

Małgorzata Czermińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jowita Świerczyńska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ADMINISTRACJA CELNA W UNII EUROPEJSKIEJ – WSPÓLNA CZY 28 RÓŻNYCH?

Wprowadzenie

W obszarze funkcjonowania administracji celnych Unii Europejskiej można zauważyć oddziałujące na siebie wzajemnie dwa wymiary. Z jednej strony jest to unia celna ze wspólnymi przepisami celnymi (obecnie jest to pakiet prawny Unijnego Kodeksu Celnego – podstawowy akt prawny i przepisy towarzyszące: rozporządzenia wykonawcze i rozporządzenia delegowane) i wspólnym obszarem celnym. Jednak z drugiej strony prawo celne jest wdrażane przez poszczególne państwa członkowskie i stosowane przez ich administracje celne. Zatem administracje celne są zdecentralizowane, co sprawia, że funkcjonowanie operacyjne unii celnej UE i zarządzanie nią jest dość złożone. Takie zdecentralizowane podejście do administracji celnych pociąga za sobą niejedolite wdrażanie przepisów celnych, zwłaszcza, że administracje celne są autonomiczne w swych działaniach i w niektórych obszarach mogą działać niezależnie od siebie.

Administrowanie unią celną leży w kompetencjach Dyrekcji Generalnej w sprawie Cei i Podatków (Directorate-General for Taxation and Customs Union, TAXUD) Komisji Europejskiej, która obejmuje zarówno kwestie celne, jak

i podatkowe. Komisja Europejska opracowuje prawodawstwo celne UE i monitoruje jego realizację. Ponadto, koordynuje działania laboratoriów celnych, a także opracowanie i wdrożenie systemów informatycznych oraz materiałów szkoleniowych. Komisja Europejska nie jest jednak organem nadrzędnym dla administracji celnych, nie może forsować określonych rozwiązań, udzielać instrukcji w postępowaniach celnych. Co więcej, unijne prawo celne stwarza możliwości różnej interpretacji niektórych zapisów, a także zostawia pewien margines uznaniowości w ich stosowaniu przy podejmowaniu niektórych decyzji celnych. Zatem niektóre działania służb celnych mogą się różnić w państwach członkowskich, szczególnie w środowisku papierowym, bez wspólnych kryteriów i standardów. Stąd też stworzenie jednolitej administracji celnej w UE jest najważniejszym wyzwaniem dla unii celnej UE. W szczególności chodzi o zagwarantowanie zharmonizowanego w całej Unii podejścia do oceny ryzyka w międzynarodowych łańcuchach dostaw, stworzenie bezpapierowego środowiska celnego i co się z tym bezpośrednio wiąże, wdrażanie oraz rozwój transeuropejskich systemów informatycznych umożliwiających łączność czy wymianę informacji.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy i na ile działania administracji celnych Unii Europejskiej zostały ujednoczone tak, aby można było mówić w praktyce o jednej, a nie o 28 różnych służbach celnych. Inaczej mówiąc: w jakim stopniu został zrealizowany cel stawiany w zasadzie już od początku utworzenia wspólnego rynku UE, aby administracje celne państw członkowskich działały jak jedna. W opracowaniu zastosowano metodę analityczno-opisową, wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła literatury, dokumenty Komisji Europejskiej, a także akty prawa pierwotnego (Traktat z Lizbony) i wtórny Unii Europejskiej w postaci rozporządzeń.

Wspólne ramy prawne funkcjonowania administracji celnych w Unii Europejskiej

Unia celna stanowi podstawę Unii Europejskiej. Z postanowień traktatowych wynika, że Unia Europejska ma kompetencje wyłączne w obszarze unii celnej i wspólnej polityki handlowej¹. Unia celna wchodzi zatem w zakres wyłącznych kompetencji UE, zaś odpowiedzialność za wdrożenie przepisów celnych spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. W obszarze kompetencji wyłącznych (art. 2 ust. 1 TFUE) jedynie Unia może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii². W gestii państw członkowskich znajdują się działania do-

¹ Art. 3 TFUE, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. C 306 z 17.12.2007. Wersja skonsolidowana Traktatu – Dz.U. C 83/47 z 30.03.2010.

² Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 115, 9.05.2008.

tyczące organizacji kontroli, systemu sankcji oraz działania w zakresie egzekwowania przepisów wchodzących w zakres współpracy sądowej w sprawach karnych (tytuł V TFUE). We wszystkich krajach UE obowiązuje zatem jednolite ustawodawstwo celne uzupełnione przepisami krajowymi.

Wyeliminowanie ceł i innych barier handlowych w handlu wzajemnym oraz wprowadzenie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej wymuszało wdrożenie skutecznego nadzoru nad transgranicznym przepływem towarów oraz nowych, wspólnych regulacji, a to z kolei oznaczało konieczność kodyfikacji procedur celnych. Począwszy od 1992 r. unijne przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane³. Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza obecnie unijny kodeks celny (UKC), który jest wdrażany od 1 maja 2016 r.⁴ W UKC szczególny nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, zwłaszcza na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie, a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia. Zatem zgodnie z art. 6 ust. 1 UKC wszelka wymiana informacji, takich jak deklaracje, zgłoszenia, wnioski lub decyzje, między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi, jak również przechowywanie tych informacji zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego, odbywa się za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych⁵. Taki docelowy model komunikacji z organami celnymi wymaga wielu prac przygotowawczych po stronie administracji celnych państw unijnych, w tym wdrożenia interoperacyjnych systemów elektronicznych, dlatego też harmonogram ich wprowadzenia ustalono do 2020 roku.

Zgodnie z art. 3 UKC, do głównych zadań organów celnych państw członkowskich UE należy zaliczyć⁶:

- ochronę interesów finansowych Unii;
- ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem;
- zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii oraz jej mieszkańców, a także ochrony środowiska;

³ Chodzi o podstawowy akt prawny regulujący wymianę towarową i związany z funkcjonowaniem unii celnej, tj. Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) z 1992 r. oraz przepisy wykonawcze do niego. WKC zaczął obowiązywać od 1994 roku, nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji została wprowadzona w kwietniu 2005 roku i stanowiła tak zwaną poprawkę bezpieczeństwa (*security amendment*) do WKC; szerzej na ten temat: M. Czermińska, *System celny Unii Europejskiej wobec wyzwań XXI wieku*, [w:] *Handel zagraniczny i biznes międzynarodowy we współczesnej gospodarce*, red. M. Maciejewski, K. Wach, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017, s. 305.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz.U. L 269 z 10.10.2013.

⁵ *Ibidem*, art. 6 ust. 1.

⁶ *Ibidem*, art. 3.

- utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi (funkcja ochronna) a ułatwieniem legalnej wymiany handlowej – są to tzw. „bliźniacze cele”, tj. bezpieczeństwo i ułatwienia (*twin goals*).

