

VIKTORIYA HERASYMENKO<sup>1</sup>

## Administracja celna jako element struktury administracji publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

### 1. Wprowadzenie

Organy administracji celnej są częścią rządowej administracji niezespoleonej, która jest elementem administracji publicznej. Administracja niezespoleona to administracja wyspecjalizowana, obejmująca terenowe organy administracji rządowej, które nie są podporządkowane organom rządowej administracji ogólnej działającej w terenie. Organy administracji niezespoleonej ze względu na powierzone im specjalistyczne kompetencje w konkretnej dziedzinie oraz uwzględniając specyfikę wykonywanych zadań, których zasięg terytorialny nie zawsze jest ograniczony do konkretnego województwa, są podporządkowane właściwym ministrom. Administracja celna, ze względu na pełnienie funkcji fiskalnej, jest podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

Polska administracja celna w ciągu ostatnich lat przeszła znaczącą ewolucję w zakresie strukturalnym, kompetencyjnym oraz technologicznym. Za szczególnie istotny moment warto uznać rok 2002, w którym dokonano przekształcenia strukturalnego, czyli utworzono trójszczeblową strukturę administracji celnej. Kolejnym przełomowym momentem w funkcjonowaniu polskiej administracji celnej było przystąpienie Polski w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej. Po wejściu Polski do strefy Schengen zostały zlikwidowane kontrole na zachodnich i południowych granicach oraz wzmocniono kontrolę granicy południowo-wschodniej. Likwidacja kontroli na granicach wewnętrznych spowodowała zmiany logistyczne w organach administracji celnej, które polegały na likwidacji granicznych placówek celnych<sup>2</sup> oraz zwiększeniu liczby funkcjonariuszy na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Mgr Viktoriya Herasymenko, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

<sup>2</sup> Z dniem 1 maja 2004 r. likwidacji uległo 15 urzędów celnych i 102 oddziały celne (zlikwidowano granice celne między Polską a Niemcami, Czechami, Słowacją, Litwą, a także granicę morską ze wszystkimi krajami UE), <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/zadania-i-funkcje> (26.02.2015).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymagało również dostosowania polskich procedur celnych do norm unijnych, ponieważ państwo polskie ponosi odpowiedzialność za skuteczną kontrolę celną, bezpieczeństwo towarów oraz handlu międzynarodowego. Polska administracja celna, jak wynika z unijnych aktów prawnych<sup>3</sup> regulujących kwestie celne, jest odpowiedzialna za ochronę obszaru celnego Unii Europejskiej przed nielegalnym przemytem narkotyków, broni i substancji promieniotwórczych, za zapobieganie przemytowi nielegalnego tytoniu, wyrobów alkoholowych oraz za zwalczanie nieprawidłowości podatkowych (VAT z tytułu importu oraz akcyza od importowanych wyrobów akcyzowych i samochodów osobowych).

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie miejsca i roli polskiej administracji celnej w strukturze administracji publicznej, kompleksowa analiza reform dokonanych w administracji celnej oraz ich skutków, a także procesów modernizacyjnych tej administracji. Konieczne jest wskazanie roli polskiej administracji celnej w ochronie jednolitego obszaru celnego Unii Europejskiej.

Brak jest całościowych opracowań na temat kompetencji, struktury, skuteczności i procesów modernizacyjnych w administracji publicznej. Wyżej wymienione zagadnienia zanalizowano głównie na podstawie aktów prawnych takich jak ustawa o Służbie Celnej<sup>4</sup>, Wspólnotowy Kodeks Celny (od 1 maja 2016 r. zastosowanie mają regulacje zawarte w Unijnym Kodeksie Celnym), Wspólna Taryfa Celna oraz materiałów zawartych w czasopiśmie „Wiadomości Celne” (lata 2002–2015) i „Kompendium statystycznego Służby Celnej” (lata 2005–2013).

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE 1992, L 302/2; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 638/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie danych statystycznych Wspólnoty odnoszących się do handlu towarami między Państwami Członkowskimi oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3330/91, Dz. Urz. WE 2004, L 102/1; rozporządzenie Komisji (UE) nr 92/2010 z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 471/2009 w sprawie statystyk Wspólnoty dotyczących handlu zagranicznego z państwami trzecimi, w odniesieniu do wymiany danych między organami celnymi a krajowymi urzędami statystycznymi, sporządzania statystyk i oceny jakości, Dz. Urz. UE 2010, L31/4; ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 194 ze zm.; rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 z dnia 5 maja 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, Dz. Urz. UE 2009, L134/1 ze zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. nr 168, poz. 1323, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.

## 2. Miejsce i rola administracji celnej w administracji publicznej

Administracja celna należy do administracji niezespólonej, która jest elementem administracji publicznej. W celu wyeksponowania miejsca i roli administracji celnej w strukturze administracji publicznej należy prawidłowo zdefiniować pojęcie administracji publicznej oraz wskazać elementy, które składają się na ową administrację.

Warto przytoczyć definicję H. Izdebskiego i M. Kuleszy, w świetle której administracja publiczna jest rozumiana „jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”<sup>5</sup>.

Na strukturę administracji publicznej składa się: administracja rządowa, w której skład wchodzi administracja centralna i terenowa administracja rządowa, administracja zdecentralizowana, na którą składają się organy samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze, regionalne izby obrachunkowe itp., a także administracja zorganizowana prywatnoprawnie, w której skład wchodzi m.in. spółki kapitałowe, agencje oraz fundacje prawa prywatnego<sup>6</sup>.

Jedną z części administracji publicznej jest terenowa administracja rządowa, w ramach której wyróżniamy administrację zespólną i niezspólną. Administracja zespólna pełni funkcję inspekcyjno-kontrolną pod zwierzchnictwem wojewody, przy jednoczesnym zachowaniu samodzielności struktur organizacyjnych poszczególnych instytucji<sup>7</sup>. Prakseologiczną przesłanką powstania administracji niezspólonej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania organów owej administracji z uwzględnieniem specjalistycznej koncentracji na konkretnej tematyce, wymogu posiadania określonej wiedzy oraz sprawnego przepływu informacji w ramach całego aparatu administracyjnego<sup>8</sup>.

Niezspólna administracja rządowa zaliczana jest do terenowej administracji publicznej, której organy<sup>9</sup> są podporządkowane właściwemu

<sup>5</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. III, Warszawa 2007, s. 77–80.

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 215.

<sup>7</sup> M. Stec, *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 2, s. 18–29.

<sup>8</sup> P. Szreniawski, *Pozycja prawna organów rządowej administracji niezspólonej*, w: *Niezspólna administracja rządowa*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Warszawa 2011, s. 15.

<sup>9</sup> Do organów niezspólonej administracji publicznej należą: „szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych; dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej; dyrektorzy

ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej<sup>10</sup>. S. Cieślak wśród organów administracji niezespółonej wymienia kierowników państwowych jednostek organizacyjnych, którzy wykonują zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa, natomiast nie należą do struktury organów zespolonych i są podporządkowani właściwemu ministrowi<sup>11</sup>.

W świetle art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie „organami niezespółonej administracji rządowej są terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie”<sup>12</sup>.

