

Bogusław Płonka

Zarządzanie bezpieczeństwem obszaru celnego Unii Europejskiej

Zeszyt Naukowy 3, 62-72

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zarządzanie bezpieczeństwem obszaru celnego Unii Europejskiej

Jedną z głównych tendencji występująca we współczesnym świecie została nazwana procesem globalizacji. W wymiarze ekonomicznym globalizację często postrzega się wyłącznie jako unifikację gospodarek poszczególnych państw narodowych. W aspekcie kulturowym natomiast, podkreślane jest funkcjonowanie w skali światowej jednakowych wzorców zachowań, takich jak ubiór czy konsumpcyjny styl życia. Zazwyczaj globalizację łączy się z rozwojem technologii – zwłaszcza komunikacyjnych, otwarciem rynków – skutkiem czego jest intensyfikacja międzynarodowej wymiany handlowej – oraz powstawaniem przedsiębiorstw działających w skali globalnej¹. Rezultatem procesu globalizacji jest więc m.in. wzrost liczby zagrożeń o charakterze globalnym, które oddziałują nawet na lokalne, względnie zamknięte społeczności. Globalizacja stwarza zatem zagrożenia dla bezpieczeństwa. Bezpośrednim ich źródłem mogą być importowane towary, a także osoby przemieszczające się pomiędzy różnymi terytoriami. Organizacje przestępcze wkraczają w sferę międzynarodowej wymiany handlowej, aby zapewnić sobie źródła finansowania. Przemysł broni, narkotyków, alkoholu, wyrobów tytoniowych czy dzikich zwierząt to jedynie najjaskrawsze przykłady. Globalizacji handlu międzynarodowego towarzyszy więc globalizacja przestępczości. Należy zauważyć także, iż w wyniku globalizacji granice państw narodowych stają się w większym stopniu „przepuszczalne” lub nawet w ogóle zanikają, na przykład w związku z przekazaniem władzy organizacji międzynarodowej. Stwarza to ogromne możliwości dla organizacji terrorystycznych. Dobrym przykładem ilustrującym zjawisko zanikania granic jest powstanie i rozwój Unii Europejskiej. Opierając się na fundamencie unii celnej, łączy ona gospodarki krajów członkowskich. Problem zapewnienia bezpieczeństwa powstałemu w ten sposób wspólnemu obszarowi celnemu bynajmniej jednak nie znika, a jedynie zyskuje nowy ogólnoeuropejski wymiar.

Unia Europejska traktuje bezpieczeństwo jako fundament swojej polityki. W 2004 roku Rada UE przyjęła „Program haski: wzmocnienia przestrzeni wolności, bezpieczeń-

¹ Czapotowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, [red. nauk.] J. Czapotowicz, Wyd. Nauk PWN, Warszawa 2008, s. 136.

stwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej”². Poważną rolę odgrywa w nim zwalczanie terroryzmu i przestępczości w obszarze międzynarodowej wymiany towarowej. Europejska unia celna, która stanowi jeden z podstawowych wymiarów integracji europejskiej, ma zatem olbrzymie znaczenie również w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa.

Podstawę funkcjonowania jednolitego rynku Unii Europejskiej tworzy unia celna, zawarta pomiędzy krajami członkowskimi, które w zakresie prowadzenia polityki celnej przekazały kompetencje organom Wspólnoty³. W wyniku tego powstał wspólny obszar celny oddzielony granicą zewnętrzną od terytoriów krajów trzecich. Stosowane są na nim te same środki zarówno o charakterze ochronnym, jak i fiskalnym oraz regulacje prawne odnoszące się do szeroko pojętych procedur administracyjnych. Pomimo tego kraje członkowskie zachowały niezależne organizacyjnie administracje celne. Ich działanie – oparte na podstawie tych samych regulacji prawnych – tylko w niewielkim stopniu jest autonomiczne. Rada i Parlament oraz przede wszystkim Komisja Europejska wywierają wpływ na te organizacje, poprzez ustanawianie ram prawnych oraz wyznaczanie strategicznych celów i standardów działania. W długim okresie ich działalność ma zatem decydujący wpływ zarówno na przeobrażenia administracji celnych, jak i rozwój całego obszaru unii celnej. Celem Komisji jest zapewnienie, aby administracje krajów członkowskich, pomimo swojej niezależności organizacyjnej, działały tak sprawnie, jak gdyby w istocie stanowiły jedną strukturę.

