

Józef Niedźwiecki

Funkcjonowanie polskiej służby celnej we współczesnej gospodarce

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 27, 29-56

2012

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.

Józef Niedźwiecki

Uniwersytet Szczeciński

FUNKCJONOWANIE POLSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

Streszczenie

W gospodarce otwartej przyjmuje się, że polityka celna jest filarem polityki gospodarczej państwa lub ugrupowania integracyjnego. Istotnym elementem polityki celnej jest funkcja ochronna, obecnie ukierunkowana na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Celem artykułu jest wykazanie znaczenia Polskiej Służby Celnej (PSC) jako części administracji publicznej, realizującej funkcje i zadania nie tylko w zakresie polityki celnej państwa, ale także całej Unii Europejskiej.

Politykę celną Rządu Rzeczypospolitej Polski realizuje Polska Służba Celna, powołana na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej. Priorytetem działania Służby Celnej jest jak najlepsza obsługa przedsiębiorców, zapewnienie wpływów finansowych do budżetu państwa i Unii Europejskiej oraz ochrona granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

W dobie globalizacji ważnym zadaniem realizowanym przez PSC jest skuteczne zwalczanie przestępczości w celu: zachowania zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt, ochrony praw własności intelektualnej, środowiska naturalnego i dóbr kultury, a także ochrona przed zagrożeniem terrorystycznym.

Słowa kluczowe: polityka celna, Polska Służba Celna.

Wprowadzenie

Polityka jest sztuką rządzenia, a zatem polityka gospodarcza jest sztuką rządzenia gospodarką. Istota polityki tkwi w ciągłym reformowaniu, wprowadzaniu zmian i przekształcaniu. W ogólnym znaczeniu polityka dąży do transformacji, radykalnych przekształceń pozytywnych, prowadzonych ewolucyjnie lub rewolucyjnie w systemach społeczno-ekonomicznych i politycznych, to znaczy we wszystkich sferach życia społecznego¹.

Jednym z ważniejszych filarów polityki gospodarczej państwa polskiego i Unii Europejskiej jest polityka celna. Jest ona fundamentem Unii i podstawowym elementem funkcjonowania jednolitego rynku, ten zaś może skutecznie funkcjonować tylko tam, gdzie są stosowane wspólne reguły na jego granicach zewnętrznych, a 27 organizacji celnych działa jak jedna. Te wspólne reguły obowiązują w Unii Celnej jako takiej z jej wspólną taryfą celną i rozciągają się na wszystkie aspekty polityki handlowej².

Wyrazem polityki celnej czy organizacji międzynarodowej jest tworzone przez nią prawo celne. Ponieważ prawo celne zostało zunifikowane na poziomie Unii Europejskiej, to właśnie na tym poziomie przesądza się o istocie polityki celnej, wspólnej dla państw członkowskich³. W każdym kraju realizatorem polityki celnej są specjalnie powołane w tym celu organy. Polska Służba Celna jest częścią systemu celnego Unii Europejskiej, współpracującą ze środowiskiem gospodarczym.

1. Umocowanie prawne funkcjonowania Polskiej Służby Celnej

Od najdawniejszych lat instytucje celne są elementem niemal każdego państwa⁴. Historia cła wiąże się z wymianą towarową. Cło początkowo w postaci danin, a następnie należności celnych pobierali i pobierają celnicy.

¹ W. Grzywacz, I. Jaźwiński, *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 10–11.

² M. Lux, *Prawo Celne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo BW, Szczecin 2004, s. XVIII.

³ K. Lasiński-Sulecki, *Prawo Celne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2007, s. 80.

⁴ B. Zuba, *90 lat Polskiej Administracji Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 1–2, s. 3.

Polska Służba Celna funkcjonuje obecnie na zasadach określonych ustawą o Służbie Celnej⁵. Służba ta została utworzona w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru, a także wykonywania obowiązków określonych w przepisach odrębnych, w szczególności w zakresie podatku akcyzowego oraz podatku od gier⁶. Na mocy ustawy o Wojewódzkich Kolegiach Skarbowych⁷ z dniem 1 września 2003 roku nadano organom celnym uprawnienia organów podatkowych, zdefiniowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa⁸. Organy celne przejęły również od służb skarbowych zadania i obowiązki związane z prowadzeniem spraw dotyczących oznaczania wyrobów znakami skarbowymi akcyzy oraz wykonywaniem szczególnego nadzoru podatkowego. Oznacza to, że organy celne sprawują nadzór nad produkcją, importem, eksportem oraz obrotem niektórymi wyrobami akcyzowymi, a także czynnościami bezpośrednio z nimi związanymi, takimi jak: wytwarzanie, uszlachetnianie, przerabianie, zużywanie, skażenie, rozlew, przyjmowanie, magazynowanie, wydawanie, przewóz i niszczenie oraz oznaczanie tych wyrobów znakami skarbowymi akcyzy. W poczet obowiązków Służby Celnej przeszedł również szczególny nadzór podatkowy nad urządzaniem gier w kasynach gry, na automatach i na automatach o niskich wygranych. Należy podkreślić, że nadanie organom celnym nowych uprawnień było ważnym elementem harmonizacji prawa i systemu podatkowego ze standardami Unii Europejskiej⁹.