Ogólnie rzecz ujmując, administracje celne państw członkowskich realizują takie same cele i zadania: po pierwsze, tradycyjny cel fiskalny (o malejącym znaczeniu); po drugie, pełnią funkcję ochronną, związaną z niedopuszczeniem na rynek produktów niebezpiecznych, nielegalnych czy niezgodnych z przepisami celnymi. W ostatnich latach, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych z 11 września 2001 roku, duże znaczenie przypisuje się tej drugiej funkcji, związanej z ochroną:

- przemysłu unijnego oraz krajowego, interesów finansowych UE – przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję (np. po cenach dumpingowych czy towarów subsydiowanych), przed napływem towarów nielegalnych albo objętych zakazami lub ograniczeniami, przed oszustwami celno-podatkowymi;
- środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, czyli przed przemieszczaniem odpadów niebezpiecznych, szkodliwych substancji czy ginących gatunków zwierząt lub roślin;
- państwa, czyli przed utratą dziedzictwa kulturowego, a w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich, zwłaszcza dóbr kultury;
- społeczeństw, twórców, artystów – przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia ludzi, w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego.

Funkcja ochronna realizowana jest poprzez kontrole dokonywane za pośrednictwem organów celnych, przy czym chodzi nie tylko o kontrolę dokumentów, ale także środków transportu, ładunków; w tym ostatnim przypadku – jeśli to jest konieczne – połączoną z badaniami laboratoryjnymi.

Podstawowym wyzwaniem dla zagwarantowania skutecznych i jak najszybszych kontroli na zewnętrznych granicach celnych UE jest poprawa zdolności służb celnych do zapewnienia wysokiego poziomu zarządzania ryzykiem w całej unii celnej, w odniesieniu do jednolitego stosowania definicji i klasyfikacji, a także gromadzenia i przekazywania informacji do unijnego banku danych. Wprowadzona w 2005 r. poprawka do kodeksu celnego stworzyła podstawę prawną do opracowania wspólnych ram zarządzania ryzykiem łańcucha dostaw. Poprawka ta, a następnie związane z nią przepisy wykonawcze, wprowadziły daleko idące zmiany, mające wpływ zarówno na organy celne, jak i podmioty zajmujące się handlem. Te wspólne ramy obejmują: identyfikację i kontrolę przemieszczania towarów wysokiego ryzyka, przy zastosowaniu wspólnych kryteriów ryzyka;

udział upoważnionych przedsiębiorców (AEO) w partnerstwie celno-handlowym, w celu zabezpieczenia i ułatwienia legalnego handlu; oraz analizę ryzyka celnego przed przybyciem i przed wyprowadzeniem towarów, przeprowadzoną na podstawie informacji przekazanych drogą elektroniczną przez przedsiębiorców przed przybyciem lub wyprowadzeniem towarów do/z UE⁷. Wspólne podejście do zarządzania ryzykiem celnym oraz bezpieczeństwem łańcucha dostaw ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania jednolitego i niedyskryminującego stosowania przepisów UE przez wszystkie zainteresowane organy na całym terytorium unii celnej⁸. Kontrola zewnętrznych granic nie leży jedynie w interesie tego państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest prowadzona, lecz także w interesie pozostałych państw członkowskich. Ryzyko związane z towarami wprowadzanymi na obszar celny UE lub wyprowadzanymi z niego analizowane jest przez organy celne (w urzędzie celnym pierwszego wprowadzenia albo wywozu) na podstawie informacji o ładunkach dostarczonych drogą elektroniczną w jednej deklaracji. W zależności od oceny ryzyka i zagrożeń należy zdecydować o miejscu i rodzaju kontroli. Kontrola ta może się ograniczać np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych bądź może oznaczać rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu. Może być przeprowadzona na granicy bądź w miejscu rozładunku towarów. Pod względem operacyjnym podstawą dla wspomnianych ram jest elektroniczny unijny system zarządzania ryzykiem celnym (Customs Risk Management System, CRMS). Służy on szeroko zakrojonej komunikacji między państwami członkowskimi i systematycznej wymianie informacji o ryzyku. Dostęp do niego mają ośrodki analizy ryzyka państw członkowskich, wszystkie punkty kontrolne na granicach zewnętrznych UE oraz Komisja. Zarządzanie ryzykiem, które opiera się na korzystaniu z elektronicznej bazy danych, wymaga posiadania danych o wysokiej jakości, dokładnych i kompletnych – w tym zakresie jeszcze w całej Unii Europejskiej jest sporo do zrobienia.

Należy podkreślić, że wobec nowych wyzwań wynikających z różnych aspektów polityki handlowej, służby celne powinny posiadać umiejętność sprawnego wcielania się w rolę wielofunkcyjnego usługodawcy – dla UE i państw członkowskich, dla środowiska biznesu i dla społeczeństwa (tabela 1).

⁷ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwa łańcucha dostaw*, Bruksela, Komisja Europejska 2013, s. 4.

⁸ Economic and Social Committee, *Opinion on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain'*, COM(2012) 793 final, s. 15.

Tabela 1. Usługi świadczone przez unijne służby celne

Usługi świadczone na rzecz Unii Europejskiej i państw członkowskich	Usługi świadczone na rzecz przedsiębiorstw	Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa
pobór dochodów budżetowych (należności celno-podatkowych) na rzecz budżetu Unii i budżetów krajowych	ochrona równych warunków prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw w identycznych sytuacjach na obszarze całej unii celnej UE	ochrona zdrowia – ochrona przed wwozem towarów niespełniających norm jakościowych, przedmiotów lub urządzeń stwarzających zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia (np. narkotyki, niebezpieczne i zagrażające zdrowiu i życiu produkty)
wdrażanie polityki i przepisów celnych, handlowych oraz innych niezbędnych dla właściwego funkcjonowania systemu celnego (np. dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa)	wdrażanie nowoczesnych i spójnych rozwiązań, których efektem jest z jednej strony usprawnienie obsługi celnej oraz wspieranie aktywności gospodarczej, z drugiej zaś efektywne zwalczanie przestępczości celno-skarbowej i w konsekwencji skuteczna ochrona obrotu towarowego	ochrona przed terroryzmem i organizacjami przestępczymi (np. przeciwdziałanie praniu pieniędzy)
przekazywanie informacji na temat przepływów handlowych i podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia polityki (w szczególności statystyki handlu towarami)	wspieranie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw (np. poprzez ochronę łańcuchów dostaw przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję)	ochrona środowiska – ochrona przed rabunkowym obrotem gatunkami ginącymi oraz przed wwozem substancji i mikroorganizmów szkodliwych
wspieranie konkurencyjności unijnych gospodarek	ochrona praw własności intelektualnej	ochrona interesów podatników w UE
wdrażanie polityki zagranicznej Unii (np. egzekwowanie embarg, ograniczeń)	przejrzyste, szybkie i jednolite informacje i wskazówki na temat procedur, środków handlowych, standardów i norm, przepisów i orzecznictwa	ochrona dziedzictwa kulturowego

Źródło: opracowanie własne.