Należy zauważyć, że w sferze ekonomicznej podmiotowość posiada jeden z filarów integracji europejskiej – Wspólnota, która ma wyłączne kompetencje w zakresie regulowania obrotu towarowego krajów członkowskich z pozostałymi państwami, tzw. krajami trzecimi. Oznacza to rzeczywistą utratę kompetencji przez państwa narodowe. W obszarze międzynarodowej wymiany towarowej Wspólnota Europejska jest zatem pełnoprawnym podmiotem, realizującym własną politykę handlową. Konsekwencją integracji swoich obszarów celnych przez państwa tworzące UE jest zniesienie wewnętrznych barier celnych pomiędzy krajami członkowskimi, jak ma to miejsce w przypadku stref wolnego handlu. Dodatkowo unia celna oznacza również wprowadzenie wspólnej taryfy celnej i środków ochronnych stosowanych w handlu z pozostałymi krajami (tzw. krajami trzecimi). W konsekwencji unia celna odnosi się do relacji handlowych pomiędzy tworzącymi ją państwami członkowskimi oraz do ustanowienia wspólnej taryfy celnej i zastosowania środków ochronnych na zewnątrz. Unia celna jest zatem związkiem państw, który realizuje własną politykę celną rozumianą jako konglomerat polityki gospodarczej, społecznej i bezpieczeństwa.

Unie celne jako związki państw, które decydują się na dokonanie integracji gospodarczej i zastosowanie wspólnych środków bezpieczeństwa dla ochrony swoich tery-

² Zielona księga w sprawie technologii wykrywania w pracy organów ścigania, celnych i pozostałych organów bezpieczeństwa, Komisja Europejska, KOM (2006) 474 z dn. 01.09.2006, s. 4.

³ Por.: art. 23, wersja skonsolidowana Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U.UE z dnia 29.12.2006, C 321 E/39.

toriów, nie są zjawiskiem nowym. W przeszłości wielokrotnie unie celne dawały początek integracji różnych terytoriów, w jeden organizm państwowy⁴. Podobnie proces ten przebiega w przypadku europejskiej unii celnej. Artykuł 23 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej stanowi, że jest ona oparta na unii celnej obejmującej wymianę towarową. Funkcjonowanie Wspólnoty opiera się, zatem na fundamencie unii celnej. Europejska unia celna formalnie została utworzona 1 lipca 1968 roku przez sześć państw założycieli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)⁵. Nie jest to jednak równoznaczne z całkowitym zniesieniem z tą datą wszelkich ograniczeń w handlu pomiędzy krajami członkowskimi. Nadal zachowano wiele ograniczeń ilościowych oraz cła na niektóre produkty rolnictwa i rybołówstwa. Ostatecznie wszelkie różnice pomiędzy wspólną taryfą a taryfami krajowymi zostały zlikwidowane dopiero 1 stycznia 1986 roku. Faktycznie jednak kraje członkowskie Wspólnoty zamknęły proces formowania unii celnej 1 stycznia 1993 roku, likwidując kontrolę celną i urzędy celne na granicach własnych terytoriów (granicach wewnętrznych). Od tej pory graniczna kontrola celna przeprowadzana jest jedynie na granicach obszaru celnego Wspólnoty (granicach zewnętrznych). W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej w latach 2004 oraz 2007, granica ta uległa przesunięciu na wschód i południe. Począwszy od 1 stycznia 2007 roku europejską unię celną tworzy 27 państw członkowskich UE, w tym Polska.

Europejska unia celna oznacza likwidację wszelkich barier w wymianie towarów pomiędzy państwami członkowskimi, ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, wdrożenie wspólnych środków oddziaływania na wymianę towarową z krajami trzecimi oraz przyjęcie jednolitego wspólnotowego prawa celnego. Stosowane bezpośrednio przepisy wspólnotowe obejmują przede wszystkim kodeks celny, rozporządzenie wykonawcze do niego, taryfę celną, a także kilkaset innych szczegółowych rozporządzeń zapewniających ochronę jednolitego rynku oraz terytorium i obywateli Wspólnoty. Europejska unia celna oznacza, zatem zrealizowanie integracji w kilku różnych wymiarach, takich jak:

- utworzenie wspólnego obszaru celnego poprzez likwidację barier wewnętrznych,
- prowadzenie wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich,
- przyjęcie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej,
- jednolite stosowanie ograniczeń i środków bezpieczeństwa o charakterze pozakonomicznym,
- bezpośrednio wdrażanie wspólnych regulacji prawa celnego ustanawianego przez organy Wspólnoty,
- jednakowe standardy działania administracji celnych, w tym zwłaszcza w zakresie prowadzenia kontroli oraz wymiany danych i informacji.