Organy niezespółonej administracji rządowej są powoływane na podstawie odrębnych ustaw, gdyż ustanowienie tych organów winno być uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem pełnionych zadań lub ze względu na zasięg terytorialny, który przekracza granice terytorialne województwa.

Wojewoda posiada kompetencje kontrolne wobec organów administracji niezespółonej pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności w odniesieniu do działalności organów administracji rządowej oraz organów administracji samorządowej<sup>13</sup>. Do organów administracji niezespółonej należą m.in. dyrektorzy izb celnych, naczelnicy urzędów celnych, komendanci oddziałów Straży Granicznej oraz komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej<sup>14</sup>.

### 3. Polska administracja celna w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej

Polska, jako kraj kandydujący do Unii Europejskiej, była zobligowana do budowy służb celnych, które przed akcesją musiały posiadać zdolność do skutecznego stosowania ustawodawstwa krajowego oraz wspólnotowe-

---

urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska”, art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

<sup>10</sup> K. Mroccka, *Wojewoda i administracja rządowa w województwie w świetle przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.*, w: *Administracja rządowa w XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, J. Itrich-Drabarek, K. Mroczek (red.), Warszawa 2011, s. 25.

<sup>11</sup> S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 100–101.

<sup>12</sup> Art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>13</sup> Art. 28 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>14</sup> Art. 56 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

go w warunkach pełnego członkostwa. Obowiązkiem państwa polskiego było wypracowanie strategii rozwoju i funkcjonowania służb celnych opartej na sprawności organizacyjnej i operacyjnej.

Zgodnie ze wspólnotowym programem działań na rzecz cła „Customs 2000”, zatwierdzonym w grudniu 1996 r. przez Parlament Europejski i Radę Europejską, rozwój administracji celnych krajów Unii Europejskiej miał uwzględniać wyzwania dla handlu międzynarodowego generowane przez globalizację, rosnącą konkurencję międzynarodową oraz zjawiska przestępcze w handlu<sup>15</sup>.

Polska oraz inne kraje kandydujące wówczas do Unii Europejskiej powinny były sprostać wymogom unijnym zawartym w programie „Customs 2000”, co w konsekwencji wymagało sprawnego i prawidłowego stosowania przez administrację celną przepisów ustawodawstwa celnego. W celu sprawnej realizacji postanowień wyżej wymienionego programu Komisja Europejska przygotowała strategiczne założenia, w których zostały wymienione podstawowe cele, do których powinny dążyć administracje krajów kandydujących<sup>16</sup>.

Do 2002 r. w Polsce funkcjonowała dwuszczeblowa struktura organów administracji celnej. Na szczeblu centralnym znajdował się Prezes Głównego Urzędu Cel (GUC), natomiast na szczeblu niższym dyrektor urzędu celnego. Struktura administracji celnej była scentralizowana i uporządkowana hierarchicznie, czego przejawem było prawo Prezesa GUC do powoływania i odwoływania dyrektorów urzędów celnych oraz prawo do wydawania im poleceń służbowych<sup>17</sup>. Minister właściwy do spraw finansów publicznych nie wchodził w skład administracji celnej, natomiast posiadał kompetencje kontrolne w stosunku do Prezesa GUC<sup>18</sup>.

W świetle ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny minister właściwy do spraw finansów publicznych w stosunku do administracji celnej pełnił m.in. następujące funkcje: sprawował nadzór w sprawach celnych, współpracował w formowaniu polityki celnej, wykonywał budżet państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, modelował politykę kadrową i szkoleniową w organach celnych oraz zajmował się współpracą z organami celnymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi<sup>19</sup>. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny została uchylona 1 maja 2004 r.

<sup>15</sup> S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Warszawa 2010, s. 57.

<sup>16</sup> J. Jarmul-Mikołajczyk, *Polska polityka celna w procesie integracji z Unią Europejską*, cz. I, „Monitor Prawa Celnego” 1990, nr 11, s. 458.

<sup>17</sup> M. Laszuk, *Administracja celna w strukturze administracji publicznej*, Białystok 2009, s. 91.

<sup>18</sup> Art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. Nr 82, poz. 928.

<sup>19</sup> Art. 278 § 1 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz. U. Nr 23, poz. 117.

Prezes GUC był zobligowany do realizacji szerokiego wachlarza zadań, natomiast pomimo zajmowanej wysokiej pozycji w strukturze administracji celnej, w rzeczywistości nie miał on wpływu na kształt polityki celnej państwa polskiego, a jedynie realizował zadania o charakterze wykonawczym. Warto również podkreślić, iż polityczny charakter stanowiska Prezesa GUC, czego dowodem były częste zmiany kadrowe<sup>20</sup>, oraz rozbudowana wewnętrzna struktura organizacyjna (GUC, na czele którego stał Prezes, składał się z dwunastu departamentów i trzech departamentów biur<sup>21</sup>) negatywnie wpływały na sprawność działania administracji celnej.

Na niższym szczeblu w strukturze administracji celnej znajdował się dyrektor urzędu celnego<sup>22</sup>, który powoływany był przez Prezesa GUC. W świetle definicji ustawowej urzędu celnego jest to „jednostka organizacyjna administracji celnej, w której mogą zostać dokonane czynności przewidziane w przepisach prawa celnego”<sup>23</sup>. Do podstawowych kompetencji dyrektora urzędu celnego możemy zaliczyć: nadawanie towarom przeznaczenia celnego, wykonywanie kontroli celnej, zwalczanie wykroczeń, dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych<sup>24</sup>. Oprócz bezpośrednio powierzonych w drodze ustawowej kompetencji dyrektor urzędu celnego wykonywał również szereg zadań należących do kompetencji Prezesa GUC.

Reasumując poczynione wyżej rozważania, należy podkreślić, iż przed majem 2002 r. polska administracja celna była scentralizowanym organem rządowej administracji niespolonej z licznymi wadami o charakterze strukturalnym, co w konsekwencji negatywnie wpływało na sprawność jej funkcjonowania. Nie ulega wątpliwości, iż przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej niezbędna była reforma administracji celnej, ponieważ decentralizacja kompetencji jej organów miała przyczynić się do lepszego zorganizowania pracy, skuteczniejszego nadzoru, sprawnego podejmowania decyzji oraz przybliżenia struktury i kompetencji poszczególnych organów administracji celnej do standardów przyjętych w większości państw unijnych.

Głównym celem zmian w strukturze administracji celnej było przygotowanie służb celnych do integracji z Unią Europejską. Natomiast celem pośrednim było stworzenie nowocześniejszej i sprawniejszej administracji celnej. Ze względu na fakt, iż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wschodnia granica państwa polskiego została również unijną granicą zewnętrzną, konieczne było dokonanie modernizacji i restrukturyzacji (przede wszystkim wzmocnienie terenowych struktur) polskiej administracji.

<sup>20</sup> M. Woźniczko, *Szefowie polskiej administracji celnej*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 7.

<sup>21</sup> M. Laszuk, *Administracja...*, s. 94–95.

<sup>22</sup> Art. 278 § 2 ustawy – Kodeks celny.

<sup>23</sup> Art. 3 § 1 pkt 21 ustawy – Kodeks celny.

