

# Konrad Raczkowski

---

## Nowoczesna administracja celna, jako służba kontroli handlu międzynarodowego : w kierunku dobrej administracji

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 527-535

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Konrad Raczkowski<sup>1</sup>

## NOWOCZESNA ADMINISTRACJA CELNA, JAKO SŁUŻBA KONTROLI HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

### W kierunku dobrej administracji

Pojęcie administracja wywodzi się najprawdopodobniej jeszcze z czasów starożytnego Egiptu, Persji oraz Rzymu. W języku łacińskim funkcjonuje, jako *administrare*, co oznacza być pomocnym. Terminem tym zwyczajowo określa się działalność organizatorską, realizowaną przy pomocy państwowego aparatu urzędników, która w swoim zakresie zawiera sprawy publiczne, regulowane za pomocą ogólnych norm prawnych.

Termin administracja celna funkcjonuje zamienienie, jako synonim pojęcia Służba Celna. Znajduje to swoje logiczne uzasadnienie w powołaniu Służby Celnej<sup>2</sup> oraz w służbie społeczeństwu (administro – zarządzać, służyć, publicus – społeczny, zbiorowy, ogólny)<sup>3</sup> przejawianej w wykonywaniu funkcji związanej z zapewnieniem zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej, wywozu towarów z obszaru celnego tejże Wspólnoty oraz wykonywania obowiązków określonych w innych przepisach odrębnych, zwłaszcza w zakresie podatku akcyzowego<sup>4</sup>. Administracja celna stanowi tym samym składnik administracji niespolonej (podległej centralnym organom administracji) oraz jeden z komponentów systemu, którym jest cała administracja.

Z punktu widzenia obywatela, stykającego się z administracją każdego szczebla ważne jest praworządne i pomocnicze jego traktowanie, zgodne w tej mierze z art. 41 Karty Praw Podstawowych Wspólnoty Europejskiej wprowadzającej zasadę prawa do dobrej administracji (*right to good administration*)<sup>5</sup>. Zasadę tę, rozwija uchwalony przez Parlament Europejski we wrześniu 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA)<sup>6</sup>. Należy pamiętać, iż dobrej administracji nie sposób rozpatrywać po-

<sup>1</sup> Dr. Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12.

<sup>2</sup> Służba Celna została powołana na mocy Ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz. U. nr 156, poz. 1641 z późn. zm., w skutek likwidacji działającego od 1954 r. Głównego Urzędu Cel.

<sup>3</sup> K. Mikulski, *Technologia informacyjna w administracji i dla administracji*, KPSW, Bydgoszcz 2008, s. 12.

<sup>4</sup> Zob. art. 1 Ustawy o Służbie Celnej z dnia 24 lipca 1999 r. (Dz. U. 2004, nr 156, poz. 1641).

<sup>5</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i prawo” 2003, nr 7, s. 73.

<sup>6</sup> Zawarte w nim zasady kierowane są do uczestników postępowań administracyjnych, a w szczególności do urzędników państwowych, wymieniając: praworządność, dobrą praktykę administracyjną, współmierność, niedyskryminowanie, zakaz nadużywania uprawnień, niezależność, obiektywizm, bezstronność, uprzejmość.

przez pryzmat jedynie efektywności ekonomicznej, która częstokroć bierze górę nad zdrowym rozsądkiem i zanikiem dbałości o dobrze pojmowany strategiczny interes narodowy. Rachunek ekonomiczny, jak i wybór najlepszego rozwiązania w relacji nakładów do kosztów, wielkości pobranych danin do kosztów czy nakładów do liczby wykonywanych czynności może być jedynie sztucznym kreowaniem atmosfery iluzorycznej efektywności, niszcząc wzajemne zaufanie i stosunki społeczne panujące wewnątrz organizacji. Z kolei dla obywatela w sposób naturalny nie tylko będzie zaprzeczeniem przyjaźni czy pomocniczości, lecz także może służyć kreowaniu postaw antyklienckich w wadliwie postrzeganej (nadgorliwej) wówczas, konstytucyjnej efektywności ściągania danin publicznych.