⁴ Czubik P., *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowo-prawne regionalizmu handlowego*, Zakamycze–Kraków 2002, s. 74.

⁵ Klepacki Z.M., *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, PWN, Warszawa 1986, s. 106.

Skutkiem tego europejska unia celna uzyskała wymiar ponadekonomiczny, stając się elementem systemu bezpieczeństwa krajów członkowskich.

W ostatnim dziesięcioleciu XX wieku nastąpiła zmiana zasadniczej roli, jaką pełnią administracje celne. Stało się tak w wyniku oddziaływania dwu podstawowych czynników ze strony środowiska zewnętrznego. Głównym z nich był i pozostaje nadal systematyczny wzrost obrotów handlowych, będący wynikiem globalizacji handlu i wzrostu znaczenia nowych rynków w międzynarodowej wymianie towarowej [rys. 1]. Do czynników oddziałujących na zmianę roli, jaką pełnią współcześnie administracje celne należy zaliczyć przede wszystkim:

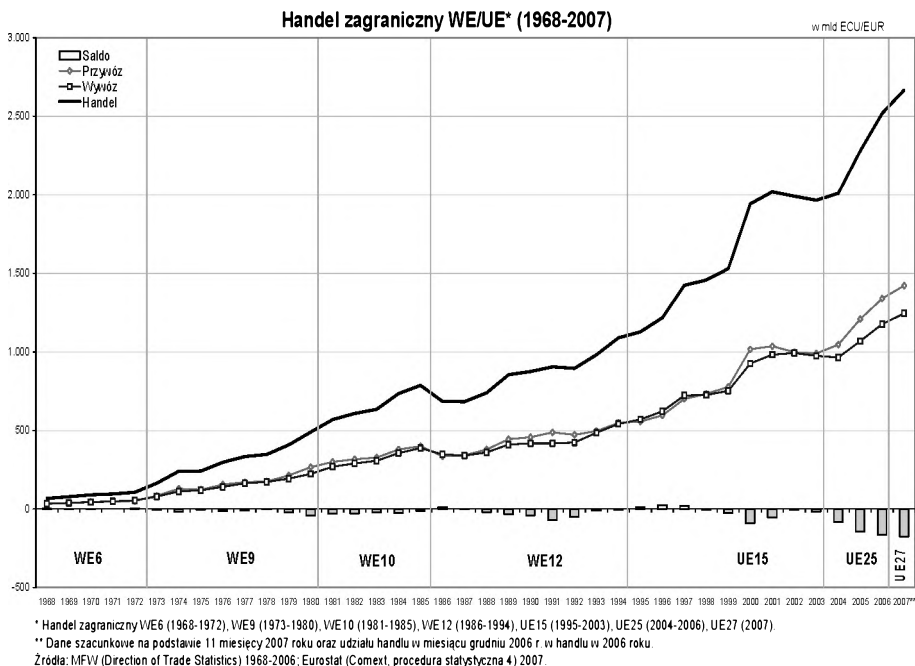
- wzrost światowych obrotów handlowych (w 2006 r. – 10 trylionów dolarów),
- zwiększenie udziału krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym,
- wzrost specjalizacji poszczególnych krajów w produkcji przemysłowej,
- liberalizację handlu, przejawiającą się w redukcji stawek celnych i barier pozataryfowych – (spadek przeciętnej stawki z 26,1% w 1980 r. do 10,4% w 2002 r.),
- wprowadzanie nowych reguł w handlu międzynarodowym, np. dotyczących ochrony własności intelektualnej,
- upowszechnienie zawierania regionalnych porozumień handlowych (Światowa Organizacja Handlu (WTO) określa ich liczbę na 220),
- wprowadzenie nowych modeli związanych z dostawą towarów jak np. system dostaw dokładnie na czas (“just-in-time”), transport multimodalny, polityka utrzymywania niskich zapasów,
- rozwój międzynarodowej zorganizowanej przestępczości i terroryzmu oraz związany z tym globalny wymiar bezpieczeństwa (atak na USA z 11 września 2001 r. miał skutki dla całego świata),
- wzrost znaczenia problematyki ochrony zdrowia i środowiska⁶.