Struktura organizacyjna i kompetencje administracji celnych w Unii Europejskiej

Funkcjonowanie służb celnych państw członkowskich oparte jest – jak wcześniej wspomniano – na wspólnej płaszczyźnie, którą stanowi Unijny Kodeks Celny i Wspólna Taryfa Celna. Mimo iż realizacja przepisów wynikających z tych aktów prawnych leży w gestii każdego państwa i zakres obowiązków poszczególnych administracji różni się od siebie (zależy od regulacji poszczególnych kra-

jów), to – mając na uwadze sprawne funkcjonowanie unijnego systemu celnego – administracje celne państw Unii powinny docelowo działać tak, jakby były jednym podmiotem⁹.

Służby celne państw członkowskich wypełniają równocześnie zarówno zadania unijne, jak i narodowe. Jednak pomimo braku sztywnych reguł w tym zakresie, organizacja, struktura zadania oraz kompetencje organów celnych w poszczególnych państwach członkowskich krajach różnią się między sobą w niewielkim stopniu¹⁰. Wszystkie administracje celne wykonują zadania o charakterze fiskalnym. Większość, oprócz poboru cel, pełni także funkcje poborcy podatkowego w odniesieniu do innych podatków, najczęściej podatku akcyzowego. Dla wszystkich służb celnych wspólnym zadaniem są działania związane z dozorem celnym prowadzonym w ramach unii celnej. Administracje mają przyznane, w ramach zasadniczych kompetencji związanych z obrotem towarowym z zagranicą, uprawnienia kontrolne – funkcjonariusze posiadają kompetencje do kontrolowania towarów, osób, pomieszczeń czy środków transportu. Przy czym, zakres uprawnień jest różny i zależy od wewnętrznych regulacji. Dodatkowo, organy celne posiadają uprawnienia kryminalno-policyjne, w ramach których mogą m.in. prowadzić postępowania dochodzeniowe. Wymiar wielopłaszczyznowy i niezwykle istotny ma wypełnianie przez unijne służby celne funkcji ochronnej. Analizując strukturę administracji celnych wskazać można na pewne cechy wspólne. Przede wszystkim, przynależność do struktur państwowych: prawie zawsze administracja celna podporządkowana jest władzom fiskalnym – nadzór ze strony Ministra Finansów. Najczęściej władze celne składają się z instytucji centralnej (w postaci departamentu lub dyrekcji ulokowanej w Ministerstwie Finansów) oraz urzędów celnych w terenie (dopełniających tę instytucję). Taka organizacja charakterystyczna jest dla większości administracji, np. Austrii, Holandii, Belgii, Cypru, Litwy. W niektórych państwach organy celne działają poprzez niezależne instytucje, które za swoją działalność odpowiedzialne są przed Ministrem Finansów: Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia, Finlandia. W kilku państwach członkowskich służby celne połączone są z organami skarbowymi, m.in. w Polsce, Danii, na Węgrzech. Ponadto, charakterystyczna jest rozbudowana trójszczeblowa struktura – poziom centralny, regionalny i lokalny, m.in. Francja, Niemcy, Polska, Bułgaria, Włochy (tabela 2).

⁹ J. Świerczyńska, *The contemporary face of the customs system in the European Union*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie w rozwoju ekonomicznym*, red. S. Wojciechowska-Filipek, J. Klepacki, A. Jackiewicz, Warszawa 2017, s. 326.

¹⁰ Podobne stwierdzenie można znaleźć w: M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, „Analizy BAS” 2009, nr 12, s. 2.

Tabela 2. Struktura administracji celnych państw Unii Europejskiej
(wg stanu w 2017 r.)

AUSTRIA*	
NADZÓR	Federalne Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 9 urzędów celnych (UC Eisenstadt Flughafen Wien; UC Feldkirch Wolfurt; UC Graz; UC Innsbruck; UC Klagenfurt Villach; UC Linz Wels; UC Salzburg; UC St. Pölten Krems Wiener Neustadt; UC Wien)
BELGIA**	
NADZÓR	Generalna Administracja Podatkowa
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cel i Akcyzy; Poziom regionalny: 7 Dyrekcji Regionalnych: Antwerpen; Brussels; Gent; Hasselt, Luik; Bergen; Leuven
BULGARIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowa Agencja Celna (NCA), w której strukturze funkcjonuje Centralny Dyrektoriat Celny (CD); Poziom regionalny: Regionalne Dyrekcje Celne (RCD) – w liczbie 5 – znajdują się w głównych miastach Bułgarii (Burgas, Warna, Płowdiw, Rousse i Sofia). W strukturach RCD wyodrębnionych jest 10 specjalistycznych agencji, jak również jednostka kontroli, jednostka bezpieczeństwa i jednostka audytu wewnętrznego; Poziom lokalny: Izby Celne (Customs Houses CH) – w liczbie 10 (Aerogara Sofia, Burgas, Warna, Lom, Plovdiv, Svilengrad, Svishtov, Stolichna, Rousse i Ugozapadna), których zadania koncentrują się na organizowaniu, zarządzaniu i kontroli działalności urzędów celnych i punktów granicznych będących w ich strukturze oraz na wykonywaniu z nimi dozoru i kontroli celnej oraz podległe im urzędy celne i punkty graniczne – wykonują działania operacyjne z zakresu dozoru i kontroli celnej
CHORWACJA****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: administracja celna jest częścią Ministerstwa Finansów, kierowana przez Dyrektora Administracji Celnej; Poziom regionalny: 4 Izby Celne (Zagreb, Rijeka, Osijek, Split); Poziom lokalny: 28 urzędów celnych, w tym 10 granicznych
CYPR*****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cła i Akcyzy; Poziom regionalny: 3 Regionalne Biura Celne w Nikozji, Limassol i Larnaca oraz Urząd Celny w Paphos – podjednostka podległa Urzędowi w Limassol

* Por.: http://english.bmf.gv.at/Ministry/Organigramm_gesamt_englisch_01082012.pdf [dostęp: 4.08.2017].

** Por.: http://financien.belgium.be/nl/douane_accijnzen [dostęp: 4.08.2017].

*** Por.: <http://www.customs.bg/en/page/15> [dostęp: 4.08.2017].

**** Por.: <https://carina.gov.hr/o-upravi/djelokrug/ustrojstvo/52> [dostęp: 4.08.2017].

***** Por.: <http://www.mof.gov.cy/mof/Customs/customs.nsf/All/CD8C831B47AFE82AC-22579F4002255DE?OpenDocument> [dostęp: 2.09.2017].