<sup>24</sup> Art. 283 ustawy – Kodeks celny.

Reforma polskiej administracji celnej została dokonana na podstawie ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>25</sup> oraz ustawę z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>26</sup>. Zlikwidowano Główny Urząd Celny oraz organ stojący na jego czele, czyli Prezesa GUC. Zmieniono również strukturę administracji celnej z dwuszczeblowej na trójszczeblową, w której pierwszy, najniższy szczebel stanowią urzędy celne kierowane przez naczelników celnych, drugi – izby celne na czele z dyrektorami, natomiast trzeci – najwyższy – jest ukształtowany na poziomie Ministerstwa Finansów.

W 2009 r. został przyjęty kolejny akt prawny w zakresie administracji celnej<sup>27</sup>. Jest to ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, która określa organizację i zadania Służby Celnej – „jednolitej umundurowanej formacji, utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier”<sup>28</sup>. W świetle wyżej wymienionych dokumentów organami celnymi są: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Służby Celnej, dyrektorzy izb celnych oraz naczelnicy urzędów celnych<sup>29</sup>. Warto również zaznaczyć, iż obecnie w ramach administracji celnej funkcjonuje 16 izb celnych, 46 urzędów celnych, 150 oddziałów celnych, z których 50 obsługuje przejścia graniczne (stan na 31 stycznia 2015 r.)<sup>30</sup>.

Zakres kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych w administracji celnej jest określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz w ustawie o Służbie Celnej. Analiza tych aktów prawnych wykazuje, iż administracja celna podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych<sup>31</sup>. Do podstawowych zadań

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 41, poz. 365.

<sup>27</sup> Polska Służba Celna została powołana na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz. U. Nr 72, poz. 802.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm., dalej: u.s.c.

<sup>29</sup> A. Drwiłło, *Polska administracja celna. Stan i perspektywy reformy*, w: *Przyjazna administracja skarbowa*, Z. Gilowska, P. Pogonowski, I. Sobczyk (red.), Warszawa 2007, s. 42–43.

<sup>30</sup> Zob. <http://www.mf.gov.pl> (02.03.2015).

<sup>31</sup> Było to związane przede wszystkim z pełnieniem przez administrację celną funkcji fiskalnej, natomiast potwierdzeniem tego był zapis w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. (obecnie ten akt prawny wygasł), iż

powierzonych ministrowi w tym zakresie należy zaliczyć: określanie właściwości miejscowych organów służby celnej (w drodze rozporządzenia)<sup>32</sup>, koordynację i współdziałanie w kształtowaniu polityki państwa w zakresie zadań Służby Celnej<sup>33</sup>, tworzenie strategii działań Służby Celnej (w drodze zarządzenia)<sup>34</sup>, tworzenie i znoszenie izb celnych i urzędów celnych oraz określanie ich siedziby (w drodze rozporządzenia), nadawanie statutu, który określa organizację izb celnych i urzędów celnych (w drodze zarządzenia), tworzenie ośrodków szkoleniowych i laboratoriów celnych wraz z określeniem ich zadań (w drodze rozporządzenia)<sup>35</sup>.

Kolejnym organem administracji celnej jest Szef Służby Celnej, który na mocy nowej ustawy znalazł się na najwyższym szczeblu w strukturze administracji celnej. Nie należy jednak zapominać, iż podlega on Ministrowi Finansów. Do najważniejszych kompetencji Szefa Służby Celnej należy zaliczyć: realizację budżetu państwa w zakresie Służby Celnej, kształtowanie polityki kadrowej i szkoleniowej w ramach Służby Celnej, wykonywanie zadań kierownika urzędu wobec komórek organizacyjnych urzędu, współpracę z organizacjami międzynarodowymi, nadzorowanie działalności funkcjonariuszy celnych<sup>36</sup>.

Drugi szczebel hierarchii w strukturze administracji celnej (tzw. szczebel regionalny) tworzą dyrektorzy izb celnych. Dyrektor izby celnej jest powoływany przez Ministra Finansów na wniosek Szefa Służby Celnej. Do podstawowych zadań dyrektora izby celnej wynikających z aktów prawnych należy: nadzór nad działalnością naczelników urzędów celnych, działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych, realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w izbach celnych i urzędach celnych, kooperacja z terenowymi organami kontroli skarbowej i Straży Granicznej<sup>37</sup>. Zakres działań dyrektora izby celnej obejmuje również rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów celnych. Wymienione zadania dyrektor izby celnej realizuje przy pomocy podległej mu izby celnej.

Organem administracji celnej szczebla podstawowego (szczebel terenowy) jest naczelnik urzędu celnego, który stoi na czele urzędu celnego. Organ ten jest powoływany na wniosek dyrektora izby celnej przez Szefa Służby Celnej. Wśród podstawowych zadań, które pełni naczelnik urzędu celnego, należy wymienić: nadawanie towarom przeznaczenia celnego, dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych, wymiar, pobór i kontrolę

---

wśród organów podległych Ministrowi Finansów znajdują się dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych.

<sup>32</sup> Art. 9 ust. 3 u.s.c.

<sup>33</sup> Art. 10 ust. 1 u.s.c.

<sup>34</sup> Art. 11 u.s.c.

<sup>35</sup> Art. 21 u.s.c.

<sup>36</sup> Art. 10 ust. 3–4 u.s.c.

<sup>37</sup> Art. 19 u.s.c.



podatku akcyzowego, opłaty paliwowej, podatku od gier, podatku od towarów i usług z importu oraz działania mające na celu zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych<sup>38</sup>.

Należy zaznaczyć, iż do momentu reformy istniała dwuszczeblowa struktura administracji celnej, obciążona wieloma wadami takimi jak: zawężenie samodzielności działań Prezesa GUC do zadań o charakterze wykonawczym, brak uprawnień Prezesa GUC do tworzenia prawa wiążącego w zakresie dokonywania przez jednostki obrotu towarowego z zagranicą oraz polityczny charakter stanowiska Prezesa GUC. Zmiana struktury administracji celnej na trójszczeblową oraz decentralizacja kompetencji organów celnych umożliwiła usprawnienie działania owej administracji oraz dostosowanie struktury i działań polskiej administracji celnej do wymogów obowiązujących w krajach Unii Europejskiej.

#### 4. Polska administracja celna po integracji z Unią Europejską

Reforma struktury administracji celnej z 2002 r. zapoczątkowała proces dostosowania owej administracji do potrzeb i uwarunkowań rynkowych. Mimo że proces restrukturyzacji polskiej administracji celnej w zasadzie skończył się przed integracją z Unią Europejską, należy pamiętać o zmianach, które zostały dokonane po 1 maja 2004 r. Przyczyniły się one do zwiększenia bezpieczeństwa na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, którą od 1 maja 2004 r. stała się część polskiej granicy, czyli granica polsko-rosyjska, polsko-białoruska i polsko-ukraińska.