W przypadku Wspólnoty Europejskiej suma przywozów i wywozów towarów w ujęciu wartościowym przekroczyła w 2006 roku 2 500 miliarda euro. W ujęciu ilościowym oznacza to około 173 miliony zgłoszeń celnych, odpowiadających pojedynczym transakcjom handlowym⁷. Skutkiem tego jest nieustanny wzrost szybkości przepływu towarów. Pomijając zagadnienie sprawowania kontroli nad legalnością ich przewozu, już samo przetworzenie wzrastającej gwałtownie ilości informacji musi rozdzielić problemy. W zakresie dochodów z cel utrzymała się przeciwna tendencja. Kolejne redukcje dokonane w wyniku negocjacji prowadzonych przez Światową Organizację Handlu (WTO), polityka Wspólnoty zawierania umów preferencyjnych z krajami trzecimi, a także autonomiczne obniżki doprowadziły do znaczącego spadku wpły-

⁶ Gordhan P., *Customs in the 21st century*, World Customs Journal, 2007, Vol.1, No 1, ss. 41–50.

⁷ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, KOM (2008) 169, s. 3.

wów z ceł⁸. Począwszy od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku udział tradycyjnych środków własnych, obejmujących przede wszystkim dochody z ceł zaczął gwałtownie spadać [rys.2]. W wyniku tego ich znaczenie jako środka pozyskiwania dochodów przez budżet Unii Europejskiej znacznie zmalało. Obecnie stanowią one zaledwie nie więcej niż 15%.



Rys. 1 Handel zagraniczny UE

Spadek znaczenia ceł w dostarczaniu dochodów budżetowych oraz konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa, znalazły wyraz w zmianie roli, jaką dla administracji celnych przewiduje Unia Europejska⁹. W wymiarze ogólnym Komisja dostrzega ją

⁸ Oręziak L., *Budżet Wspólnot Europejskich [w:] Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiCHZ, Warszawa 1996, s. 325; por.: Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The Economic And Social Committee, concerning a strategy for the Customs Union, COM (2001) 51 final, s. 5.

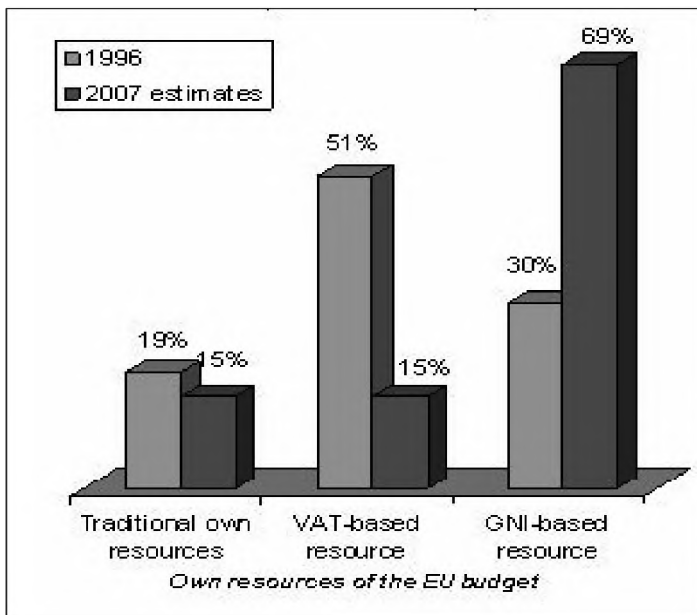
⁹ Zob.: The EU's Customs Policy Facilitating trade and protecting citizens, European Commission, Taxation and Customs Union DG, 2006, www.ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications, s. 2.