Służba Celna jest formacją umundurowaną, uzbrojoną, posiadającą własny znak, barwy, sztandar¹⁰, kodeks etyki zawodowej oraz program antykorupcyjny¹¹. Funkcjonuje w oparciu o plany strategiczne opracowywane od 1999 roku. Pierwsze strategie opracowane dla PSC nawiązywały do wymagań sformułowa-

⁵ DzU nr 168, poz. 1223 z późn. zm.

⁶ Art. 1 ust. 1 tejże ustawy.

⁷ DzU nr 137, poz. 1302.

⁸ DzU nr 137, poz. 926 z późn. zm.

⁹ E. Cichowski, Organy celne organami podatkowymi, „Wiadomości Celne” 2003, nr 7–8, s. 3–4.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie sztandaru Służby Celnej oraz sztandaru jednostek organizacyjnych Służby Celnej, DzU nr 21, poz. 107.

¹¹ Program antykorupcyjny Polskiej Służby Celnej 2010–2013+ opracowano w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, Warszawa 2010.

nych w *Customs Blueprints* – wytycznych Komisji Europejskiej dla administracji celnych państw kandydujących do Unii Europejskiej. Kolejne były formułowane i realizowane ze szczególnym uwzględnieniem ważnych wyzwań zewnętrznych, takich jak uzyskanie członkostwa, a następnie umocnienie pozycji Polski w Unii Europejskiej, zmian zasad działania aparatu finansowego państwa oraz rosnących oczekiwań podmiotów gospodarczych. Doświadczenie zdobyte przez Służbę Celną w minionej dekadzie potwierdza celowość strategicznego podejścia w zarządzaniu oraz jest gwarantem, że jest ona zdolna realizować stawiane cele w sposób odpowiedzialny i systematyczny.

W obowiązującym dokumencie *Służba Celna 2015+* przedstawiono strategię działania Służby Celnej w perspektywie lat 2010–2015, której realizacja umożliwi sprostanie wyzwaniom stawianym w kolejnych latach. W dokumencie tym sformułowano misję i wizję Służby Celnej¹². Misją Służby Celnej jest być organizacją służebną w stosunku do państwa polskiego, a zarazem przyjazną dla obywateli i przedsiębiorców, stosującą skuteczny system kontroli w oparciu o wysoko wykwalifikowaną kadrę, efektywne metody zarządzania i nowoczesne technologie. Zabezpiecza ona interesy finansowe Polski i Unii Europejskiej, wspiera i ułatwia legalną działalność gospodarczą oraz zabezpiecza i chroni społeczeństwo, a także środowisko przed zagrożeniami¹³.

W myśl zaprezentowanej w dokumencie wizji Służba Celna winna być: otwarta na nowe wyzwania i współpracę, przestrzegająca zasad etyki zawodowej i stosująca nowoczesne metody działania. Troszcząc się o finanse publiczne, ułatwia prowadzenie legalnej działalności gospodarczej oraz zapewnia bezpieczeństwo. Kierując się oczekiwaniami społeczeństwa, przedsiębiorców, budżetu i instytucji partnerskich, doskonalą metody pracy i kompetencje ludzi; stosuje coraz nowocześniejsze narzędzia¹⁴.

Wizja i misja Polskiej Służby Celnej wynikają w szczególności z następujących przesłanek:

- oczekiwań społeczeństwa i środowiska gospodarczego;
- zadań ustawowych i oczekiwań władz publicznych;

¹² *Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015* wprowadzona Zarządzeniem nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 roku w sprawie strategii działania Służby Celnej, Warszawa 2010, <http://www.mf.gov.pl>, 15.07.2011.

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r., *Strategia działania Służby Celnej na lata 2010–2015 Służba Celna 2015+*, Warszawa 2010, s. 2.

¹⁴ *Ibidem*, s. 2.