Do 30 kwietnia 2004 r. zakończono proces likwidacji kontroli celnej na granicy polsko-niemieckiej, polsko-słowackiej, polsko-czeskiej i polsko litewskiej. Łącznie likwidacji uległo 15 urzędów celnych oraz 102 oddziały celne<sup>39</sup>. Kolejne zmiany w strukturze jednostek organizacyjnych administracji celnej, których celem było dostosowanie lokalizacji jednostek celnych do potrzeb środowiska gospodarczego, miały miejsce 1 sierpnia 2005 r. Zostały one przeprowadzone w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, i dotyczyły likwidacji urzędów celnych w Stalowej Woli, Zgorzelcu, Cieszynie, Świecku i Nysie oraz oddziałów celnych w Zebrzydowicach, Rzepinie, Brodnicy, Muszynie, Jędrzychowicach, Kluczborku, Międzylesiu, Kudowie, Prudniku i Kołbaskowie<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Art. 20 u.s.c.

<sup>39</sup> J. Niedźwiedzki, *Funkcjonowanie Polskiej Służby Celnej we współczesnej gospodarce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 27, s. 34.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane

Warto również pamiętać o tym, iż administracja celna jest głównym realizatorem polityki celnej państwa, rozumianej jako „całokształt działań państwa związanych z ustalaniem stawek opłat pobieranych przy wwozie lub wywozie towarów do danego kraju”<sup>41</sup>. Natomiast wśród zadań polityki celnej należy wymienić „opracowanie taryfy celnej, tj. zestawienia wszystkich stawek celnych stosowanych wobec odpowiednio sklasyfikowanych grup towarowych, podejmowanie decyzji o przepisach i procedurach celnych, funkcjonowaniu administracji celnej, zmianach stawek celnych i korekty taryfy”<sup>42</sup>.

Administracja celna odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu całego systemu celnego, ponieważ jej dobrze zorganizowana, sprawna, racjonalna i stabilna struktura organizacyjna przyczynia się do zwiększenia wiarygodności i skuteczności działań organów administracji celnej przy realizacji polityki celnej. Sprawne działanie administracji celnej jest możliwe w oparciu o nowoczesne metody zarządzania kadrami, odpowiedni dobór instrumentów oraz informatyzację procedur celnych.

**Tabela 1.** Struktura organizacyjna Polskiej Służby Celnej – stan na dzień 31 stycznia 2015 r.

Izba Celna	Urzędy celne		Oddziały celne					
	ogółem	nadzorujące graniczne oddziały celne	ogółem	w tym graniczne obsługujące ruch:				
				kolejowy	drogowy	morski	lotniczy	drogowo-kolejowy
Biała Podlaska	3	3	16	4	5			1
Białystok	3	1	19	2	3			
Gdynia	3	2	14			6	1	
Katowice	4	1	11				1	
Kielce	1		3					
Kraków	3	1	7				1	
Łódź	3	1	6				1	
Olsztyn	2	2	11	2	4	1		
Opole	1		3					
Poznań	4	1	9				1	
Przemyśl	3	3	13	1	3		1	1
Rzepin	2		4					

przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, Dz. U. Nr 135, poz. 1138.

<sup>41</sup> A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław 1992, s. 108.

<sup>42</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Gdańsk 1997, s. 136–137.

Szczecin	2	2	9			3	1	
Toruń	2		5					
Warszawa	7	1	22				5	
Wrocław	3	1	8				2	
Razem	46	19	150	9	15	10	14	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Finansów, *Struktura organizacyjna Służby Celnej*, <http://www.mf.gov.pl/> (7.03.2015).

Podczas omawiania zmian w strukturze administracji celnej spowodowanych koniecznością likwidacji urzędów i oddziałów celnych na granicy polsko-niemieckiej, polsko-słowackiej, polsko-czeskiej i polsko-litewskiej oraz potrzebą zapewnienia wzmocnionej ochrony wspólnej zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, nie można pominąć faktu, iż zmiany strukturalne w administracji celnej po 1 maja 2004 r. zrodziły szereg konfliktów wewnętrznych w administracji celnej<sup>43</sup>.

Wywołały one konieczność reform kadrowych w administracji celnej, a mianowicie przenoszenie funkcjonariuszy na granice wschodnią i północno-wschodnią, które było dokonywane w sposób nie do końca konsekwentny i przemyślany. Przenoszenie na stałe funkcjonariuszy celnych do innych miejscowości w celu wykonywania obowiązków służbowych było przyczyną sporego oburzenia oraz zniechęcenia do pracy.

W wyniku niezadowolenia funkcjonariuszy celnych z wyżej opisanych zmian w 2008 r. doszło do paraliżu wschodniej granicy Polski, który był spowodowany licznymi, zgodnymi z normami prawa urlopami na żądanie oraz zwolnieniami chorobowymi funkcjonariuszy. W efekcie znacząco zmniejszyła się liczba członków obsady poszczególnych placówek celnych, co z kolei spowodowało spowolnienie odprawy celnej i utworzenie się kolejek na granicach. Taki stan rzeczy był również niekorzystny dla Polski ze względu na pogorszenie wizerunku na arenie międzynarodowej, ponieważ polska kontrola nad wschodnią i północno-wschodnią zewnętrzną granicą Unii Europejskiej zobowiązuje administrację celną do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego oraz sprawnego funkcjonowania organów administracji celnej<sup>44</sup>. Warto także omówić konsekwencje członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej dla polityki celnej. Rozważania te będą dotyczyć aspektów prawnych, administracyjno-organizacyjnych oraz ekonomicznych.

Integracja Polski z Unią Europejską oznaczała przyjęcie dorobku traktatowego Wspólnoty Europejskiej oraz dołączenie do unii celnej, która w świetle postanowień traktatowych „rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami

<sup>43</sup> G. Mosiej, *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9, s. 109.

<sup>44</sup> G. Mosiej, *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce...*, s. 110–111.

członkowskimi oraz opłat o skutkach równoważnych, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi<sup>45</sup>.

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uchylony został polski kodeks celny oraz jego przepisy wykonawcze, natomiast zasady administrowania obrotem towarami z zagranicą od 1 maja 2004 r. są regulowane za pomocą Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Znalazło się w nim szereg postanowień, które znacząco różnią się od przepisów dotychczas obowiązującego kodeksu celnego. Na podkreślenie zasługują m.in. postanowienia, w myśl których „wspólnotowe ustawodawstwo celne stosuje się w sposób jednolity na całym obszarze celnym Wspólnoty”<sup>46</sup>. Wspólnotowy Kodeks Celny zawiera także zobowiązanie osób do przechowywania dokumentacji niezbędnej przy kontroli celnej przez okres co najmniej trzech lat<sup>47</sup>. W Polsce z dniem 1 maja 2004 r. wprowadzono taryfę celną, która została przygotowana przez Komisję Europejską (średnia ważona stawka celna UE jest o 0,62% niższa od stawki stosowanej przez Polskę przed akcesją), zwiększono też liczbę form składów celnych. Nastąpiła liberalizacja przepisów dotyczących przetwarzania pod kontrolą celną (w Polsce przed integracją z UE procedura ta była bardzo rzadko stosowana), wprowadzono również możliwość korzystania ze zwolnienia od cła tzw. mienia przesiedlenia raz na 12 miesięcy (w Polsce przed integracją z UE okres ten wynosił 3 lata)<sup>48</sup>.