co prawda nadal w obszarze ochrony interesów Wspólnoty oraz jej obywateli, jednak inaczej zostają rozłożone akcenty. Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy, terroryzmowi i zorganizowanej przestępczości, obejmowanie kontrolą łańcucha dostaw towarów, a także stosowanie innych środków ochrony wspólnego obszaru celnego zyskuje w ten sposób pierwszoplanową rolę. Trzeba podkreślić, że wdrażanie odpowiednich środków oznacza w praktyce nadanie uprawnień administracjom celnym krajów członkowskich, do przeprowadzania kontroli towarów w wytypowanych obszarach. Należą do nich: obliczanie należności celnych (z uwzględnieniem elementów kalkulacyjnych tj. kodu towaru, wartości celnej i pochodzenia), przemieszczanie towarów, składowanie czasowe, procedury zawieszające oraz związane z niepłaceniem należności z uwagi na przeznaczenie, środki polityki handlowej, bezpieczeństwo zdrowia publicznego, ochrona środowiska, wspólna polityka rolna oraz bezpieczeństwo weterynaryjne, fitosanitarne i jakości handlowej. Warto zauważyć, że w zestawieniu tym przeważają zagadnienia mieszczące się w obszarze bezpieczeństwa.

Kontrola stanowiąca podstawową funkcję administracji celnych rzadko jest eksponowana w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej. Wynika to zapewne z jej negatywnego postrzegania przez środowisko gospodarcze, jako bariery utrudniającej nieskrępowany obrót towarowy. W przeciwieństwie do tego ułatwianie handlu jest jednym z głównych postulatów przedsiębiorców, uczestniczących w międzynarodowej wymianie handlowej¹⁰. Wynika to z przyczyn ekonomicznych. Koszty związane z przekraczaniem bariery tworzonej przez granicę celną, stanowią istotną pozycję w ogólnych kosztach prowadzenia działalności w sferze handlu międzynarodowego. Skutkiem tego Komisja Europejska za obecne funkcje administracji celnych uznaje, po pierwsze zapewnianie swobodnego przepływu towarów, a ponadto ochronę interesów ekonomicznych, środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa obywateli. Zazwyczaj podkreślane jest podstawowe znaczenie działalności administracji celnych dla funkcjonowania jednolitego rynku, zwalczania nadużyć finansowych oraz terroryzmu i zorganizowanej przestępczości w wymiarze transgranicznym¹¹. We wspólnym oświadczeniu szefów administracji celnych państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczącym roli tych organizacji w XXI wieku znalazły się sformułowania, które można uznać za długoterminową strategię w obszarze działania unii celnej. Z dokumentu tego wynikają m.in. zobowiązania do: zapewniania równowagi pomiędzy ułatwianiem legalnego handlu a ochroną oraz bezpieczeństwem obywateli i terytorium Wspólnoty, współpracy z sektorem prywatnym, poprawiania nadzoru nad przepływem towarów, wzmacniania zdolności szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych, zapewniania ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz

¹⁰ Grainger A., *Customs and trade facilitation: from concepts to implementation* [w:] World Customs Journal, Vol. 2, R.2008, nr 1, s.17.

¹¹ Customs in the European Union, European Commission, Taxation and customs union, 26.01.2006, www.europa.eu.int/comm/taxation



Rys. 2 Tradycyjne środki własne na tle wpływów z VAT oraz bezpośrednich wpłat krajów członkowskich
 źródło: www.ec.europa.eu/budget_glance/where_from_en.htm.

ogólnego zwiększania skuteczności swojego działania, uwzględniając potrzeby obywateli i gospodarki¹².

Należy zwrócić uwagę, że w dokumentach Unii Europejskiej pojęcia „bezpieczeństwo” i „ochrona” są stosowane w różnych kontekstach. Termin „bezpieczeństwo” pojawia się w odniesieniu do transgranicznego przemieszczania: broni, materiałów wybuchowych, towarów podwójnego zastosowania (cywilnego i wojskowego), materiałów biologicznych, chemicznych i radioaktywnych. Pojęcie „ochrona” jest natomiast używane w związku z zabezpieczaniem zdrowia i życia obywateli oraz środowiska i oznacza kontrolę nad towarami mogącymi rozprzestrzeniać choroby, substancjami niebezpiecznymi oraz szkodliwymi, zanieczyszczeniami i odpadami, lekami, prekursorami narkotyków, a nawet towarami codziennego użytku.