- członkostwa Polski w Unii Europejskiej;
- wewnętrznych potrzeb Służby Celnej;
- dynamiki zewnętrznych zmian.

Aktualna strategia działania Służby Celnej odwołuje się między innymi do takich dokumentów, jak:

- *Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej (Multi-Annual Strategic Plan – MASP)*;
- *Strategia przyszłości cła (Future Customs Initiative)*;
- program e-Cło.

Opracowując w Polsce strategię działania Służby Celnej na lata 2010–2015 założono, że podstawowym punktem odniesienia są standardy najnowocześniejszych administracji celnych w Unii Europejskiej. Mocniej niż w minionych latach sformułowano oczekiwania wewnętrzne w samej Służbie Celnej oraz oczekiwania podmiotów gospodarczych. Podobnie jak to miało miejsce w latach 2008–2009, założono, że właściwym rozwiązaniem jest dalsze wzmocnienie tej służby jako wyodrębnionej, jednolitej i umundurowanej formacji, funkcjonującej w ramach resortu finansów, korzystającej – z uwzględnieniem kryterium efektywnościowego – z zasobów i rozwiązań wypracowanych w jego ramach.

Nowe zadania fiskalne, oczekiwania stawiane przez władze państwowe oraz przygotowania do zmiany podstawowego prawodawstwa i sposobu działania Unii Europejskiej (w ramach unii celnej) stawiają przed Służbą Celną nowe wyzwania. Stosowanie technik elektronicznych staje się podstawowym elementem wykorzystywanym przez Służbę Celną w osiągnięciu wyznaczonych celów.

Rola i zadania Służby Celnej wynikają z przepisów prawa, polityki celnej, polityki podatku akcyzowego i regulacji gier hazardowych oraz miejsca, jakie PSC zajmuje w ramach realizacji polityki gospodarczej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej. Pomimo rozszerzenia zakresu działania Służby Celnej w ostatnich latach, misja, która została sformułowana w pierwszych dokumentach strategicznych, pozostaje wciąż aktualna¹⁵.

2. Struktura organizacyjna Polskiej Służby Celnej

Zmiana uwarunkowań i możliwości w zakresie obrotu towarowego z zagranicą, która nastąpiła w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, wy-

¹⁵ Ibidem, s. 11.

musiała konieczność dostosowania struktury organizacyjnej administracji celnej do realnie istniejących potrzeb i uwarunkowań rynkowych. Zasadniczo proces zmian strukturalnych został zakończony na przełomie lat 2004 i 2005, jednak podlegające ciągłym zmianom otoczenie gospodarcze, w którym funkcjonuje Służba Celna, stawia wciąż nowe wyzwania. Podejmowane prace w zakresie zmiany struktury organizacyjnej zmierzają do skuteczniejszych działań związanych z poborem należności celnych i podatkowych oraz realizacją polityki ochronnej polskiej i unijnej gospodarki, a także obywateli. Należy przy tym podkreślić, że przedmiotowy proces zmian realizowany jest na podstawie analizy wszystkich aspektów: gospodarczych, społecznych i technicznych, związanych z działalnością danej placówki celnej i zmierza do wprowadzenia rozwiązań pozwalających na racjonalne rozmieszczenie jednostek i komórek organizacyjnych administracji celnej.

Najistotniejsze zmiany struktury organizacyjnej Służby Celnej nastąpiły z dniem 1 maja 2004 roku, kiedy to likwidacji uległo 15 urzędów celnych oraz 102 oddziały celne. W celu dostosowania rozmieszczenia jednostek organizacyjnych do potrzeb środowiska gospodarczego oraz obniżenia kosztów stałych funkcjonowania Służby Celnej z dniem 1 sierpnia 2005 roku Minister Finansów na podstawie dokonanych analiz zdecydował o dalszej likwidacji urzędów celnych w Cieszynie, Świecku, Zgorzelcu, Nysie, Stalowej Woli oraz oddziałów celnych w Zebrzydowicach, Rzepinie, Brodnicy, Muszynie, Jędrzychowicach, Kluczborku, Międzyzlesiu, Kudowie, Prudniku i Kołbaskowie¹⁶.

Z dniem 4 sierpnia 2007 roku zlikwidowano Oddział Celny II w Warszawie¹⁷. Jednocześnie w dniu 1 września 2007 roku dokonano niewielkich korekt w zakresie zewnętrznej struktury organizacyjnej, polegających na:

- przeniesieniu siedziby Urzędu Celnego w Gliwicach do Rybnika¹⁸;

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, DzU nr 135, poz. 1138.