Konsekwencje administracyjno-organizacyjne dotyczą przede wszystkim przyjęcia przez Polskę wspólnej zewnętrznej taryfy celnej TARIC (*Tariff Integrated Tariff of the European Communities* – Zintegrowana Taryfa Celna Wspólnot Europejskich). Polska administracja po integracji z UE została zobowiązana do dokładnego sprawdzenia tłumaczenia TARIC na język polski oraz wprowadzenia wszystkich aktualizacji dokonywanych w jej zapisach<sup>49</sup>. TARIC pełni też funkcję innowacyjną, ponieważ sprostanie wymogom funkcjonowania wspólnej zewnętrznej taryfy celnej oraz szybkiego informowania o aktualizacjach i zmianach musi być realizowane w formie elektronicznej.

Włączenie Polski do unii celnej wiązało się również ze zmianami dotyczącymi sposobu rejestrowania przepływów handlowych z państwami należącymi do Unii Europejskiej. Polska administracja celna, po wejściu do Unii Europejskiej, dokonuje rejestracji obrotu handlowego towarami z państwami należącymi do Unii poprzez deklaracje składane przy pomocy systemu elektroniczno-statystycznego INTRASTAT. Za pomocą tego na-

<sup>45</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 321E, art. 23.

<sup>46</sup> Art. 2 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

<sup>47</sup> Art. 16 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.

<sup>48</sup> T. Senda, *Zmiany w przepisach celnych po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Wiadomości Celne” 2003, numer specjalny, s. 3–6.

<sup>49</sup> G. Mosiej, *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004, s. 270–271.

rzędzia gromadzone są dane dotyczące przywozów i wywozów w handlu z państwami członkowskimi UE.

Polska administracja celna jest odpowiedzialna za gromadzenie, przetwarzanie, kontrolowanie oraz przekazywanie uzyskanych danych do uprawnionych podmiotów. Podstawowym odbiorcą tych danych w Polsce jest Główny Urząd Statystyczny<sup>50</sup>. Należy również podkreślić, iż INTRASTAT obejmuje jedynie rejestr towarów, które posiadają status celny towarów wspólnotowych, natomiast nie obejmuje obrotu usługami (jedynym wyjątkiem od tej reguły są transakcje uszlachetniania).

System INTRASTAT funkcjonuje na obszarze Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 638/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie danych statystycznych Wspólnoty odnoszących się do handlu towarami między Państwami Członkowskimi oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3330/91<sup>51</sup>.

Główny Urząd Statystyczny opracował również szereg wytycznych dotyczących zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz formalności dotyczących składania deklaracji INTRASTAT. Należy zatem podkreślić, iż podmiotami zobowiązanymi do przekazywania informacji w ramach systemu INTRASTAT są „osoby fizyczne lub osoby prawne, a także jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, które są podatnikami VAT i realizują wymianę towarową z krajami Unii Europejskiej”<sup>52</sup>. Statystyką INTRASTAT zajmuje się dyrektor izby celnej, a więc zgłoszenie deklaracji musi być dokonane w izbie celnej w miesiącu kalendarzowym, w trakcie którego dokonano wywozu lub przywozu towarów, lub nie później niż do dziesiątego dnia następnego miesiąca.

Ważną kwestią jest również ustalenie progów statystycznych, które redukcją obciążenia wynikające z obowiązku sprawozdawczego. W Polsce uzgodnione zostały dwa progi statystyczne (podstawowy i szczegółowy), ustalone odrębnie dla przywozu i wywozu towarów.

Próg podstawowy określa wartościowo wielkość obrotu towarowego, który jest dokonywany w roku sprawozdawczym, a przekroczenie owej wielkości zobowiązuje podmiot do składania zgłoszeń INTRASTAT. Natomiast próg szczegółowy określa wartościowo wielkość obrotu towarowego, który jest dokonywany w roku sprawozdawczym, a przekroczenie tej wielkości zobowiązuje podmiot do szczegółowego wypełnienia deklaracji statystycznej. Należy również zaznaczyć, iż podmioty dokonujące wymiany towarowej z państwami Unii, które nie kwalifikują się do żadnego z wyżej

<sup>50</sup> D. Błasiak-Barnuś, *Leksykon prawa celnego*, Bydgoszcz 2006, s. 62.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 638/2004 z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie danych statystycznych Wspólnoty odnoszących się do handlu towarami między Państwami Członkowskimi oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3330/91, Dz. Urz. WE 2004, L 102/1.

<sup>52</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Poradnik dla osób zobowiązanych do dokonywania zgłoszeń INTRASTAT*, Warszawa 2008, s. 11.

wymienionych progów (pomiędzy dwoma progami), składają deklaracje, w których wypełniane są tylko niektóre pola<sup>53</sup>.

Na rok 2015 ustalono próg podstawowy, obowiązujący w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia, na poziomie 3 mln zł dla przywozu i 1,5 mln zł dla wywozu, natomiast próg szczegółowy kształtuje się na poziomie 42 mln zł dla przywozu i 76 mln zł dla wywozu<sup>54</sup>.

**Tabela 2.** Zestawienie ilości przyjętych deklaracji INTRASTAT w 2011 i 2013 r. w poszczególnych izbach celnych z wyodrębnieniem deklaracji złożonych za pośrednictwem stron WWW

Izba celna	Ilość ogólnie przyjętych zgłoszeń		Ilość zgłoszeń przyjętych za pomocą stron WWW		Wskaźnik przyjętych za pomocą stron WWW	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Biała Podlaska	910		373		41%	
Białystok	884		605		68%	
Gdynia	1796		1041		58%	
Katowice	4475		2239		50%	
Kielce	535		299		56%	
Kraków	3474		2071		60%	
Łódź	2920		1385		47%	
Olsztyn	781		444		57%	
Opole	838		425		51%	
Poznań	4132		2731		66%	
Przemyśl	1812		1484		82%	
Rzepin	1615		668		41%	
Szczecin	490 399	559 048	361 746	544 656	74%	97%
Toruń	1568		794		51%	
Warszawa	9825		4481		46%	
Wrocław	3072		1660		54%	
Razem	529 036	559 048	382 446	544 656		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Biuletynie Statystycznym Służby Celnej za I–IV kwartał 2011 r. oraz Biuletynie Statystycznym Służby Celnej za I–IV kwartał 2013 r., <http://www.mf.gov.pl/> (7.03.2015).

Od 2013 r. obsługą deklaracji INTRASTAT zajmuje się izba celna w Szczecinie. Analiza przedstawionych powyżej danych wykazuje, iż w 2011 r. średnio około 40% deklaracji było składanych w formie papierowej, natomiast w 2013 r. jedynie 3% stanowiły deklaracje w formie papierowej. Zwiększenie liczby wniosków składanych drogą elektroniczną jest

<sup>53</sup> S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Warszawa 2010, s. 165–166.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015, Dz. U. poz. 1330 ze zm.

spowodowane usprawnieniem funkcjonowania systemu elektronicznego, który w 2011 r., w okresie bezpośrednio poprzedzającym termin składania zgłoszeń, miał pewne problemy ze sprawnością, oraz przeniesieniem miejsca składania deklaracji do jednej izby celnej, a mianowicie do izby celnej w Szczecinie.