## Kontrola towarowego łańcucha dostaw w handlu międzynarodowym

Handel zagraniczny definiowany jest, jako odpłatna wymiana towarów lub usług z parterami posiadającymi siedzibę poza granicą celną państwa<sup>7</sup>. W niniejszej publikacji zostanie omówione wąskie znaczenie tego terminu<sup>8</sup>, odnoszące się jedynie do materialnych dóbr sprzedawanych za granicą, bądź zakupywanych za granicą, jako element handlu międzynarodowego dotyczący grupy krajów oraz całego globu. Więż bezpośrednich powiązań międzynarodowych pojawia się natomiast wszędzie tam, gdzie prowadzony jest handel towarami pochodzącymi z zagranicy, bądź komponenty danego wyrobu produkcji własnej pochodzą z zagranicy<sup>9</sup>.

Rozpatrując kontrolę towarowego łańcucha dostaw<sup>10</sup> poprzez pryzmat administracji celnej należy zauważyć, iż zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, związanego także ze zwalczaniem przestępczości w sferze obrotu towarowego przypisuje administracji celnej wraz ze służbami granicznymi<sup>11</sup> (w tym również wewnętrznymi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego) oraz innymi (np.: fitosanitarnymi, weteryna-

---

uczniwość, odpowiadania na piśmie w ojcystym języku obywatela którego sprawa dotyczy, zobowiązania do przekazania sprawy właściwej (rzeczowo lub miejscowo) jednostce organizacyjnej, prawo do wysłuchania i złożenia oświadczeń, zachowanie właściwego terminu rozstrzygnięcia czy obowiązku obiektywnego uzasadnienia sprawy. Zob. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> Aussenwirtschafts-Alphabet, Deutsche Bank AG, Frankfurt am Main 1986, s. 97-98.

<sup>8</sup> Handel zagraniczny w ujęciu szerokim odnosi się do obrotów majątkowo-kredytowych oraz bieżących, na które składają się (po za wymiana towarową) zakup i sprzedaż zagranicę dóbr materialnych (np.: licencji, praw własności intelektualnej) czy usług oraz wszelkie zobowiązania determinowane z przemieszczeniem ludności poza granicę czy utrzymywanie placówek zagranicznych.

<sup>9</sup> B. Stępień, *Handel zagraniczny. poradnik dla praktyków*, PWE, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>10</sup> Kontrola towarowego łańcucha dostaw posiada odniesienie zarówno do przedsiębiorców, funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa i porządku publicznego czy też samych grup przestępczych planujących lub monitorujących dany proceder przemieszczania (eksport, import, tranzyt) ładunku. Podjęte inicjatywy międzynarodowe w tym względzie ujęte zostały m.in. w ramy Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC), Inicjatywy Bezpieczeństwa Kontenerów (CSI), Inicjatywy Przeciwko Proliferacji Broni Masowego Rażenia (PSI) czy Porozumienia w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (TRIPS). Zob. K. Raczkowski, *Mobilne grupy kontrolne w systemie działania Krajowej Administracji Skarbowej*, [w:] Z. Gilowska, H. Lzdebski, K. Raczkowski, *Efektowna Administracja Skarbowa*, Difin, Warszawa 2007, s. 107-108 oraz Specjalne Wydanie Dz. U. WE: Rozdział 02 *Unia celna i swobodny przepływ towarów*, t. 002/2004, s. 291.

<sup>11</sup> Szczegółowe zasady regulujące uprawnienia Straży Granicznej w tej materii reguluje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie upoważnienia innych organów administracji państwowej do wykonywania niektórych zadań organów celnych (Dz. U. 2004, nr 101, poz. 1032).

ryjnymi) pierwszoplanową rolę. Warto dodać, iż szczególnie w ramach swobodnego przepływu towarów (również osób, usług czy kapitału) w ramach Wspólnoty Europejskiej zagwarantowanie optymalnej efektywności działania jest trudne do wykonania.

Kontrola w tym wykonaniu posiada znamiona władczości, gdyż upoważnia funkcjonariuszy/pracowników celnych do korzystania z przymusu administracyjnego, w stosunku do adresatów tychże czynności. Zatem adresaci nie tylko muszą tolerować taki stan lecz także zobligowani są do uczestnictwa w wykonywaniu kontroli<sup>12</sup> oraz mogą podlegać pewnym sankcjom<sup>13</sup>.