REPUBLIKA CZESKA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel; Poziom regionalny: 15 Urzędów Celných (Ostrava – Moravskoslezský Kraj; Praga – okręg Środkowoczeski – Středočeský Kraj; Praga, Praha Ruzyně, Olomouc, Usti, Zlínský Kraj; Kraj Vysočina; Plzeňský Kraj, Pardubický Kraj, Liberecký Kraj, Královéhradecký Kraj, Karlovarský Kraj, Jihomoravský Kraj, Jihočeský Kraj); Poziom lokalny: 10 oddziałów celnych i 25 oddziałów celno-podatkowych
DANIA**	
NADZÓR	Ministerstwo ds. Podatków
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Duńska Administracja ds. Cel i Podatków SKAT; Poziom regionalny: 5 centrów podatkowych – Skattecentre Told: Kopenhaga, Aarhus, Aalborg, Middelfart, Koge; SKAT jest w sumie podzielony na 27 centrów (Skattecentre), ale sprawy celne znajdują się w kompetencjach 5 z nich; Poziom lokalny: 16 urzędów celnych. W strukturze funkcjonują dwa tzw. Centra Klientów odpowiedzialne za udzielanie informacji w spraw podatkowych i celnych osobom prywatnym i przedsiębiorcom
ESTONIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Zarząd Podatków i Cła Republiki Estonii; Poziom regionalny: 4 regionalne ośrodki podatkowo-celne (wschodni, południowy, zachodni i północny)
FINLANDIA****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowy Zarząd Cła (niezależna agencja); Poziom regionalny: 5 oddziałów regionalnych (okręgi celne: południowy, północny, wschodni, zachodni, Wysp Alandzkich) oraz Laboratorium Celne; Poziom lokalny: 33 oddziały celne
FRANCJA*****	
NADZÓR	Ministerstwo Gospodarki i Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 12 międzyregionalnych dyrekcji; 42 dyrekcje regionalne i 4 regionalne oddziały straży przybrzeżnej; Poziom lokalny: 41 regionalnych biur poboru podatków, 78 terytorialnych oddziałów, 73 departamenty akcyzy, 213 oddziałów. Strukturę administracji celnej uzupełniają 7 krajowych departamentów, które pełnią funkcje operacyjne i wspierające: Krajowa Dyrekcja ds. Dochodzeń Celných i Wywiadu (DNRED), Krajowy Wydział Wymiaru Sprawiedliwości (SNDJ), Laboratorium Celne (SCL), Krajowa Dyrekcja ds. Rekrutacji i Szkolenia Zawodowego (DNRFP), Krajowa Dyrekcja ds. Handlu Zagranicznego i Statystyki (DNSCE), Centrum IT (CID), Narodowe Muzeum Celnictwa (MND) – Bordeaux

* Por.: <https://www.celnisprava.cz/en/Pages/default.aspx> [dostęp: 4.04.2017].

** Por.: <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=2619&lang=US> [dostęp: 4.04.2017].

*** Struktura organizacyjna, obszar działania, funkcje i zadania określone zostały w dokumencie: Statutes of the Estonian Tax and Customs Board adopted by Regulation No. 29 of the Minister of Finance of 6 October 2008, <http://www.emta.ee/index.php?id=4930> [dostęp: 4.04.2017].

**** Por.: <http://tulli.fi/en/about-us> [dostęp: 10.09.2017].

***** Por.: <http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/information/publication-douane/langues-etrangeres/french-customs-2015-results-en.pdf> [dostęp: 10.09.2017].

GRECJA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów – Sekretariat Generalny ds. Dochodów Publicznych
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna ds. Cel i Podatków; Poziom regionalny: 10 tzw. obszarów celnych (Ateny, Saloniki, Patras, Kawała, Volos, Rhodes, Korfu, Kreta, Mytilene, Syros); Poziom lokalny: urzędy celne zlokalizowane w całym kraju w portach, na lotniskach i przejściach granicznych lądowych. Kontrole celne, w tym kontrole podatków akcyzowych, są w kompetencjach specjalnej Agencji Kontroli Celnej
HISZPANIA**	
NADZÓR	Prezydent, który jest sekretarzem stanu w Ministerstwie Skarbu i Dyrektorem Generalnym
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Agencja ds. Podatków. Organami doradczymi są Stały Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Koordynacyjny Zarządzania; Poziom regionalny: 17 Delegatur Specjalnych – po jednym dla każdego regionu autonomicznego; Poziom lokalny: 39 delegatur składających się z 193 administracji i 31 administracji dla cel i podatków specjalnych
HOLANDIA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja Generalna Podatków i Cła – Biuro Krajowe, będąca częścią Administracji Celnej i Podatkowej; Poziom regionalny: 9 regionów (obszarów geograficznych): Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Nijmegen, Roosendaal, Rotterdam Port, Rijnmond, Schipol Cargo oraz Schipol Ruch Pasażerski; Dodatkowo w strukturze organizacyjnej ustanowione zostały dwa Centra Kontroli Celnej – w Rotterdamie i Schipol Cargo
IRLANDIA****	
NADZÓR	Biuro Komisarzy Podatkowych
ORGANIZACJA	16 dywizji ds. dochodów (4 regionalne: Region Dublin; South West Region; Border, Midlands, West Region; The East & South East Region. Regiony są podzielone na tzw. dzielnice dochodów). Ponadto w strukturze funkcjonują m.in. dywizja ds. dochodzeń, 4 dywizje ds. prawnych i legislacji; dywizja ds. planowania
LITWA*****	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament Cel; Poziom regionalny: 3 terytorialne urzędy celne (Vilnius, Kaunas, Klaipeda);

* Por.: <http://minfin.gr/portal/el/resource/section/organizational-chart/resourceRepresentationTemplate> [dostęp: 10.02.2017].

** Por.: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/en_gb/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Memorias/Memorias_de_la_Agencia_Tributaria/_Ayuda_Memoria_2015/_Ayuda_Memoria_2015.html [dostęp: 4.04.2017].

