. Szczegółowe rozwiązania techniczne dotyczące bezpieczeństwa są zawarte w europejskich zharmonizowanych normach, opracowywanych przez niezależne europejskie organizacje normalizacyjne. Stosowanie zharmonizowanych norm jest dowolne, zakłada się jednak domniemaną zgodność z podstawowymi wymogami bezpieczeństwa zawartymi w odpowiednich dyrektywach, jeśli wyrób jest wytwarzany zgodnie z właściwymi normami zharmonizowanymi.

Rozwinięciem zasad „nowego podejścia” stało się tzw. globalne podejście do badań i certyfikacji wyrobów będących przedmiotem obrotu na jednolitym rynku, przyjęte w 1989 r. Jego istotą było ujednoczenie zasad oceny wyrobów w postaci podejścia modułowego oceny zgodności z europejskimi wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa, a także kryteriów używania i oznakowania CE, potwierdzającego zgodność z normami zharmonizowanymi.

Dotąd przyjęto ponad dwadzieścia dyrektyw nowego podejścia, m.in. w odniesieniu do zabawek, maszyn, prostych zbiorników ciśnieniowych, implantów medycznych, urządzeń telekomunikacyjnych, niskonapięciowego sprzętu elektrycznego, czyli np. sprzętu AGD, dźwigów i kolejek linowych<sup>4</sup>.

## 2. Obsługa celna i system kontroli importu w przywozie towarów do Unii Europejskiej – główne kierunki modernizacji z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu

Obsługa celna dotyczy bezpośrednio odprawy celnej towarów zarówno w przywozie, jak i wywozie. Usługi celne wykonywane w ramach obsługi celnej są komplementarne w stosunku do międzynarodowych obrotów towarowych, gdyż wiążą się z przekraczaniem przez towary granic celnych i obejmują m.in. obsługę transakcji handlowych i sporządzanie dokumentów celnych, dokonywane przez organy celne.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: [Czermińska, 2010, s. 32–33].



Wyroby importowane na rynek UE z krajów trzecich podlegają przepisom Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z 9 lipca 2008 roku, które dotyczy weryfikacji ich zgodności z wymaganiami bezpieczeństwa [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008]. W rozporządzeniu tym przyjmuje się, że wprowadzenie wyrobu do obrotu to działanie, w wyniku którego jest on po raz pierwszy udostępniony na rynku UE z zamiarem jego dystrybucji, konsumpcji lub używania. Inne znaczenie ma dopuszczenie towarów do swobodnego obrotu, które oznacza procedurę celną, sprawiającą, że towar niewspólnotowy staje się towarem wspólnotowym i może być wprowadzony na jednolity rynek. To z kolei jest możliwe po uiszczeniu długu celnego i spełnieniu pozostałych formalności wymaganych w przywozie towarów. Wprowadzenie do obrotu nie następuje, jeśli organy celne nie dopuściły produktu do swobodnego obrotu albo jeśli dany produkt został objęty inną procedurą celną, np. procedurą tranzytu, składu celnego czy odprawy czasowej, bądź też został umieszczony w składzie wolnocłowym lub w wolnym obszarze celnym. Na mocy art. 27 i 28 rozporządzenia (WE) nr 765/2008 organy celne posiadają uprawnienia do zawieszenia dopuszczenia produktów do swobodnego obrotu w przypadku zaistnienia podejrzenia, że wyrób stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska, dokumenty towarzyszące wyrobowi są niekompletne lub wyrób nie ma oznakowania wymaganego przepisami. Organy celne mogą również nie udzielić pozwolenia na dopuszczenie do swobodnego obrotu, jeśli produkt stwarza zagrożenie albo nie odpowiada wspólnotowemu ustawodawstwu harmonizacyjnemu.

W przywozie towarów z krajów trzecich importer odpowiada za produkt, który chce wprowadzić do obrotu w Unii Europejskiej. Produkt taki musi być bezpieczny i zgodny z wymaganiami unijnymi. Importer musi w szczególności dopilnować, aby przeprowadzono odpowiednią ocenę zgodności z wymaganiami unijnymi i aby produkt posiadał właściwe oznakowania zgodności, w tym oznakowanie CE, jeśli jest wymagane.