Należy wskazać, iż administracja celna odprowadza do budżetu krajowego blisko 30% ogólnych wpływów, zatem mechanizmy kontroli powiązane z analizą ryzyka i wykonaniem fizycznej kontroli winny być rozwijane i udoskonalane. Biorąc pod uwagę fakt zaangażowania poszczególnych działów zespołów pracowniczych poprzez miernik efektywności finansowej kontroli liczony w stosunku do pojedynczego funkcjonariusza, dane są wręcz imponujące i stanowiły za rok 2007: dla komórek kontroli przedsiębiorców 593.412,37 zł, zwalczania przestępczości 92.774,50 zł, kontroli zgłoszeń celnych 20.999,29zł. oraz szczególnego nadzoru podatkowego 2.329,56 zł<sup>14</sup>. Niestety ostatnia kategoria obejmująca szczególny nadzór podatkowy nie przedstawia się imponująco, a schematy kontroli oparte o stały i przewidywalny nadzór są ewenementem, praktycznie nie spotykanym w demokratycznych państwach. W istocie utrzymywanie takiego stanu powoduje powstawanie więzi organizacyjnych funkcjonariuszy celnych z pracownikami danego zakładu, w którym pełnią służbę. Obumiera w ten sposób efektywność kontroli, a w wielu przypadkach praca administracji celnej sprowadza się do potwierdzania zautomatyzowanych procedur procesu technologicznego – prowadzonych częstokroć z wyłączeniem czynnika kontroli państwowej, a jedynie fikcyjnym potwierdzeniem rzekomych czynności<sup>15</sup>.

Generalnie działanie komórek kontrolnych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych pochłania około 1/3 całości budżetu danej izby celnej, zatem w aspekcie uzyskiwanych wyników ekonomicznych jest to rezultat więcej jak dobry.

Wszystko to sprawia, iż ogólnie i w wąskim znaczeniu potraktowany w niniejszym zagadnieniu temat kontroli handlu międzynarodowego można uznać za otwarty i wymagający poprawy w podsystemach przedsiębiorca-urzędnik, urzędnik-urzędnik, urzędnik-państwo czy urzędnik-gospodarka nieoficjalna.

## Nowoczesna administracja celna

Z perspektywy minionych lat i na progu XXI wieku, należy zastanowić się, czy współczesna administracja celna jest nowoczesna? W czym winna przejawiać się owa nowoczesność? Czy analiza gospodarki światowej i stanu rozwiązań organizacyjnych w państwie pozwala na modernizację autonomiczną bądź międzyresortową administracji (w tym również celnej)? I wreszcie, czy możliwe jest unowocześnienie prakseologiczne administracji celnej z pominięciem politycznej ingerencji, uwzględniając obiektywizm?

<sup>12</sup> Zob. szersze stanowisko P. Przybysz, *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Lewis Nexis, Warszawa 2006, s. 120 i n.

<sup>13</sup> Zob. art. 83 § 1, art. 94 § 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2007, nr 111, poz. 765).

<sup>14</sup> *Strategiczny plan kontroli Służby Celnej*, MF, Warszawa 2008, s. 5.

<sup>15</sup> *Strategia działania Służby Celnej 2007+*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007, s. 4-5.

Problem ten można rozpatrywać w wielu kategoriach, zwłaszcza w analizie podsystemów występującej w samej administracji czy powiązań zewnętrznych<sup>16</sup>. Z uwagi na fakt, iż omawiana administracja stanowi element sektora publicznego, oddziałującego w znacznej mierze na system społeczno-gospodarczy kraju oraz kształtujący stosunki wymiany międzynarodowej, zasadniczą treść prognostycznego modelu administracji celnej zostanie oparta o możliwości poprawy gospodarności, efektywności i skuteczności sektora publicznego. Podejście takie może zwiększyć jakość świadczonych usług w świetle wykonywanych zadań. Z uwagi na ograniczone możliwości objętościowe dokonywania poszczególnych charakterystyk w prezentowanym artykule pomija on obliczenia wielomianów i odpowiednich eksperymentów całościowych mogących być zastosowanych np: w pakietach MATLAB czy Simulink<sup>17</sup>, skupiając się na strategicznym modelu koncepcyjnym implikacji nowego zarządzania publicznego (NPM)<sup>18</sup> w administracji. Zasadniczo zaprezentowany model polega na elastycznej modyfikacji nakładów i procedur na osiąganie wyników, konsolidacji orientacji strategicznej, równoważąc mechanizmy i instrumenty rynkowe z funkcjami publicznymi.