Polska administracja celna korzysta również z informatycznego Systemu Obsługi Deklaracji Celina, który służy do rejestracji i przetwarzania danych pochodzących z elektronicznych deklaracji statystycznych INTERASTAT<sup>55</sup>. System informatyczny Celina stanowi podstawę informatyzacji cła, natomiast nie jest częścią unijnego systemu informatycznego<sup>56</sup>. Służy on przede wszystkim rejestracji i przetwarzaniu dokumentów celnych, które dotyczą towarów importowanych na obszar celny UE.

Polskie członkostwo w Unii Europejskiej wymagało wdrożenia systemu informatycznego Celina w jednostkach administracji celnej przed 1 maja 2004 r. Wdrażanie rozpoczęło się 1 kwietnia 2003 r. i miało na celu ułatwienie legalnej działalności gospodarczej poprzez wsparcie obsługi celnej oraz redukcję czasu obsługi zgłoszenia celnego<sup>57</sup>. Proces wdrażania owego systemu informatycznego w urzędach celnych i oddziałach celnych trwał do sierpnia 2003 r., natomiast obsługa deklaracji INTRASTAT została włączona do systemu obsługi deklaracji Celina po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r.

Za funkcjonowanie systemu informatycznego Celina odpowiedzialna jest Izba Celna w Krakowie, w której umiejscowiony jest Zespół wykonawczy do spraw wdrożenia, rozwoju i nadzoru nad eksploatacją Systemu Obsługi Deklaracji Celina w jednostkach organizacyjnych administracji celnej (urzędach i oddziałach celnych)<sup>58</sup>.

Dokonanie zgłoszenia celnego w systemie Celina może być realizowane: za pomocą stron internetowych polskiej administracji celnej, które są przeznaczone do dokonywania elektronicznych zgłoszeń celnych, przy czym niezbędny jest login (nadawany przez system po wprowadzeniu danych osobowych użytkownika) oraz hasło dostępu, za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz za pomocą nośników danych lub w formie papierowej.

Należy zaznaczyć, iż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej jednym z najważniejszych kierunków zmian jest informatyzacja administracji celnej poprzez realizację programów: e-Cło, ISZTAR, RASFF i SZPROT. Inicjatywa programu e-Cło została przedstawiona przez Komisję Europejską jeszcze w 2004 r., natomiast w Polsce działania na rzecz tego programu rozpoczęły się na przełomie 2008 i 2009 r. w momencie przygotowania stu-

<sup>55</sup> D. Błasiak-Barnuś, *Leksykon...*, s. 15.

<sup>56</sup> A. Dubielak, *Systemy informatyczne w administracji celnej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2003, nr 10, s. 448–449.

<sup>57</sup> S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja...*, s. 154.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

dium wykonalności dla programu e-Cło<sup>59</sup>. Podstawowym celem programu e-Cło jest budowa i rozwój elektronicznego środowiska Służby Celnej dla potrzeb skuteczniejszej kontroli celnej, ułatwienia warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz podniesienia jakości usług biznesowych<sup>60</sup>.

Jak podkreśla M. Laszuk, program e-Cło „ma na celu przede wszystkim podniesienie sprawności i wydajności obsługi klienta w urzędzie przez utworzenie kompleksowych rozwiązań organizacyjnych oraz stworzenie środowiska umożliwiającego między innymi zdalne świadczenie usług i zintegrowany system obsługi klienta”<sup>61</sup> oraz dodaje, iż „istotne jest umożliwienie przedsiębiorcom dokonania i rozliczenia drogą elektroniczną większości operacji związanych z obrotem towarowym z zagranicą, w transzycie i obrocie towarami akcyzowymi”<sup>62</sup>.

Istotny z punktu widzenia informacji o środkach taryfowych (i pozataryfowych) dla przedsiębiorstw jest system ISZTAR – System Zintegrowanej Taryfy Celnej. ISZTAR jest polskim odpowiednikiem unijnego systemu TARIC. Jest on źródłem danych taryfowych umożliwiającym dostęp do informacji: „o obowiązujących środkach taryfowych (m.in. nomenklatura, stawki celne) i pozataryfowych (środki polityki handlowej takie jak środki dozoru lub ochrony, ograniczenia bądź limity ilościowe – kontyngenty, plafony, jak również zakazy przywozu lub wywozu) oraz podatkach (VAT i akcyza)”<sup>63</sup>. Dane w systemie ISZTAR są na bieżąco aktualizowane i muszą być kompatybilne z plikami systemu TARIC oraz danymi krajowymi (VAT, akcyza i in.).

Na uwagę zasługują również działania na rzecz zapewnienia swobodnego przepływu bezpiecznej i zdrowej żywności. W tym zakresie kluczową rolę odgrywa system RASFF – System Wczesnego Ostrzegania w Zakresie Żywności i Środków Żywnienia Zwierząt, który rozpoczął swoje działania od 2002 r. Celem tego systemu jest dostarczenie informacji o bezpośrednich i pośrednich zagrożeniach dla ludzkiego zdrowia, które mają źródło w środkach spożywczych lub środkach żywienia zwierząt<sup>64</sup>.

Jak podkreślają badacze ze Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, z raportu RASFF wynika, iż „w 2013 roku przekazano ogółem 3137 powiadomień pierwotnych (585 powiadomień o zagrożeniach, 429 powiadomień informacyjnych w celu działań następczych, 680 powiado-

<sup>59</sup> M. Wojtowicz, *Program e-Cło – jak to działa?*, <http://www.e-clo.gov.pl/program> (1.04.2015).

<sup>60</sup> M. Laszuk, *Działania służby celnej w zakresie wspierania przedsiębiorczości wynikające ze Strategii działania Służby Celnej na lata 2014–2020*, „Economics and Management” 2014, nr 4, s. 99.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 100.

<sup>63</sup> Zob. <http://www.finanse.mf.gov.pl/systemy-informacyjne/isztar/o-systemie> (1.04.2015).

<sup>64</sup> Zob. <http://ryby.rsi.org.pl/index.php/pl/Jakosc/30,9> (1.04.2015).



mieñ informacyjnych w celu zwrócenia uwagi, 1443 powiadomieñ o odzruceniu na granicy) oraz 5345 powiadomieñ uzupełniających”<sup>65</sup>.

Wprowadzono te¿ istotne ułatwienia w zakresie rejestracji przedsiębiorców oraz procesu obsługi wniosków i wydawania decyzji. W tym celu został stworzony projekt SZPROT – System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców Obrotu Towarowego. Do celów projektu nale¿y zaliczyç: funkcjonowanie jedynej bazy danych o podmiotach w Służbie Celnej, jednokrotną rejestrację dla przedsiębiorców, elektroniczną obsługę wniosków i wydawania decyzji. Program SZPROT obecnie obejmuje: rejestrowanie i udostępnianie danych podmiotów oraz osób fizycznych, które wykonują czynności w imieniu i na rzecz podmiotów prowadzących działalność w obszarze właściwości służby celnej, wspomaganie składania i rozpatrywania wniosków, wspomaganie wydawania rozstrzygnięç w postępowaniu audytowym, monitoring wykorzystywanych przez podmioty wydanych zezwoleñ<sup>66</sup>.