*** Por.: <http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive> [dostęp: 23.11.2016].

**** Por.: <http://www.revenue.ie/en/about/role/organisational-structure.html> [dostęp: 8.04.2017].

***** Por.: <http://www.cust.lt/web/guest/776#en> [dostęp: 8.04.2017].

	<p>Poziom lokalny: Urząd Celny Wilnius: 3 kolejowe oddziały, 4 oddziały drogowe; 5 oddziałów cargo, 1 oddział lotniczy, 1 oddział pocztowy, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Wilnius, Visaginas, Utena, miasta Elektrenai i Druskininkai, Vilnius, Trakai, Salcininkai, Utena, Zarasai, Varena, Sirvintos, Ukmerge, Svencionys, Ignalina, Visaginas, rejony Druskininkai i Moletai.</p> <p>Urząd Celny Kaunas: 1 oddział kolejowy, 2 oddziały drogowe, 5 oddziałów cargo, 1 oddział lotniczy, 1 oddział rzeczny, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Kaunas, Alytus, miasta Marijampole i Birstonas, Kaunas, Alytus, Marijampole, Raseiniai, Kedainiai, Kaisiadorys, Prienai, Jonava, Sakiai, Vilkaviskis, rejony Lazdijai i Panevėžys.</p> <p>Urząd Celny Klaipėda: 3 oddziały kolejowe, 3 oddziały morskie, 2 oddziały drogowe; 2 oddziały cargo, 2 oddziały pocztowe, 2 oddziały rzeczne, 1 grupa mobilna. Obszar działalności: Klaipėda, Palanga, miasta Šiauliai i Neringa, Klaipėda, Skuodas, Kretinga, Tauragė, Šilalė, Šilutė, Joniškis, Kelmė, Pakruojis, Akmenė, Radviliškis, Mažeikiai, Plungė, rejony Telšiai i Šiauliai</p>
WIELKIE KSIĘSTWO LUKSEMBURGA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	<p>Poziom centralny: Dyrekcja ds. Cła i Akcyzy;</p> <p>Poziom regionalny: Biura Cel (Luskemburg, Luksemburg-Howald, Est, Esch, Nord, Bettembourg).</p> <p>Inspekcje odpowiedzialne za różne obszary działalności, m.in.: „Zdrowie”, „Transport”, „Środowisko”</p>
ŁOTWA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	<p>Poziom centralny: Państwowy Urząd Skarbowy – Krajowy Zarząd Cła;</p> <p>Poziom regionalny: Regionalny Urząd Celny w Rydze oraz oddziały celne w obrębie czterech Urzędów Regionalnych (Zemgale, Kurlandia, Latgale, Karntaka);</p> <p>Poziom lokalny: 30 punktów kontroli celnej</p>
MALTA***	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	<p>Poziom centralny: Departament ds. Cel.</p> <p>Na czele Administracji Celnej Malty stoi Dyrektor Generalny Cła, któremu podlega czterech Dyrektorów (Director Compliance & Systems, Director Excise, Director Enforcement, Director International Policy and Director Administration, a także Legal Framework Review Board and Administrative Support & Investigation Office)</p>
NIEMCY****	
NADZÓR	Federalne Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	<p>Poziom centralny: Generalna Dyrekcja ds. Cła;</p> <p>Poziom lokalny: 43 Główne Urzędy Celne; 8 Urzędów Celnych ds. Dochodzeń: Baden-Württemberg (6 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Bayern (7 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Berlin (1 Główny Urząd Celny i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń);</p>

* Por.: <http://www.do.etat.lu/direction.htm> [dostęp: 8.04.2017].

** Por.: <https://www.vid.gov.lv/lv/par-vid-0> [dostęp: 10.10.2017].

*** Por.: <https://customs.gov.mt/about-us/organisation-structure> [dostęp: 8.10.2017].

**** http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html [dostęp: 8.10.2017].

	Brandenburg (2 Główne Urzędy Celne); Bremen (1 Główny Urząd Celny), Hamburg (3 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Hessen (3 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Mecklenburg-Vorpommern (1 Główny Urząd Celny), Niedersachsen (4 Główne Urzędy Celne i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Nordrhein-Westfalen (8 Głównych Urzędów Celnych i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Rheinland-Pfalz (1 Główny Urząd Celny), Saarland (1 Główny Urząd Celny), Sachsen (1 Główny Urząd Celny i 1 Urząd Celny ds. Dochodzeń); Sachsen-Anhalt (1 Główny Urząd Celny), Schleswig-Holstein (2 Główne Urzędy Celne), Thüringen (1 Główny Urząd Celny)
POLSKA*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Krajowa Administracja Skarbowa KAS, w której strukturze funkcjonuje 9 departamentów, w tym, m.in. Departament Cel, Departament Kontroli i Analiz Ekonomicznych; Departament Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej; Departament Poboru Podatków; Poziom regionalny: 16 Izb Administracji Skarbowej; Poziom lokalny: 16 urzędów celno-skarbowych, wraz z 45 delegaturami i 143 oddziałami celnymi
PORTUGALIA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej (MFAP)
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalna Dyrekcja Cła i Akcyzy (DGAIEC); Dyrekcja Generalna ds. Informatyki i Pomocy w zakresie Podatków i Usług Celnych (DGITA) – odpowiedzialna za wspieranie DGAIEC w zakresie systemów informatycznych i technologii; Poziom regionalny: Dyrektor Generalny Urzędu Podatków i Cła na poziomie regionalnym wspomagany jest przez zastępców. Ponadto Urzędowi podlegają dwie regionalne dyrekcje zlokalizowane w Lizbonie i Porto; Poziom lokalny: w oddziałach celnych zlokalizowanych w Lizbonie (oddziały: port lotniczy i port morski); Porto (port lotniczy); Alverca; Aveiro; Braga; Faro; Freixieiro; Funchal; Jardim; Leixoes; Peniche; Ponta Delgada; Setubal; Viana do Castelo
RUMUNIA**	
NADZÓR	Krajowa Agencja Administracji Skarbowej
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalna Dyrekcja Cel; Poziom regionalny: 8 Regionalnych Dyrekcji Celnych (Bukareszt, Iasi, Timisoara, Galati, Craiova, Brasov, Ploiesti, Cluj-Napoca)

* <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp: 7.08.2017]. Funkcjonującą do 28 lutego 2017 r. strukturę terenową tworzyły trzy niezależne od siebie piony: Służba Celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych wraz ze 143 oddziałami celnymi), administracja podatkowa (16 izb skarbowych oraz 400 urzędów skarbowych), kontrola skarbową (16 urzędów kontroli skarbowej (UKS), 8 zamiejscowych ośrodków UKS).

** http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/F2D76036-A62A-4BEF-9AA3-6A7B34F53371/0/Portuguese_Tax_System_CEF.pdf [dostęp: 9.09.2017].