Zasadniczy czynnik zwiększający prawdopodobieństwo nabywania bezpiecznych produktów to nadzór rynku, czyli 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. Wobec produktów rolno-spożywczych stosuje się na wspólnym rynku dodatkowe wymogi, które producenci muszą spełnić. W 2002 r. przyjęto Ogólną dyrektywę prawa żywnościowego, regulującą szczegółowo wiele aspektów zarówno produkcji, jak i handlu towarami rolno-spożywczymi [Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady]. Producent lub sprzedający towary ma obowiązek dostarczyć konsumentowi szereg informacji o nabywanym przez niego produkcie spożywczym. Odpowiednie przepisy znajdują się w dyrektywie

nr 2000/13 i nakazują umieszczenie na etykietach produktu spożywczego następujących informacji: nazwy, pod jaką produkt jest sprzedawany; wykazu składników; daty ważności lub – w przypadku szybko psujących się środków spożywczych – daty przydatności do spożycia; wszelkich specjalnych warunków przechowywania lub warunków użycia; nazwy lub firmy i adresu wytwórcy lub pakującego albo sprzedawcy posiadającego siedzibę we Wspólnocie [art. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13/WE].

Istotnym elementem całego programu dotyczącego mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw na rynku europejskim i ochronę wspólnotowego obszaru celnego, a jednocześnie usprawnienie kontroli, jest instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (Authorized Economic Operator – AEO), który może korzystać z szerokiego zakresu uproszczeń i ograniczonych kontroli celnych<sup>5</sup>. W ramach tego systemu wydaje się trzy rodzaje świadectw, funkcjonujące na bazie programu ramowego opracowanego przez WCO [art. 14a Rozporządzenia Wykonawczego nr 1875/2006].

Przedsiębiorcy AEO przysługują w szczególności następujące ułatwienia w zakresie kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony:

- podlega mniejszej liczbie kontroli niż inni przedsiębiorcy,
- może wybrać miejsce dokonania kontroli na terenie całej UE,
- w przypadku wytypowania jego przesyłki do kontroli przeprowadza się ją w sposób priorytetowy,
- może zostać wcześniej powiadomiony o wytypowaniu przesyłki do kontroli,
- jest uprawniony do składania przywozowej deklaracji skróconej,
- ma prawo do wnioskowania o przeprowadzenie kontroli w miejscu innym niż urząd celny (np. w swojej siedzibie),
- w zakresie ułatwień w ruchu transgranicznym może korzystać z procedury uproszczonej, tzw. procedury w miejscu. Największą korzyścią tej formy uproszczeń jest zwolnienie upoważnionej osoby z obowiązku przedstawiania towarów organom celnym w celu przyjęcia zgłoszenia celnego, towar jest zatem dostarczany bezpośrednio do firmy<sup>6</sup>.

Procedury wydawania świadectw AEO są dość rygorystyczne: podmiot wnioskujący o przyznanie mu takiego statusu musi wykazać, że spełnia określone

<sup>5</sup> Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) została wprowadzona do unijnego porządku prawnego Rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 roku zmieniającym Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny [WKC]. Zastosowanie tego rozporządzenia uzależnione było od wprowadzenia przepisów wykonawczych, a to z kolei miało miejsce 1 stycznia 2008 r., kiedy to weszło w życie Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 roku [Rozporządzenie Wykonawcze].

<sup>6</sup> Szerzej na temat upoważnionych przedsiębiorców, procedury przyznawania statusu AEO, wymogów i kryteriów, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o taki status, oraz korzyści wynikających z posiadania świadectw AEO w: [Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (WE) nr 1875/2006].



standardy w odniesieniu do przepisów celnych, posiada udokumentowaną wypłacalność finansową, a także spełnia odpowiednie standardy bezpieczeństwa i ochrony w łańcuchu dostaw. Według stanu na 20 listopada 2013 r. w krajach Unii Europejskiej wydano 13 669 takich świadectw, najwięcej w Niemczech – 6506, Holandii – 1439 i Francji – 1005; dla porównania w Polsce – 692<sup>7</sup>.

### 3. Funkcje administracji celnych – wybrane działania z punktu widzenia bezpieczeństwa transgranicznego ruchu towarowego na jednolitym rynku Unii Europejskiej

Administracje celne państw członkowskich odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu właściwego funkcjonowania wspólnego rynku, głównie w zakresie kontroli handlu z krajami trzecimi i przestrzegania przepisów prawa celnego. Jeśli chodzi o konkretne działania i funkcje administracji celnych państw członkowskich, to posiadają one szereg cech wspólnych. Przede wszystkim pełnią one funkcje fiskalne, gdyż zajmują się egzekucją ceł i podatku VAT oraz akcyzy w imporcie. Organy celne sprawują również szczególny nadzór podatkowy w zakresie produkcji, obrotu, importu i eksportu niektórymi wyrobami akcyzowymi, a także w zakresie prowadzenia gier hazardowych, w tym również kontrolują zgodność tej działalności z udzieloną koncesją lub zezwoleniem, a wreszcie sprawują nadzór nad prawidłowością i terminowością wpłat podatku od wydobycia niektórych kopalin [Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku].