Polska administracja celna korzysta równie¿ z informatycznego Systemu Rozliczeñ Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych – Zefir, który „zajmuje się obsługą rejestracji, poboru, rozliczania oraz księgowania należności celnych i podatkowych. System ujednolica i komputeryzuje procedury finansowe, a dzięki temu zwiększa skuteczność rozliczeñ i windykacji należności, zapewnia szybki dostęp do danych finansowych i historii dokumentów, powoduje zwiększenie kontroli i nadzoru nad sprawami finansowo-księgowymi”<sup>67</sup>.

System Zefir był wdrażany w Polsce przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w ramach programu PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*). Eksploatacja tego systemu informatycznego rozpoczęła się od 1 września 1999 r. w Urzędzie Celnym w Krakowie, natomiast całkowite wdro¿enie systemu Zefir nastąpiło w styczniu 2004 r., kiedy wszystkie polskie izby celne oraz podległe im jednostki uzyskały możliwość stosowania tego systemu.

Możliwość korzystania polskiej administracji celnej z systemu Zefir przyczyniła się do usprawnienia procesów finansowo-księgowych, uporządkowania przepływu dokumentów, ułatwienia dostępu do aktualnych i zarchiwizowanych danych finansowych oraz wpłynęła na stworzenie bazy sprzętowo-informatycznej<sup>68</sup>.

Wśród skutków ekonomicznych integracji Polski z Unią Europejską nale¿y zaznaczyç zmniejszenie się skarbowej funkcji cła, co było spowodowane m.in. tym, że wewnątrz unii celnej w świetle przypisów zakazano pobierania ceł, co dla Polski od dnia akcesji oznaczało pobieranie ceł

<sup>65</sup> M. Buczkowska, T. Sadowski, J. Gadomska, *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2014, nr 95 (3), s. 551.

<sup>66</sup> Por. <http://www.e-clo.gov.pl/szprot> (1.04.2015).

<sup>67</sup> S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja...*, s. 176.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 176–180.

stanowiących ok. 30% wartości cel przed integracją (obejmowały one jedynie wymianę handlową z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej). Państwowy budżet obecnie zasila jedynie 25% pobranego cła (75% kwoty uzyskanej z tytułu cel jest przekazywane do wspólnego budżetu Unii Europejskiej), nastąpiła też zmiana poziomu stawek celnych (wspólnotowe stawki celne są niższe niż stawki celne obowiązujące w Polsce przed 1 maja 2004 r.)<sup>69</sup>.

**Tabela 3.** Wpływy z należności celno-podatkowych pobranych przez Polską Służbę Celną w porównaniu do budżetu wykonanego w latach 2003–2013

Lata	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Dochody budżetu państwa (w mln zł)	153 110,6	179 772,2	236 367,5	274 366,6	277 568,3	279 151,2
Wpływy z cel (w mln zł)	3752	1271	1748	1628	1924	2022
Wpływy z podatku VAT (w mln zł)	24 790,2	16 866,9	23 798,5	20 325,0	29 074,4	20 739,2
Wpływy z podatku akcyzowego (w mln zł)	34 387,7	39 479,1	49 025,5	53 927,0	57 963,7	60 653,1
Wpływy z pozostałych tytułów (w mln zł)		33	95	391	1664	1457
Udział wpływów z cel i podatków w dochodach budżetu państwa (w procentach)	41,10	32,05	31,55	27,80	32,65	31,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kompendium Statystycznego Służby Celnej 2005–2009, Kompendium Statystycznego Służby Celnej 2009–2013, Roczników Statystycznych GUS 2002–2009.

Analizując wymienione wyżej wskaźniki, można zaobserwować, iż od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej pobór należności celnych zmniejszył się, co było spowodowane rozpoczęciem prowadzenia wolnego handlu z państwami Unii Europejskiej, z którymi państwo polskie miało wysokie obroty w handlu zagranicznym (w 2003 r. wymiana handlowa z państwami członkowskimi Unii Europejskiej wynosiła w eksporcie 80,8% ogólnej wymiany handlowej Polski, w imporcie – 69,2%)<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> G. Mosiej, *Polityka celna Polski...*, s. 261–262.

<sup>70</sup> J. Niedźwiedzki, *Funkcjonowanie...*, s. 43.

Zniesienie kontroli granicznych i formalności celnych po integracji Polski z Unią Europejską bezpośrednio przyczyniło się do zwiększenia poziomu konkurencyjności. Umożliwiło to obniżenie poziomu cen na zagraniczne towary (pomniejszonych o cło) oraz przyczyniło się do wzmocnienia pozycji państwa polskiego na rynku unijnym w związku z redukcją kosztów generowanych barierami technicznymi oraz formalnościami administracyjno-celnymi.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i zamknięciem wielu placówek celnych prawodawca zdecydował się na powierzenie administracji celnej innego rodzaju zadań. Zlecono jej mianowicie: wymiar i pobór należności celnych, podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów, podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin, opłaty paliwowej<sup>71</sup>; kontrolę wykonywania obowiązków w zakresie podatków od gier oraz dopłat<sup>72</sup>; wykonywanie zadań (udzielanie koncesji, zezwoleń, rejestrację urzędzeń oraz zatwierdzanie regulaminów), które wynikają z ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych<sup>73</sup>; rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw karnoskarbowych<sup>74</sup>. Należy zwrócić uwagę, iż obecnie ograniczone kompetencje posiadają nie tylko w zakresie podatków, ale również uprawnienia kontrolne dotyczące przestrzegania ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych oraz są finansowymi organami postępowania przygotowawczego i oskarżycielami publicznymi w niektórych sprawach karnoskarbowych.

Zmiana charakteru polskich granic po integracji z Unią Europejską wywołała szereg przemian spowodowanych reorganizacją struktury administracji celnej. Pomimo licznych komplikacji w organizacji i zarządzaniu administracją celną trzeba podkreślić, iż procesy modernizacyjne znacząco usprawniły działania administracji celnej.

## 5. Podsumowanie

W polskiej administracji celnej wprowadzono szereg zmian, które były niezbędne ze względu na specyfikę działania owej administracji. Procesy integracyjne zainicjowały zmiany w strukturze administracji celnej w celu jej decentralizacji, modernizacji oraz dostosowania do norm unijnych. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wymagała znaczących zmian strukturalnych i kadrowych, mających wzmocnić kontrolę na wschodniej i północnej granicy państwa polskiego, która obecnie jest również zewnętrzną granicą Unii Europejskiej.

---

<sup>71</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 u.s.c.

<sup>72</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 7 u.s.c.

<sup>73</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 8 u.s.c.

<sup>74</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 4–6 u.s.c.

Istotnym elementem w prowadzeniu polityki celnej przez polską administrację celną jest skuteczna ochrona jednolitego obszaru celnego Unii Europejskiej. Działania administracji celnej skierowane są obecnie przede wszystkim na rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie wykroczeń, które dotyczą nielegalnego wprowadzania towarów na wspólny rynek. Polska administracja celna przez skuteczną kontrolę zewnętrznych granic Unii Europejskiej zapewnia legalny obrót towarowy, zapobiega wykroczeniom celnym oraz dba o bezpieczeństwo obszaru celnego Unii Europejskiej.