*** <http://www.customs.ro/info-ue/prezentare> [dostęp: 9.04.2017].

SŁOWACJA*	
NADZÓR	Minister Finansów – Administracja Finansowa
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Departament ds. Cel; Poziom regionalny: 8 urzędów celnych (Banska Bystrica, Bratislava, Kosice, Nitra, Presov, Trnava, Trencin, Zielina); Poziom lokalny: oddziały i posterunki celne
SŁOWENIA**	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Generalne Biuro ds. Finansów, w którego strukturze funkcjonuje, m.in. Departament ds. Cel (w departamencie działają: wydział ds. procedur celnych; wydział ds. taryfy celnej, wydział ds. akcyzy i opłat środowiskowych); Poziom regionalny: 15 biur regionalnych – w 8 biurach (Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Celje, Koper, Kranj) sprawy celne pozostają w kompetencjach oddziałów celnych
SZWECJA***	
NADZÓR	Mandat Szwedzkiej Służby Celnej pochodzi od Parlamentu (Riksdag) i Rządu
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrektor Generalny. Od 01.01.2008 r. funkcję wspierająco-doradczą pełni Rada Doradcza Szwedzkiej Służby Celnej; Poziom regionalny: 15 urzędów celnych (Arlanda, Eda, Göteborg/Arendal, Hån, Malmö, Norrköping, Stockholm, Storlien, Strömstad, Svinesund, Tärnaby, Haparanda, Idre, Karlskrona/Verkö, Karlshamn/Stilleryd)
Węgry****	
NADZÓR	Krajowa Administracja ds. Cel i Podatków (Komisarz NTCA)
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Dyrekcja ds. Cel i Podatków NTCA; Poziom regionalny: Regionalne Dyrekcje Celne; Poziom lokalny: Dyrekcje zlokalizowane w komitatach (County Customs Directorate: Fejér, Veszprém, Komárom-Esztergom, Pest, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád, Győr-Moson Sopron, Vas, Zala, Békés, Csongrád, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár Bereg, Baranya, Somogy, Tolnay) oraz Dyrekcja Celna zlokalizowana na lotnisku w Budapeszcie
WIELKA BRYTANIA*****	
NADZÓR	Minister Skarbu
ORGANIZACJA	Poziom centralny: HM Revenue & Customs (HMRC) – nieministerialny departament rządu Wielkiej Brytanii. Za skuteczne zarządzanie HMRC odpowiedzialna jest Rada, natomiast organem wykonawczym jest Dyrektor Wykonawczy, Stały Sekretarz i Komitet Wykonawczy. Rada swoje zadania wykonuje przy pomocy czterech grup operacyjnych i pięciu grup wspierających. W dniu 12 listopada 2015 r. HMRC zaproponował zamknięcie 137 biur lokalnych i zastąpienie ich 13 centrami regionalnymi do 2027 roku

* <https://www.financnasprava.sk/en/financial-administration> [dostęp: 9.04.2017].

** http://www.fu.gov.si/en/about_the_financial_administration [dostęp: 10.04.2017].

*** <http://www.tullverket.se/en/aboutcustoms/organisation.4.7df61c5915510cfe9e76ba7.html> [dostęp: 10.04.2017].

**** http://en.nav.gov.hu/about_us [dostęp: 10.04.2017].

***** <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about> [dostęp: 10.04.2017].

WŁOCHY*	
NADZÓR	Ministerstwo Finansów
ORGANIZACJA	Poziom centralny: Agencja ds. Cel, wspierana przez Komitet Sterujący i Komitet Strategiczny; Poziom regionalny: 14 Dyrekcji Regionalnych; Poziom lokalny: 102 główne urzędy celne, 47 biur, 225 oddziałów, 41 biur akcyzowych (UTF) i 15 laboratoriów chemicznych.

* https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/documents/20182/2394811/ammin_dogana-le_uk.pdf/ee7446a8-d8b6-4694-8351-7bffc21c0676 [dostęp: 11.10.2017].

Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu informacji zawartych na stronach internetowych administracji celnych państw członkowskich.

Różnice w funkcjonowaniu i działaniach 28 unijnych administracji celnych

Różnice w funkcjonowaniu administracji celnych wynikają – poza omówioną wcześniej różną strukturą organizacyjną – z niedostatecznej wydajności i skuteczności działań spowodowanych przez różne systemy informatyczne, różnych metod pracy celników, niedostatecznej infrastruktury na granicach zewnętrznych, różnego poziomu wyszkolenia pracowników, różnej kultury czy tradycji w poszczególnych państwach¹¹. W Unii Europejskiej nie istnieje jedna, centralna agencja celna, nie ma zatem nadrzędnego zarządzania administracjami celnymi w poszczególnych krajach. Ponadto różnice wynikają z pewnej dowolności we wdrażaniu i interpretacji przez 28 państw członkowskich wspólnych przepisów związanych z funkcjonowaniem unii celnej, chodzi nie tylko o kodeks celny, ale również klasyfikację towarów we wspólnej taryfie celnej¹². UE przyznaje państwom członkowskim znaczną swobodę w decydowaniu, w jaki sposób będą interpretować i wdrażać zasady prawa celnego, mimo że podstawowe przepisy celne są wspólne. W rezultacie różne preferencje krajowe doprowadziły do różnych sposobów egzekwowania prawa – na przykład z uwagi na to, że państwa członkowskie mogły wdrażać elektroniczne systemy celne we własnym tempie (w zależności od posiadanych zasobów), systemy te nie były interoperacyjne i w skrajnym przypadku może to oznaczać, że przedsiębiorcy muszą stawić czoła 28 różnym elektronicznym systemom celnym, które nie są ze sobą powiązane. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza naruszeń przepisów

¹¹ W tym kontekście można wspomnieć m.in. o różnych terminach świąt i dni wolnych od pracy służb celnych w różnych państwach członkowskich.

¹² Z uwagi na fakt, że Halloween nie było uznanym i znanym świętem we wszystkich państwach członkowskich, dynia była w Niemczech traktowana i klasyfikowana w taryfie celnej jako towar świąteczny, a w kilku innych krajach UE klasyfikowano ją w innej pozycji taryfowej HS, por.: K. Limbach, *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Bloomsbury Publishing PLC, London–Portland 2015 (Modern Studies in European Law).

prawa celnego i sankcji, a w szczególności: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów/osiągania ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, terminów przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych¹³. W praktyce np. pułap finansowy decydujący o tym, że dany czyn jest przestępstwem celnym, waha się pomiędzy 266 euro a 50 tys. euro, w zależności od państwa członkowskiego. Różnią się także m.in. terminy przedawnienia takich naruszeń – wahają się od roku do 30 lat¹⁴. Różnice w metodach i środkach egzekwowania naruszeń prawa celnego w państwach członkowskich stwarzają również pole do różnych nadużyć, korzystają na tym ci, którzy naruszają prawo w państwie o najłagodniejszych przepisach dotyczących sankcji. Ma to również wpływ na dostęp do uproszczeń celnych czy uzyskanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy (różna interpretacja przestrzegania przepisów prawa celnego oraz jego naruszeń – warunek przyznania statusu AEO).

Ze względu na różnice w wolumenie handlu nierówny jest stopień obciążenia pracą administracji celnej w poszczególnych państwach członkowskich. Powodem tego jest głównie położenie geograficzne i charakter logistyki łańcucha dostaw. Analiza danych systemu kontroli importu i zasobów (źródeł) dostępnych w państwach członkowskich, umożliwiających ocenę ryzyka, wykazuje na znaczące różnice dotyczące obciążenia pracą funkcjonariuszy zajmujących się analizą ryzyka celnego i typowaniem do kontroli. W niektórych przypadkach obciążenie jest 9-krotnie większe od średniej unijnej w przypadku ładunków lotniczych i 50-krotnie większe w przypadku transportu morskiego¹⁵.