Nie mniej ważną funkcją, jaką pełnią administracje celne, jest ochrona przemysłu wspólnotowego (krajowego), środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw, twórców i artystów. Funkcja ochronna w wypadku poszczególnych sfer oznacza następujące działania [Ustawa Prawo celne z 19 marca 2004 roku; Maksimczuk, Sidorowicz, 2007]:

- przemysł wspólnotowy (krajowy) – ochrona przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, zwłaszcza w zakresie instrumentów polityki handlowej Wspólnoty, regulujących wielkość i kierunki obrotu towarowego z zagranicą (nadzór statystyczny, środki protekcji uwarunkowanej, zarządzanie kontyngentami taryfowymi),
- środowisko naturalne – kontrola przywozu na wspólny rynek substancji i mikroorganizmów szkodliwych,
- światowa fauna i flora – ochrona ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt,

<sup>7</sup> Dane zawarte na stronie internetowej Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs), oraz Ministerstwa Finansów: [www.e-clo.gov.pl](http://www.e-clo.gov.pl) [dostęp: 20.01.2014].

- konsument – niedopuszczanie do pojawienia się na rynku towarów nie spełniających norm w zakresie jakości, bezpieczeństwa i stanowiących zagrożenie dla życia czy zdrowia itp.,
- społeczeństwo – działania uniemożliwiające wwóz towarów, przedmiotów i urządzeń stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli lub zagrażających obronności kraju (np. broni, paralizatorów),
- państwo – zapobieganie utracie dziedzictwa kulturowego, a w szczególności wywozowi dóbr rzadkich, zwłaszcza dóbr kultury,
- twórcy, artyści, przemysłowcy i handlowcy – ochrona przed naruszeniem praw własności intelektualnej, a zatem ochrona praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego, znaków towarowych, farmaceutyków i in.

Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych podejmowane z wykorzystaniem informacji celnych i policyjnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałające wprowadzaniu na wspólny rynek towarów podrabianych lub pirackich. Jeśli chodzi o udział służb celnych w zwalczaniu handlu narkotykami, szczególne znaczenie ma koncentracja kontroli celnych na takich sytuacjach, w których istnieje wysokie ryzyko przemytu narkotyków, przy jednoczesnym umożliwieniu szybkiej odprawy celnej w ruchu pasażerskim i towarowym odbywającym się zgodnie z prawem.

Bardzo ważne zadanie służb celnych dotyczy ochrony przed napływem towarów, które stanowią nieuczciwą konkurencję dla podmiotów prowadzących legalną działalność w krajach UE i narażają je na straty finansowe; mowa tutaj o obrocie towarami podrabianymi i pirackimi. Z dniem 1 stycznia 2014 r. uległy zmianie przepisy dotyczące warunków i procedur działań organów celnych w przypadku towarów podejrzanych o naruszenie praw własności intelektualnej. Rozszerzono w nich katalog praw podlegających ochronie (poza m.in. znakiem towarowym, wzorem, prawami autorskimi i pokrewnymi) o topografie układów scalonych, wzory użytkowe i nazwy handlowe<sup>8</sup>.

Zjawisko jest na tyle poważne, że co roku Komisja Europejska publikuje raporty dotyczące zwalczania nadużyć finansowych, w szczególności celno-podatkowych. Raporty obejmują też zatrzymania celne towarów podejrzanych o naruszenie praw własności intelektualnej; są one sporządzane na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie. Skala zjawiska rośnie. W 2012 r. organy celne zarejestrowały wprawdzie mniej, bo 90,4 tys. przypadków nielegalnego obrotu, ale w 2011 r. ponad 91 tys., tj. o 15% więcej niż w 2010 r. Dla porównania: w 2009 r. odnotowano około 44 tys. takich przypadków, a w 2003 r. blisko 11 tys.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat, a także o działaniach organów celnych, w tym o utworzeniu centralnej bazy danych w celu wymiany informacji między organami celnymi państw członkowskich a Komisją Europejską: [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z 12 czerwca 2013 roku].