Ponieważ cały model prognostycznej nowoczesnej administracji celnej zostanie oparty o Służbę Celną, Urzędy Kontroli Skarbowej, administrację podatkową, Straż Graniczną, Policję oraz Inspekcję Transportu Drogowego przedstawiony zostanie wariant konsolidacji struktur, jako przejaw możliwości odbiurokratyzowania i poprawy wyników finansowych całej administracji, dążąc do kształtowania w pełni profesjonalnego zespołu funkcjonariuszy oraz pracowników.

Próby budowy nowoczesnej administracji celnej były dokonywane na przestrzeni minionych lat, jednakże żadna z nich nie została w pełni zakończona lub wprowadzona w życie. Ostatnie wysiłki reformatorskie prowadzone w latach 2006–2007 zakładały połączenie administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej w jedną administrację, jako Krajowa Administracja Skarbowa. Prace były na tyle poważne, iż zostały oparte o podejście metodyczne i naukowe z zastosowaniem najnowszych osiągnięć rozwiązań informatycznych w ujęciu Business Intelligence. Wypracowano wówczas projekty czterech ustaw reformatorskich i przygotowano ponad 60 projektów aktów wykonawczych.

Pomimo, iż reformę zawieszono na skutek wahań sceny politycznej, koncepcja samych zmian, choć w autonomicznym kształcie pozostała i z powodzeniem jest kontynuowana. Należy zaznaczyć pozytywny wynik tego rozwiązania polegający na zastosowaniu przygotowanego materiału z lat 2006–2007, dzięki czemu prace mogły być kontynuowane w ramach przeorientowania wizji organizacyjnego funkcjonowania Służby Celnej (z wyłączeniem administracji podatkowej i kontroli skarbowej). Proces

---

<sup>16</sup> Analizując powiązania zewnętrzne należy uwzględnić wpływ instytucji wspierających i normalizujących międzynarodowy handel, jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBRD), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BIS) czy wszelkie relacje z podmiotami pozarządowymi, jak: Międzynarodowa Izba Handlowa, Europejska Izba Handlowo-Przemysłowa czy Centra Euro Info (EIC). Zob. głębsza analiza podmiotowa została przedstawiona w: J. Rymarczyk (red.), *Handel zagraniczny. Organizacji i technika*, PWE, Warszawa 2005, s. 54–78.

<sup>17</sup> Zob. szersze omówienie dokładnych wyników Tchórzewski J., *Reinżynieria rozwoju systemu administracji realizującej dochody budżetu państwa*, [w:] Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski (red.), *Nowoczesna administracja skarbowa*, Difin, 2007, s. 57–67.

<sup>18</sup> Zob. A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn 2006, s. 11.

wprowadzania zmian nie jest prosty, gdyż zależy od czynnika ludzkiego, w którym trudno kształtować trwale zmiany w postawach i osobowościach.

Abstrahując od powyższej koncepcji (logicznie uzasadnionej i słusznie wprowadzanej) należy zastanowić się nad możliwością szerszej reformy administracji celnej. Służba Celna, jako jednolita umundurowana formacja zapewniająca zgodny z prawem przywóz towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej oraz wywóz towarów z obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, wykonuje zadania określone odrębnymi przepisami, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego (Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz. U. nr 156, poz. 1641 z późn. zm.). Licząc obecnie około 15,5 tys. pracowników/funkcjonariuszy (w 16 izbach celnych oraz 46 urzędach celnych) podporządkowanych Szefowi Służby Celnej i nadzorowanych przez Ministra Finansów może być synergicznie powiązana z:

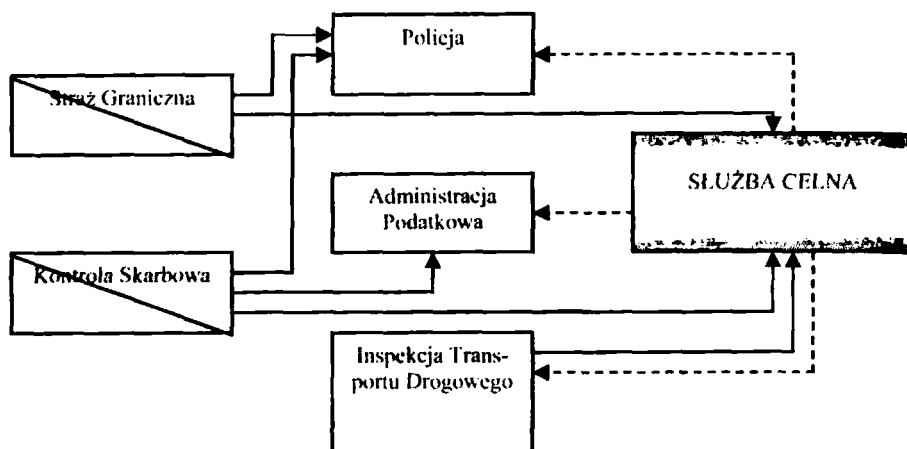
- Kontrolą Skarbową – (ok. 5,4 tys. pracowników) jako finansową inspekcją państwową, kontrolowaną przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i będącej w podległości Ministra Finansów (GIKS, 16 dyrektorów urzędów kontroli skarbowej),
- Administracją podatkową – (ok. 38 tys. pracowników), jako największą liczebnie administracją publiczną odpowiedzialną za konstytucyjną sferę finansów publicznych, skupioną wokół właściwych miejscowo i rzeczowo organów (16 dyrektorów izb skarbowych, 401 naczelników urzędów skarbowych), podległą Ministrowi Finansów,
- Strażą Graniczną – (ok. 20,4 tys. pracowników), jako formacją podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Komendanta Głównego Straży Granicznej, jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Struktura organizacyjna SG obejmuje Komendę Główną SG, 12 Oddziałów (OSG) oraz funkcjonujące 3 ośrodki szkoleniowe,
- Inspekcją Transportu Drogowego – (ok. 880 osób)<sup>19</sup>, jako wyspecjalizowaną i uzbrojoną służbą umundurowaną kierowaną przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, jako centralnego organu administracji rządowej podległego ministrowi do spraw transportu (aktualnie Ministrowi Infrastruktury). Struktura organizacyjna ITD obejmuje Główny Inspektorat Transportu Drogowego GITD oraz 16 inspektoratów wojewódzkich,
- Policją – (ponad 100 tys. funkcjonariuszy/pracowników), jako umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kierowanej przez Komendanta Głównego Policji – jako centralnego organu administracji rządowej i nadzorowanej przez Ministra Właściwego do Spraw Wewnętrznych<sup>20</sup>. Struktura organizacyjna Policji obejmuje Komendę Główną Policji, 16 Komend Wojewódzkich oraz ośrodki szkoleniowe.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane służby i formacje liczba osób w nich zatrudnionych wynosi blisko 165 tys. funkcjonariuszy, inspektorów, urzędników i in-

<sup>19</sup> W ITD na koniec 2008 r. pracę świadczyło 531 inspektorów oraz 152 pracowników korpusu służby cywilnej.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz. U. 2007, nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

nych pracowników. Jednocześnie wskazując się na realne postulowane niedobory etatowe – blisko 3,5 tys. w Policji<sup>21</sup> czy 2,8 tys. w administracji podatkowej<sup>22</sup>, już można uzyskać ponad 6 tys. etatów które mogłyby być przesunięte międzyresortowo wraz z odpowiednimi pracownikami/funkcjonariuszami w ramach wymiany. Pozwoliłoby to np: na doetatyzowanie Policji funkcjonariuszami Straży Granicznej, Służby Celnej oraz pracownikami/inspektorami kontroli skarbowej. Uwzględniając fakt przechodzenia funkcjonariuszy (SG oraz Policji) na wcześniejsze emerytury, związane zwłaszcza z planowaną modernizacją systemu emerytalnego służb mundurowych w roku 2010, niedobory etatowe w samej Policji w latach 2010–2011 mogą wynieść co najmniej kilkanaście tysięcy funkcjonariuszy, biorąc pod uwagę fakt, iż na początku 2009 r. prawo do wcześniejszej emerytury w tej formacji uzyskało 33 tys. funkcjonariuszy<sup>23</sup> (rys. 1).