Ze względu na nierówny poziom rozwoju, potencjału i możliwości technicznych krajowych elektronicznych systemów analizy ryzyka nie stworzono jeszcze wspólnych minimalnych norm zautomatyzowanej analizy ryzyka w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Oznacza to, że wspólne kryteria ryzyka nie zostały w pełni wdrożone we wszystkich państwach członkowskich i na szczeblu UE nie można właściwie monitorować oraz oceniać ich skuteczności. Również brak zapewnienia nieprzerwanego (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu) wsparcia w niektórych państwach członkowskich utrudnia osiągnięcie wspólnych standardów unijnych¹⁶.

¹³ Oznacza to na przykład, że identyczne naruszenie (takie jak klasyfikacja towaru pod niewłaściwą pozycją taryfową) może spowodować bardzo różne konsekwencje w różnych państwach członkowskich. Jeśli organy celne odkryją naruszenie (a ich poziom audytu i egzekwowania przepisów prawa jest zróżnicowany), konsekwencje dla przedsiębiorstwa mogą wahać się od zwykłego ujawnienia błędu i zapłacenia cła (bez kary finansowej) do kary i zajęcia towarów.

¹⁴ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji*, COM(2013) 884 final, s. 3.

¹⁵ European Commission, *Communication to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain*, COM(2012) 793 final, s. 5.

¹⁶ *Ibidem*, s. 7.

Kierunki działań na rzecz stworzenia jednolitej administracji celnej UE

Główne przedsięwzięcie, które ma bezpośredni wpływ na ujednoczenie działań administracji celnych w Unii Europejskiej, to wdrażany od kilkunastu lat program elektronicznego cła (e-Customs). Można wyróżnić cztery zasadnicze cele tego programu. Pierwszy cel to wprowadzenie bezpapierowego środowiska dla cel i nowa jakość usług celnych, które nie wymagają wizyt w urzędzie celnym, a świadczone są przez wymianę danych elektronicznych między podmiotami gospodarczymi a organami celnymi. Po drugie, chodzi o stworzenie sieci powiązań i wymiany informacji między różnymi podmiotami międzynarodowego łańcucha dostaw (producenci, eksporterzy, firmy transportowe, spedycyjne, przewoźnicy, składy celne, organy celne państw członkowskich) i umożliwienie im wymiany informacji/danych w celu przyspieszenia przepływu towarów. Trzecim celem jest zwiększenie wydajności i ułatwienie procedur celnych w skomputeryzowanym środowisku celnym, przez automatyczne przyjmowanie zgłoszeń celnych, a tym samym przyspieszenie odpraw celnych bez konieczności zwiększenia liczby urzędów celnych czy liczby celników; jest to szczególnie istotne w warunkach znacznego wzrostu wolumenu obrotów towarowych. Wreszcie po czwarte, w ramach e-zgłoszeń celnych, organy celne mogą przeprowadzać bardziej skuteczne kontrole, w tym będą mogły eliminować błędne zgłoszenia celne czy też przeprowadzać analizę ryzyka ex-ante i typować towary do kontroli, określając jej miejsce i zakres. Dla realizacji tych celów decydujące znaczenie ma wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla potrzeb celnych. Komisja i państwa członkowskie zobowiązały się do utworzenia i prowadzenia bezpiecznych, zintegrowanych, interoperacyjnych, elektronicznych systemów służących do wymiany zgłoszeń celnych, świadectw elektronicznych, dokumentów towarzyszących i innych informacji w celu usprawnienia przepływu towarów na oraz poza terytorium Unii Europejskiej, a także minimalizowania różnic między procedurami celnymi państw członkowskich. Warunkiem koniecznym jest jednolite stosowanie przepisów unijnych i podobne traktowanie podmiotów gospodarczych, a tym samym zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Państwa członkowskie stosowały bowiem niejednolite rozwiązania i podejście do usług celnych, a przedsiębiorstwa działające w różnych państwach członkowskich musiały sprostać niejednakowym warunkom dostępu do systemów elektronicznych. Różnice między istniejącymi systemami, zbiorami zasad i wykorzystywanymi danymi, a tym samym brak interoperacyjnych systemów w państwach członkowskich, uniemożliwiały harmonizację działań. Brak wspólnych wymogów dotyczących dostępu do danych oraz różnice w komunikacji między administracjami celnymi w Unii Europejskiej nie mogą mieć miejsca, gdyż mogłyby to stanowić zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Konieczne było więc stworzenie wspólnotowych aplikacji dla odpraw celnych, na wzór skomputeryzowanego systemu tranzytowego NCTS, a to z kolei wymagało wprowadzenia ram zbieżności, a także – tam

gdzie to konieczne – wspólnych standardów i struktur¹⁷. Wprowadzono zatem ponad 20 różnych systemów IT w kilku obszarach, w szczególności w zakresie kontroli obrotu towarowego, rejestracji przedsiębiorców, zarządzania ryzykiem i zintegrowanego środowiska taryfowego. System e-Customs wdrażany w Unii Europejskiej przyniósł niewątpliwie redukcję kosztów administracyjnych oraz bardziej zharmonizowaną wymianę informacji między organami celnymi i przedsiębiorcami w państwach członkowskich. Podmioty gospodarcze korzystają ze sprawniejszej obsługi zgłoszeń celnych, dzięki oszczędności czasu i redukcji kosztów związanych z eliminacją dokumentów papierowych. Niemal wszystkie zgłoszenia celne w eksporcie i imporcie w UE są dokonywane obecnie w formie elektronicznej (prawie 99%). 93% wszystkich zgłoszeń celnych w imporcie obsługiwanych jest w ciągu godziny (czas potrzebny od przyjęcia zgłoszenia do dopuszczenia do obrotu), z czego 67% poniżej 5 minut, a jedynie 1% wymaga obsługi powyżej 48 godzin¹⁸. Jednak niektóre dokumenty uzupełniające (listy przewozowe, kontrakty czy faktury) nadal są wymagane w formie papierowej, co zmniejsza te korzyści. Stąd obecnie można mówić o sytuacji, w której mamy do czynienia z mniejszą liczbą papierowych formularzy, a nie z w pełni bezpapierowym środowiskiem dla cła (*a situation of 'paper-less' customs, rather than paper free*)¹⁹. Na obecnym etapie wdrażania programu nastąpiła poprawa przepływu danych między organami celnymi i podmiotami gospodarczymi, nie można jednak mówić o całkowitym braku utrudnień w przepływie informacji. Podmioty gospodarcze muszą niekiedy dostarczać te same dane wielokrotnie w swoim państwie członkowskim oraz – jeśli działają w kilku państwach członkowskich – muszą je przedstawiać w każdym z nich. Jest to na pewno obszar, w którym można jeszcze dokonać usprawnień w przyszłości.