Zatrzymano ponad 114,7 mln artykułów stanowiących naruszenie własności intelektualnej (w 2010 r. – ponad 103,3 mln), a wartość równoważnych produktów oryginalnych szacuje się na ponad 1,2 mld EUR. Wśród nich w 2012 r. było najwięcej papierosów (30% wszystkich zatrzymanych towarów), następnie innych towarów (11%), w tym: lamp, klejów, butelek, baterii, środków piorących, materiałów opakowaniowych (9%), ubrań (8%), zabawek (4%), kosmetyków oraz perfum (3%). W 2011 r. proporcje te były nieco inne: najwięcej zatrzymano farmaceutyków (około 24%), a następnie materiałów opakowaniowych (około 21%) oraz papierosów (blisko 18%). Gdyby dokonać klasyfikacji zbiorczej, udział dóbr codziennego użytku, mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia czy życia konsumentów (m.in. środków do pielęgnacji ciała, leków, zabawek, elektrycznych artykułów gospodarstwa domowego), wśród wszystkich towarów naruszających prawa własności intelektualnej wykazuje tendencję rosnącą. W 2011 r. stanowiły one 28,6% wszystkich zatrzymanych artykułów. Zwraca również uwagę fakt, że wśród zatrzymanych artykułów podrabianych rośnie udział towarów przesyłanych do UE pocztą, co potwierdza rosnącą popularność zakupów internetowych [*Results at the EU Border*, 2011, 2012].

Aby umożliwić współpracę służb celnych, utworzono System Informacji Celnej (SIC) jako jeden z trzech systemów (obok Systemu Informacyjnego Europolu i Systemu Informacyjnego Schengen) stworzonych z myślą o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych państw członkowskich Unii Europejskiej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Podstawę prawną jego funkcjonowania stanowi konwencja o wykorzystywaniu technologii informacyjnej w sprawach celnych [*Convention...*, 1995]. Akt ten zobowiązał organy administracji celnej państw członkowskich do stworzenia i utrzymywania wspólnego zautomatyzowanego systemu informacyjnego do celów związanych z pracą służb celnych. SIC ma ułatwiać wykrywanie i ściganie naruszeń krajowych przepisów prawnych oraz zapobieganie im, a także podnosić – dzięki szybkiemu rozpowszechnianiu informacji – efektywność współpracy i działań kontrolnych organów administracji celnej państw członkowskich. SIC składa się z centralnej bazy danych, dostępnej dla wszystkich państw członkowskich. Umożliwi to wykorzystanie informacji celnych i policyjnych do zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałanie wprowadzaniu na wspólny rynek towarów podrabianych lub pirackich.

Uzupełnieniem Konwencji o SIC jest program działań dla cel. Wspólnotowa inicjatywa „Electronic Customs” (e-Customs) ma na celu stworzenie elektronicznego środowiska dla cel i handlu z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa transakcji i obrotu. Najważniejsze cele i inicjatywy e-Customs to m.in.: ujednolicenie i usprawnienie funkcjonowania administracji celnych, elektroniczna wymiana danych między urzędami celnymi, scentralizowana odprawa celna (procedura ta pozwala przedsiębiorcy, po spełnieniu określonych prawem wy-

mogów, dokonać zgłoszenia celnego towaru i uzyskać zgodę organu celnego na dopuszczenie towaru do obrotu w urzędzie celnym właściwym dla miejsca swojej siedziby, niezależnie od organu celnego, w którym został on przedstawiony), wyeliminowanie papierowych dokumentów<sup>9</sup>, skuteczniejsza kontrola i dozór celny, uproszczenia dla przedsiębiorstw wiarygodnych (świadectwa AEO).

## Podsumowanie

W Europie bez wewnętrznych granic celnych kluczowe znaczenie ma nie tylko skuteczna ochrona granic zewnętrznych, ale także ochrona wspólnego rynku. Administracje celne państw członkowskich odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu właściwego funkcjonowania jednolitego rynku, głównie w zakresie kontroli handlu z krajami trzecimi, przestrzegania przepisów prawa celnego oraz zapewnienia bezpieczeństwa transakcji i obrotu.

W działaniach dotyczących ceł jako priorytet przyjmuje się ulepszenie instrumentów kontroli i zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewnienie efektywnego zarządzania kontrolą towarów na zewnętrznych granicach, a przez to zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu transgranicznym. Warunkiem koniecznym osiągnięcia tych celów jest współpraca administracji celnych we Wspólnocie, aby wykrywać i ścigać naruszenia przepisów celnych oraz zapobiegać im.