Rysunek 1. Koncepcyjny wariant tworzenia nowych struktur Służby Celnej poprzez funkcjonalno-ekonomiczną modernizację wybranych struktur państwa.  
Źródło: opracowanie własne.

Likwidacja Straży Granicznej, jak i kontroli skarbowej – z równoległym przesunięciem pracowników i wykonywanych zadań do Policji, administracji podatkowej oraz Służby Celnej, nie tylko ograniczyłaby gigantyczne koszty funkcjonowania tych służb, lecz także usprawniłaby pracę nowych skonsolidowanych struktur pracowniczych, eliminując dublowanie zadań. Podobne efekty można byłoby uzyskać łącząc Służbę Celną ze Strażą Graniczną czy Służbę Celną z kontrolą skarbową. Wariantów optymalizacji jest kilka i każdy byłby dobry, gdyby w istocie prowadził do uzyskania wartości dodanej. Podążając za P.F. Druckerem można wskazać, iż postrzegając administrację celną przez pryzmat nowoczesnego przedsiębiorstwa winna być ona dobra w doskonaleniu tego co robi, dobra w rozszerzaniu działalności i innowacyjna<sup>24</sup>.

Zaproponowany wariant NPM – okrojony z ortodoksyjnych koncepcji maksymalnego urynkowienia sektora publicznego mógłby być zastosowany poprzez analogię

<sup>21</sup> Liczba wakatów w Policji na koniec 2008 roku wyniosła niespełna 2,8 tys. osób. Przewidywana liczba wakatów w roku 2009 to 3 3,5 tys. osób. Zob. *Materiały statystyczne i prognozy KGP*, Warszawa 2009.

<sup>22</sup> Sprawozdanie z prac Zespołu do spraw analizy obciążenia pracą etatów w jednostkach organizacyjnych resortu finansów, MF, Warszawa 2006, s. 4.

<sup>23</sup> Dane Komendy Głównej Policji, KGP, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> P.F. Drucker, *Zurządzenie w XXI wieku*, Muza S.A., Warszawa 2000.

do likwidacji (włączenia w inne struktury) Służby Celnej, jednakże rozwiązanie takie zarówno z przesunięcia asymetrycznych zagrożeń w skali globalnej (kryzysy finansowe, handlowe), jak i znacznego dublowania zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przez różne służby i instytucje wydaje się bardziej nieefektywne.

## Podsumowanie

Nie wyczerpując całości problematyki możliwości kreowania czy też modernizacji Służby Celnej w kategoriach wewnętrznych, a zwłaszcza z punktu widzenia interesu państwa, wypada zauważyć, iż proponowane możliwości menedżeryzacji i strukturyzacji sektora publicznego są ograniczone. Wiąże się to ze względami społeczno-politycznymi wynikającymi ze zbyt długiego tolerowania pracy częstokroć przewencyjnej czy nawet międzyresortowo – konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi służbami.

Zdaniem B. Siemienieckiego szybki rozwój gospodarczy oraz prowadzona równoległe demokratyzacja życia społecznego determinują potrzebę zmian w administracji<sup>25</sup>. Niewątpliwie, pomimo obaw polityków w zakresie podjęcia niepopularnych reform w zakresie modernizacji struktur państwowych wydaje się, iż nowoczesna administracja celna, jako nowoczesna służba kontroli handlu międzynarodowego powinna być przeanalizowana w szerszym kontekście międzyresortowych aliansów, przekształceń i zmian. Nie można opierać się w nieskończoność na istniejącym porządku, częściowo anachronicznym i nie przystającym do nowych zadań czy wyzwań współczesności. Brak dostatecznej kontroli społecznej czy partycypacji w zarządzaniu powoduje, iż budowa czy też modernizacja struktur państwowych nie jest łatwa, jednakże winna być przeprowadzana.