Kolejny czynnik wpływający na różnicowanie działalności poszczególnych administracji celnych to – jak wcześniej wspomniano – brak spójnych kar za naruszenie przepisów celnych. Wniosek Komisji Europejskiej z 2013 r. dotyczący bardziej jednolitych przepisów w tym zakresie, w postaci dyrektywy²⁰, jest nadal dyskutowany i raczej nie należy oczekiwać rewolucyjnych zmian przepisów w najbliższym czasie²¹.

¹⁷ Commission of the European Community, *Implementing the Community Lisbon Programme. Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a Paperless Environment for Customs and Trade*, COM(2005) 609 final.

¹⁸ European Commission 2017, *EU Customs Union – Fact and Figures 2017*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/facts_and_figures/index_en.html [dostęp: 4.10.2017].

¹⁹ European Commission 2015, *E-Customs Progress Report 2014*, Taxud.A.3(2015)321 6215; European Commission, *Evaluation of the Electronic Customs Implementation in the EU. Final report*, 21 January 2015, s. 8.

²⁰ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji*, COM(2013) 884 final.

²¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naru-

Podsumowanie

Niejednolite administracje celne ograniczają efektywność funkcjonowania unijnego systemu celnego, mogą prowadzić do niespójności i powielania pewnych działań. Co więcej, prowadzić mogą także do wzrostu kosztów postępowań sądowych, utraty przychodów z ceł i osłabiać przy tym pozycję konkurencyjną Unii Europejskiej i przedsiębiorców unijnych. Nie dziwi więc fakt, że Unia Europejska już od ponad dwudziestu lat podejmuje działania na rzecz ujednoczenia działań administracji celnych państw członkowskich tak, aby funkcjonowały jak jedna.

Wprawdzie przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane, ale ich egzekwowanie, które zapewnia przestrzeganie przepisów celnych i zgodne z prawem nakładanie sankcji, wchodzi w zakres prawa krajowego państw członkowskich. W związku z tym egzekwowanie przepisów prawa celnego opiera się na 28 różnych zbiorach przepisów prawnych i odbywa się w warunkach ukształtowanych przez różne krajowe tradycje administracyjne lub prawne. W celu ujednoczenia funkcjonowania administracji celnych i zapewnienia takiego samego traktowania przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE, należy wprowadzić jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych i jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej.

Istotne dla ujednoczenia funkcjonowania administracji celnych jest wdrożenie interoperacyjnych systemów informatycznych we wszystkich państwach członkowskich, w pełni jednolite stosowanie przepisów celnych, ścisła współpraca między organami celnymi i innymi instytucjami nadzoru w państwach członkowskich. Z punktu widzenia przedsiębiorców, nie będzie wówczas miało znaczenia, gdzie (w jakim kraju) załatwiane będą formalności celne. Paneuropejska obsługa celna zapewniłaby identyczne warunki i niższe koszty związane z transgranicznym ruchem towarów, w szczególności skrócenie czasu trwania odpraw celnych, zmniejszenie kosztów usług celnych. Stąd konieczność podjęcia działań mających na celu jednolite zastosowanie prawodawstwa celnego i nowoczesnego oraz zharmonizowanego podejścia do kontroli celnych. Każda z 28 krajowych administracji celnych, w 28 państwach członkowskich, ponosi w dużej mierze odpowiedzialność za zarządzanie, co nieuchronnie prowadzi do różnych decyzji – nawet jeśli działają one w tych samych ramach. Niewystarczające poparcie polityczne dla silnej centralnej agendy celnej UE odzwierciedla brak wspólnych priorytetów między instytucjami unijnymi, które dążą do szerokiej spójności, a większością krajów UE, które niechętnie rezygnują z suwerenności w tej dziedzinie.

szeń przepisów prawa celnego oraz sankcji” [COM(2013) 884 final – 2013/0432 (COD)], Dz.Urz. C 487, 8.12.2016. W tej opinii przewiduje się utworzenie w przyszłości (bliżej nieokreślonej) Europejskiej Agencji Celnej, Europejskiego Sądu Celnego oraz wspólnego korpusu celnego (pkt 1.4.).

Nie ulega wątpliwości, że w przyszłości nadal będą funkcjonować administracje celne poszczególnych państw członkowskich, z nieco różniącymi się strukturami organizacyjnymi, ale pełniące takie same funkcje i działające w oparciu o zharmonizowane prawo celne; nie będzie jednej administracji celnej na poziomie wyłącznie Unii Europejskiej. Działania podejmowane przez UE w ostatnich latach zmierzają do tego, aby różnice w ich funkcjonowaniu były jak najmniejsze.

Customs Administration in the European Union – Common one or 28 different?

July 1, 2018 is the 50th anniversary of the establishment of the customs union in the European Union and, at the same time, the anniversary of functioning of the Union customs system – a system composed of 28 customs administrations. In the course of performing their tasks, customs administrations of Member States need to act effectively and efficiently; quickly respond to all the needs necessitated by the changing customs surroundings and they must do it in such a way as if they were one entity – one administration. The aim of the present article is to answer the question whether, and, if so, to what extent the operations of the European Union customs administrations have been standardized so that they may be regarded as one, not 28 distinct administrations. The carried out considerations allowed drawing a conclusion that, in the future, there will be no one customs administration, functioning solely on the European Union level – there will still be customs administrations of respective Member States, with slightly-varying organizational structures but performing the same functions and acting on the basis of harmonized customs law. However, it is crucial for the differences in their functioning to be as little as possible, and that has been the main objective of steps undertaken by the European Union in recent years.

Key words: customs administration, Union Customs Code, customs union, customs authorities

Administracja celna w Unii Europejskiej – wspólna czy 28 różnych?

1 lipca 2018 roku przypada 50. rocznica powstania unii celnej w Unii Europejskiej, a tym samym rocznica funkcjonowania unijnego systemu celnego – składającego się z 28 administracji celnych. Administracje celne państw członkowskich, wykonując swoje zadania, muszą działać sprawnie i skutecznie, szybko reagować na wszelkie potrzeby wynikające ze zmiany otoczenia celnego i winny to robić tak, jakby tworzyły jeden podmiot – jedną administrację. Odpowiedź na pytanie, czy i na ile działania administracji celnych Unii Europejskiej zostały ujednoczone tak, aby można było mówić w praktyce o jednej, a nie o 28 różnych służbach celnych, jest celem artykułu. Przeprowadzone rozważania pozwoliły wysunąć wniosek, że w przyszłości nie będzie jednej administracji celnej na poziomie wyłącznie Unii Europejskiej – nadal będą funkcjonować służby celne poszczególnych państw członkowskich, z nieco różniącymi się strukturami organizacyjnymi, ale pełniącymi takie same funkcje i działającymi w oparciu o zharmonizowane prawo celne. Ważnym jest jednak, by różnice w ich funkcjonowaniu były jak najmniejsze i temu służą działania podejmowane w ostatnich latach przez Unię Europejską.

Słowa kluczowe: administracja celna, Unijny Kodeks Celny, unia celna, organy celne