Reasumując, należy zaznaczyć, iż polska administracja celna posiada znaczące kompetencje ze względu na pełnienie nie tylko funkcji fiskalnej, ale również i funkcji kontrolnej, która jest szczególnie ważna ze względu na bezpieczeństwo wymiany handlowej z państwami trzecimi. Modernizacja administracji celnej jest niezwykle istotna z uwagi na obowiązek zapewnienia sprawnego funkcjonowania zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz ochrony rynku unijnego. Realizacja powierzonych administracji celnej celów jest możliwa w oparciu o wykwalifikowaną kadrę, nowoczesne metody zarządzania oraz informatyzację procedur celnych.

## Bibliografia

- Błasiak-Barnuś D., *Leksykon prawa celnego*, Bydgoszcz 2006.
- Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004.
- Drwiłło A., *Zarys prawa celnego i podatkowego*, Gdańsk 1991.
- Drwiłło A., *Polska administracja celna. Stan i perspektywy reformy*, w: *Przyjazna administracja skarbowa*, Z. Gilowska, P. Pogonowski, I. Sobczyk (red.), Warszawa 2007.
- Dubielak A., *Systemy informatyczne w administracji celnej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2003, nr 10.
- Główny Urząd Statystyczny, *Poradnik dla osób zobowiązanych do dokonywania zgłoszeń INTRASTAT*, Warszawa 2008.
- Gordhan P., *Customs in the 21st century*, „World Customs Journal” 2007, no. 1.
- Gutierrez X., Hints J., Hamer A.P., Wieser P., *New roles for customs brokers in the international supply chain*, „Working Paper” 2005, no. 510.
- Horse I., *Fighting corruption in customs administration: what can we learn from recent experiences?*, „Working Paper” 2001, no. 175.
- Jarmul-Mikołajczyk J., *Polska polityka celna w procesie integracji z Unią Europejską*, cz. I, „Monitor Prawa Celnego” 1990, nr 11.
- Karpiński A., *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław 1992.
- Laszuk M., *Administracja celna w strukturze administracji publicznej*, Białystok 2009.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, wyd. III, Warszawa 2007.
- Mosiej G., *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9.

- Mosiej G., *Polityka celna Polski w okresie transformacji systemowej*, Toruń 2004.
- Mroczyńska K., *Wojewoda i administracja rządowa w województwie w świetle przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r.*, w: *Administracja rządowa w XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, J. Itrich-Drabarek, K. Mroczek (red.), Warszawa 2011.
- Naruszewicz S., Masłowska M., *Informatyzacja procedur celnych*, Warszawa 2010.
- Niedźwiedzki J., *Funkcjonowanie Polskiej Służby Celnej we współczesnej gospodarce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 27.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001.
- Rychlik J., *Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej*, w: *Status prawny wojewody*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2005.
- Senda T., *Zmiany w przepisach celnych po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Wiadomości Celne” 2003, numer specjalny.
- Stec M., *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 2.
- Szreniawski P., *Pozycja prawna organów rządowej administracji niezespolonej*, w: *Niezespolona administracja rządowa*, M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), Warszawa 2011.
- Widdowson D., *The changing role of customs: evolution or revolution?*, „World Customs Journal” 2007, no. 1.
- Woźniczko M., *Szefowie polskiej administracji celnej*, „Monitor Prawa Celnego” 1999, nr 7.
- Zielińska-Głębocka A., *Wprowadzenie do ekonomii międzynarodowej. Teoria handlu i polityki handlowej*, Gdańsk 1997.

### Administracja celna jako element struktury administracji publicznej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

#### Streszczenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło szereg wyzwań związanych z dostosowaniem państwowej administracji celnej do norm unijnych. Polska stanęła przed zadaniem usprawnienia funkcjonowania administracji celnej, co miało szczególne znaczenie ze względu na to, iż wschodnia granica państwa polskiego automatycznie została zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Celem artykułu jest przedstawienie reform administracji celnej, zaprezentowanie jej podstawowych funkcji i zadań oraz wskazanie roli polskiej administracji celnej dla rozwoju gospodarczego państwa i jednolitego obszaru celnego Unii Europejskiej. Podkreślić należy, iż znaczenie administracji celnej po integracji Polski z Unią Europejską znacząco wzrosło, ponieważ państwo polskie zobowiązało się do ochrony społeczeństwa, środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego. Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej jest ona związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny. Zobowiązania Polski w zakresie ochrony społeczeństwa, środowiska naturalnego oraz dziedzictwa kulturowego są uregulowane ustaleniami traktatu z Nicei. Polska administracja celna w świetle zobowiązań zawartych w tym traktacie wspiera prowadzenie legalnej działalności gospodarczej (nadzór rynku gier hazardowych, ochrona praw własności intelektualnej) oraz zajmuje się ochroną spo-

bezpieczeństwa i środowiska przed zagrożeniami (zapobieganie przywozowi towarów niebezpiecznych, ochrona przed nielegalnym wywozem zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, kontrola wywożonych towarów). W celu dokonania kompleksowej analizy konieczne jest zwrócenie uwagi na źródła prawa celnego w polskim systemie prawnym. Kluczową rolę od dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej pełni Wspólnotowy Kodeks Celny i Wspólna Taryfa Celna. Polska kładzie nacisk na modernizację i usprawnienie funkcjonowania przejść granicznych z Rosją, Ukrainą i Białorusią. Modernizacja przejść granicznych ma przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa podróżujących i funkcjonariuszy oraz zmniejszyć ryzyko przemytu niebezpiecznych materiałów na jednolity obszar unii celnej.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, administracja celna, służba celna, polityka celna, Unia Europejska, integracja

### Customs Administration as Part of the Structure of Public Administration after Poland's Accession to the European Union

#### Abstract

Poland's accession to the European Union has generated a number of challenges related to the adjustment of the state customs administration to EU standards. Poland faced the task of improving the functioning of its Customs Administration, which was particularly important due to the fact that the Polish eastern border is automatically the external border of the European Union. The aim of this article is to present the reform of the customs administration, its basic functions and tasks as well as to highlight the role of the Polish customs administration for the economic development of the state and the single customs area of the European Union. It should be emphasised that the importance of the customs administration has significantly increased since EU accession as the Polish State undertook to protect the public, the environment and cultural heritage. Since the very first day of its EU membership, Poland has been bound by the provisions of the original Treaties and acts adopted by the institutions. In the light of the commitments, the Polish customs administration supports conducting legitimate business (gambling market surveillance, protection of intellectual property rights) and protects society and the environment against risks (prevention of imports of dangerous goods, protection against illegal export of endangered species of plants and animals, and export control). In order to make a comprehensive analysis of the changes it is necessary to pay attention to the sources of the customs law in the Polish legal system. Since the date of Poland's EU accession, the key role has been played by the Community Customs Code and the Common Customs Tariff. Poland places much emphasis on the modernisation and improvement of the functioning of the border with Russia, Ukraine and Belarus. The modernisation of border crossings will contribute to an improved safety of travellers and officers as well as to a reduced risk of smuggling of hazardous materials into the single area of the customs union.

**Keywords:** public administration, customs administration, customs service, customs policy, European Union, integration