## Literatura

1. *Aussenwirtschafts-Alphabet*, Deutsche Bank AG, Frankfurt am Main 1986.
2. Dane Komendy Głównej Policji, KGP, Warszawa 2009.
3. Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza S.A., Warszawa 2000.
4. Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
5. Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i prawo” 2003, nr 7, s. 73.
6. Mikulski K., *Technologia informacyjna w administracji i dla administracji*, KPSW, Bydgoszcz 2008.
7. Misala J., *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa*, SGH, Warszawa 2005.
8. Przybysz P., *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Lewis Nexis, Warszawa 2006.
9. Raczkowski K., *Mobilne grupy kontrolne w systemie działania Krajowej Administracji Skarbowej*, [w:] Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski, *Efektywna Administracja Skarbowa*, Difin, 2007.

<sup>25</sup> B. Siemieniecki, *Kierunki zmian we współczesnej edukacji a technologia informacyjno-komunikacyjna*, [w:] S. Juszczyk (red.), *Edukacja medialna w społeczeństwie informacyjnym*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2002, s. 25.



10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie upoważnienia innych organów administracji państwowej do wykonywania niektórych zadań organów celnych (Dz. U. 2004, nr 101, poz. 1032).
11. Rymarczyk J. (red.), *Handel zagraniczny. Organizacji i technika*, PWE, Warszawa 2005.
12. Siemieniecki B., *Kierunki zmian we współczesnej edukacji a technologia informacyjno-komunikacyjna*, [w:] S. Juszczyk (red.), *Edukacja medialna w społeczeństwie informacyjnym*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2002.
13. Specjalne Wydanie Dz. U. WF Rozdział 02 Unia celna i swobodny przepływ towarów, Tom 002/2004.
14. *Sprawozdanie z prac Zespołu do spraw analizy obciążenia pracą etatów w jednostkach organizacyjnych resortu finansów*, MF, Warszawa 2006.
15. Stępień B., *Handel zagraniczny. poradnik dla praktyków*, PWE, Warszawa 2007.
16. *Strategia działania Służby Celnej 2007+*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007.
17. *Strategiczny plan kontroli Służby Celnej*, MF, Warszawa 2008.
18. Tchórzewski J., *Reinżynieria rozwoju systemu administracji realizującej dochody budżetu państwa*, [w:] Z. Gilowska, R. Tadeusiewicz, J. Tchórzewski (red.), *Nowoczesna administracja skarbowa*, Difin, 2007.
19. Ustawa o Służbie Celnej z dnia 24 lipca 1999 r. (Dz. U. 2004, nr 156, poz. 1641).
20. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz. U. 2007, nr 43, poz. 277 z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2007, nr 111, poz. 765).
22. Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*, [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Olsztyn 2006.

## Summary

# MODERN CUSTOMS ADMINISTRATION AS A MEANS OF INTERNATIONAL TRADE CONTROL

Modern global economy, as a historically shaped changeable system of connections between entities of international labour division<sup>26</sup> constitutes a progressive mechanism of influence on particular countries. Even while taking a single enterprise acting on a local market into consideration, it is difficult not to notice indirect international links for example, such as standardization of goods, competition with foreign entities or implementing and using the best technological solutions. In such conditions, multidimensional quality implications come out naturally. They change the level of social life and technical knowledge or culture offering much better, common and unique products.

The essence of democratic countries of law implementing international exchange is ensuring normalization of this process and at the same time an effective and

---

<sup>26</sup> See: J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa*, SGH, Warszawa 2005, s. 16.

comfortable control of supply chain of goods. It seems that customs administration<sup>27</sup>, as performing to some extent an ancillary role for entrepreneurs, plays a crucial role in monitoring, control and management of international goods exchange. That is why it is worth considering what should such administration be like in order to be perceived as modern?

From the point of view of modernization changes, especially in the area of functional, professional, technical and informational relations that can be implemented in the coming years it is advisable to forecastingly indicate the features that should characterize modern customs administration. To do this it will be undertaken to present hypothetical, most well-grounded from the economic and pragmatic point of view, model organizational structures based on one hand on autonomy and on the other on interdepartmental compilation, in view of national solutions.

---

<sup>27</sup> Customs administration is synonymous to Customs Service and shall be used interchangeably in this publication.