Unia Europejska określa zatem dla administracji celnych podstawowe funkcje w obszarach: zwalczania oszustw i nadużyć (finansowych), przestępczości zorganiz-

¹² Por.: Deklaracja Paryska w sprawie przyszłej roli administracji celnych oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2008 r. w sprawie czterdziestej rocznicy ustanowienia Unii Celnej P6_TA(2008)0305.

zowanej i terroryzmu, ochrony interesów finansowych Wspólnoty, ochrony własności intelektualnej i dziedzictwa kulturowego, zapewniania bezpieczeństwa towarów i bezpieczeństwa międzynarodowego handlu, a także ochrony zdrowia i środowiska. Szczególne miejsce zajmuje także zobowiązanie administracji celnych do zapewniania swobodnego przepływu towarów. Należy zauważyć, że osią ich działalności pozostaje jednak pomimo to kontrola transgranicznego ruchu towarów, bez względu na to czemu służy. Z tych powodów Komisja Europejska akcentuje konieczność ciągłego ulepszania narzędzi działania przez administracje celne tak, aby nie zmniejszając poziomu bezpieczeństwa i ochrony interesów Wspólnoty zapewnić swobodny przepływ towarów. Zachowanie równowagi pomiędzy postulatem ułatwiania legalnego handlu a ochroną obywateli, środowiska i interesów Wspólnoty, stanowi współcześnie największe wyzwanie dla administracji celnych w Unii Europejskiej, ale także w innych krajach. Ta dualistyczna rola wynika z oczekiwań środowiska zewnętrznego, które jedynie pozornie wydają się być sprzeczne. Środowisko gospodarcze nie akceptuje bowiem zapewniania bezpieczeństwa kosztem rozwoju gospodarczego. Wspieranie handlu międzynarodowego oraz eliminowanie przestępczości i innych zjawisk niepożądanych, które w nim występują stanowi istotę współczesnej roli organizacji odpowiedzialnych za sprawne funkcjonowanie unii celnej. Komisja Europejska dostrzega, zatem fundamentalną rolę administracji celnych w sześciu podstawowych obszarach do których należą:

- wspieranie konkurencji i legalnej wymiany handlowej,
- kontrola prawidłowości wpłat cel i podatków,
- eliminowanie handlu towarami pirackimi i podrabianymi,
- zwalczanie oszustw, przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, terroryzmu,
- wdrażanie środków polityki handlowej takich jak preferencje, kontyngenty i środki antydumpingowe,
- chronienie obywateli i środowiska naturalnego przed towarami niebezpiecznymi¹³.

W działaniach dostosowawczych cła wspólnotowego, które mają zapewnić poprawę skuteczności i sprawności działania Unia Europejska przyjęła kilka priorytetów. Należą do nich:

- ulepszenie instrumentów kontroli i zwalczania nadużyć finansowych,
- redukcja kosztów ponoszonych przez podmioty gospodarcze w związku z koniecznością dostosowywania się do ustawodawstwa celnego,
- poprawa efektywności zarządzania kontrolą towarów na granicach,
- ochrona obywateli UE w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw towarów¹⁴.

¹³ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, KOM(2008) 169, s. 4.

¹⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 624/2007 ustanawiająca program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2013), OJ L154/25.

Z uwagi na fakt, iż w Unii Europejskiej nie funkcjonuje jedna wspólnotowa agencja realizująca funkcje celne, ale oddzielne administracje krajowe, obszar „cel” w pewnym zakresie jest kształtowany przez rozwiązania organizacyjne i prawne przyjęte w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce zadania z zakresu realizacji polityki celnej odpowiednia ustawa zleca formacji określonej jako Służba Celna. Tworzy ją 16 izb celnych, które wraz z podporządkowanymi im finansowo, kadrowo i logistycznie urzędami realizują m.in. zadania przewidziane w ramach unii celnej. W obszarze tym do zadań Służby Celnej należą przede wszystkim:

- wykonywanie czynności związanych z nadawaniem przeznaczenia celnego towarom,
- wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów,
- wykonywanie zadań z zakresu statystyki obrotów handlowych pomiędzy państwami członkowskimi INTRASTAT oraz z krajami trzecimi EXSTRASTAT,
- eliminowanie przestępczości związanej z wprowadzaniem i wyprowadzaniem niektórych towarów objętych reglamentacją obrotu z uwagi na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo międzynarodowe takich jak odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym,
- zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, dobrami kultury, dzikimi zwierzętami i produktami uzyskiwanymi z nich, prawami własności intelektualnej, towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa i pokoju międzynarodowego, a także
- współudział przy realizacji wspólnej polityki rolnej¹⁵. Prowadzenie kontroli jest, w tym wypadku traktowane jako środek realizacji tak określonych zadań.