W celu zapobiegania oszustwom podatkowym i celnym wdrożono wieloletnie programy działania w zakresie podatków i ceł, których skuteczność można ocenić dość wysoko. Całkowite wyeliminowanie takich nadużyć jest niemożliwe, stąd samo zmniejszenie skali ich występowania należy ocenić pozytywnie. Zwiększeniu prawdopodobieństwa nabywania bezpiecznych produktów na rynku służy nadzór rynku i określone w dyrektywach mechanizmy i procedury kontroli zgodności z wymogami unijnymi. Szczególnie restrykcyjne procedury i dodatkowe wymogi obowiązują w przypadku artykułów rolno-spożywczych. Organy celne mogą nie udzielić pozwolenia na dopuszczenie do swobodnego obrotu, jeśli produkt importowany stwarza zagrożenie dla konsumentów albo środowiska, bądź nie odpowiada wspólnotowemu ustawodawstwu harmonizacyjnemu. Bardzo istotne są również działania w ruchu transgranicznym mające chronić wspólny rynek przed zagrożeniami związanymi z procesami globalizacji, takimi jak napływ towarów naruszających prawa własności intelektualnej. Procedury dotyczące działania organów celnych w tym zakresie są modernizowane w celu zwiększenia ich skuteczności, rozszerzeniu ulega także katalog praw objętych taką ochroną. W ostatnich latach rośnie liczba zatrzymanych artykułów stano-

<sup>9</sup> Na temat eliminacji papierowej formy dokumentów zob. m.in.: [Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008].

wiących naruszenie własności intelektualnej. Może to świadczyć o większej skuteczności działania organów celnych w tym zakresie.

W warunkach jednolitego rynku europejskiego podejmuje się również działania mające na celu ułatwienie i przyspieszenie obrotu towarowego, w wyniku uproszczenia i ograniczenia formalności związanych z odprawami celnymi z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa transakcji handlowych i obrotu. Mowa tutaj m.in. o stosowanym już od dłuższego czasu systemie e-Customs. W ramach programu wspiera się m.in. transeuropejskie skomputeryzowane systemy łączności i wymiany informacji, niezbędne do funkcjonowania administracji celnych we Wspólnocie i do wymiany informacji między nimi. Te elektroniczne systemy służące do wymiany danych zawartych w deklaracjach celnych i dokumentach im towarzyszących mają umożliwić szybki przepływ danych między administracjami celnymi, a także między organami celnymi i podmiotami gospodarczymi, oraz usprawniają odprawy celne i pozwalają obniżyć związane z nimi koszty. Pomagają też w zwalczaniu oszustw i przestępczości zorganizowanej oraz w zwiększeniu bezpieczeństwa towarów i handlu międzynarodowego. Istotnym elementem całego programu dotyczącego mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw na rynku europejskim i ochronę wspólnotowego obszaru celnego, a jednocześnie usprawnienie kontroli, jest instytucja upoważnionego przedsiębiorcy AEO.

#### Bibliografia

- Convention drawn up on the basis of Article K. 3 of the Treaty on European Union, on the use of information technology for customs purposes (CIS)*, Dz. Urz. UE C nr 336 z 27 listopada 1995 roku.
- Czermińska M., 2010, *Swoboda przepływu towarów jako jedna z wolności wspólnego rynku Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 845.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008 z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu, Dz. Urz. UE nr 23 z 6 stycznia 2008 roku.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. WE L 109 z 6 maja 2000 roku.
- Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 roku w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. 283 z 31 października 2003 roku.
- European Commission, *Taxation and Customs Union*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs) [dostęp: 20.01.2014].
- Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, <http://www.wcoomd.org> [dostęp: 12.03.2014].
- Lipniewicz R., 2010, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Maksimczuk A., Sidorowicz L., 2007, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Marszałek A. (red.), 2004, *Integracja europejska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, *Program e-clo*, [www.e-clo.gov.pl](http://www.e-clo.gov.pl) [dostęp: 20.01.2014].
- Results at the EU Border-2011, Report on EU customs enforcement of intellectual property rights*, 2011, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm) [dostęp: 25.02.2014].
- Results at the EU Border-2012, Report on EU customs enforcement of intellectual property rights*, 2012, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/2012\\_ipr\\_statistics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/2012_ipr_statistics_en.pdf) [dostęp: 28.02.2014].
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 roku zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE L nr 360 z 19 grudnia 2006 roku [Rozporządzenie Wykonawcze].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z 12 czerwca 2013 roku w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003, Dz. Urz. L 181 z 29 czerwca 2013 roku.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2013 z 11 grudnia 2013 roku ustanawiające program działań na rzecz skuteczności systemów podatkowych w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Fiscalis 2020) i uchylające decyzję nr 1482/2007/WE, Dz. Urz. UE L 147 z 20 grudnia 2013 roku.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 roku ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz. Urz. L 218 z 13 sierpnia 2008 roku.
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 roku ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. Urz. L nr 31 z 1 lutego 2002 roku.
- Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 roku zmieniające Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. UE L 117 z 4 maja 2006 roku.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 83 z. 30 marca 2010 roku [TFUE].
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 roku o Służbie celnej, Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.