Trzeba dodać, że polska Służba Celna, podobnie jak odpowiednie organizacje w innych krajach członkowskich, wykonuje także zadania niezwiązane z funkcjonowaniem europejskiej unii celnej, do których należą przede wszystkim kontrola podatku akcyzowego oraz hazardu.

Podsumowując, należy podkreślić, iż z uwagi na pełnione funkcje administracje celne stanowią istotny element systemu zapewniania bezpieczeństwa dla obywateli, środowiska i rynku Unii Europejskiej. Nie zmienia tego fakt, że w pewnym zakresie nadal należy do nich zasilanie budżetu UE oraz gromadzenie danych statystycznych o obrotach handlowych. Przyglądając się funkcjonowaniu administracji celnych, musimy dostrzec także, iż sposób ich działania ulega zmianom pod wpływem wielu czynników związanych, najogólniej rzecz biorąc, z procesem globalizacji światowej

¹⁵ Por. Art. 2 ustawy z d. 27.08.2009 r. o Służbie Celnej.

gospodarki. Szczególnie ważnym elementem jest bez wątpienia stały wzrost wielkości międzynarodowej wymiany handlowej. Wynikiem tego jest konieczność ciągłego powiększania zdolności do zapewniania obsługi coraz to większej ilości przesyłek, przy utrzymaniu nakładów na tym samym poziomie, a także wzmacnianiu bezpieczeństwa i ochrony obywateli oraz terytorium Wspólnoty. Daje się zauważyć, że potrzeby środowiska zewnętrznego w tym zakresie, znajdują stopniowo odzwierciedlenie w zmianach sposobu działania administracji celnych. W stosunku do tradycyjnej roli i sposobu ich funkcjonowania oznacza to konieczność dokonywania istotnych przekształceń. Dotyczy to także otoczenia prawnego w jakim działają, w tym przede wszystkim przeznaczeń (reżimów) celnych stanowiących podstawowy składnik procedur stosowanych w handlu międzynarodowym. Zmianom podlega, zatem konstrukcja prawna na jakiej opiera się funkcjonowanie europejskiej unii celnej, ale też organizacja i techniki działania administracji odpowiedzialnych za wdrażanie odpowiednich środków. Odnosi się to zwłaszcza do obszaru bezpieczeństwa. Odpowiedzią na szanse i zagrożenia wynikające z globalizacji, musi być bowiem globalna zmiana podejścia do kontroli transgranicznego przemieszczania towarów.

Bibliografia

1. Art. 2 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o Służbie Celnej.
2. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The Economic And Social Committee, concerning a strategy for the Customs Union, COM (2001) 51 final.
3. Customs in the European Union, European Commission, Taxation and customs union, 26.01.2006, www.europa.eu.int/comm/taxation
4. Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, [red. nauk.] J. Czaputowicz, Wyd. Nauk PWN, Warszawa 2008.
5. Czubik P., *Wolny handel towarami. Podstawy międzynarodowo-prawne regionalizmu handlowego*, Zakamycze–Kraków 2002.
6. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 624/2007 ustanawiająca program działań dla cel we Wspólnocie (Cla 2013), OJ L154/25.
7. Deklaracja Paryska w sprawie przyszłej roli administracji celnych oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2008 r. w sprawie czterdziestej rocznicy ustanowienia Unii Celnej P6_TA(2008)0305.
8. Gordhan P., *Customs in the 21st century*, World Customs Journal, 2007, Vol.1, No 1, ss. 41–50.
9. Grainger A., *Customs and trade facilitation: from concepts to implementation* [w:] World Customs Journal, Vol. 2, R.2008, nr 1.
10. Klepacki Z. M., *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, PWN, Warszawa 1986.
11. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, KOM (2008) 169.

12. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, KOM(2008) 169.
13. Oręziak L., *Budżet Wspólnot Europejskich* [w:] *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiCHZ, Warszawa 1996.
14. The EU's Customs Policy Facilitating trade and protecting citizens, European Commission, Taxation and Customs Union DG, 2006, www.ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications.
15. Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, art. 23, Dz.U.UE z dnia 29.12.2006, C 321 E/39. (wersja skonsolidowana).
16. Zielona księga w sprawie technologii wykrywania w pracy organów ścigania, celnych i pozostałych organów bezpieczeństwa, Komisja Europejska, KOM (2006) 474 z dn. 01.09.2006.