¹⁷ Na podstawie: § 1 pkt 6 Zarządzenia nr 16 Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Min. Finansów nr 8, poz. 45.

¹⁸ Na podstawie: § 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, DzU nr 150, poz. 1060.

- przeniesieniu siedziby Oddziału Celnego Poczтового w Gdyni do Pruszcza Gdańskiego¹⁹;
- utworzeniu Oddziału Celnego „Terminal Kontenerowy” w Gdańsku w związku z oddaniem nowego terminala kontenerowego w porcie gdańskim²⁰.

Ponadto przeniesiono zadania realizowane przez Biuro Łącznikowe ds. Akcyzy (ELO) w zakresie wymiany informacji dotyczących spraw podatku akcyzowego z innymi państwami członkowskimi z Izby Celnej w Warszawie do Ministerstwa Finansów.

Wraz ze zniesieniem kontroli granicznej podjęto działania kompensujące, mające na celu zwalczanie przestępczości transgranicznej. Dnia 20 grudnia 2007 roku powołano Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku²¹. Na podstawie porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej zawartego w dniu 2 lutego 2009 roku powołano podobne centrum w Kudowie Słonek i Chotebuz²².

Aktualną strukturę organizacyjną PSC przedstawiono w tabeli 1. Składa się na nią: 16 izb celnych, 46 urzędów celnych i 160 oddziałów celnych, w tym 55 obsługujących przejścia graniczne.

Omawiając strukturę organizacyjną Służby Celnej, nie sposób nie wspomnieć o sieci polskich laboratoriów celnych, powstałych w związku z wymogami stawianymi przez Unię Europejską. Do dnia 1 stycznia 2011 roku w skład struktury sześciu izb celnych wchodziły laboratoria, których tworzenie rozpoczęto w następujących latach:

- 1997 – Centralne Laboratorium Celne w Świdrze;
- 1999 – Laboratorium Celne we Wrocławiu (zlikwidowane 1 stycznia 2011);

¹⁹ Na podstawie: § 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, DzU nr 150, poz. 1062.

²⁰ Na podstawie: § 1 pkt 1, lit. a Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, DzU nr 150, poz. 1064.

²¹ Protokół z dnia 23 października 2005 r. z posiedzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych Niemiec i Polski dotyczący rozszerzenia o służbę celną treści art. 12 ust. 1 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, podpisanej w Berlinie dnia 18 lutego 2002 roku, DzU 2005, nr 223, poz. 1915. <http://lex.pl/serwis/du/2005/1916.htm>, 23.08.2011.

²² Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słonek i Chotebuz, zawarte dnia 2 lutego 2009 roku, DzU nr 96, poz. 796.

- 1999 – Laboratorium Celne w Białymstoku;
- 2001 – Laboratorium Celne w Koroszczynie;
- 2003 – Laboratorium Celne w Przemyślu;
- 2004 – Laboratorium Celne w Gdyni.

Tabela 1. Struktura organizacyjna Polskiej Służby Celnej
– stan na dzień 1 stycznia 2011 roku

Lp.	Izba Celna	Urzędy Celne		Oddziały Celne					
		ogółem	nadzorujące oddziały celne graniczne	ogółem	w tym graniczne obsługujące ruch:				
					kolejowy	drogowy	kolejowo-drogowy	morski	lotniczy
1.	Biała Podlaska	3	3	18	5	5	1	0	0
2.	Białystok	3	1	10	3	3	0	0	0
3.	Gdynia	3	3	17	0	0	0	9	1
4.	Katowice	4	1	11	0	0	0	0	1
5.	Kielce	1	0	3	0	0	0	0	0
6.	Kraków	3	1	7	0	0	0	0	1
7.	Łódź	3	0	6	0	0	0	0	1
8.	Olsztyn	2	2	11	2	4	0	1	0
9.	Opole	1	0	3	0	0	0	0	0
10.	Poznań	4	1	9	0	0	0	0	1
11.	Przemyśl	3	3	16	3	2	1	0	1
12.	Rzepin	2	0	4	0	0	0	0	0
13.	Szczecin	2	2	9	0	0	0	3	1
14.	Toruń	2	0	5	0	0	0	0	0
15.	Warszawa	7	1	22	X	x	X	x	4
16.	Wrocław	3	1	9	X	x	X	x	2
Razem		46	19	160	13	14	2	13	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Finansów, *Aktualna Struktura Służby Celnej*, <http://www.mf.gov.pl/>, dostęp 30.06.2011.

Badania wykonywane w laboratoriach celnych służą jako wsparcie w ramach rozstrzygnięć dotyczących:

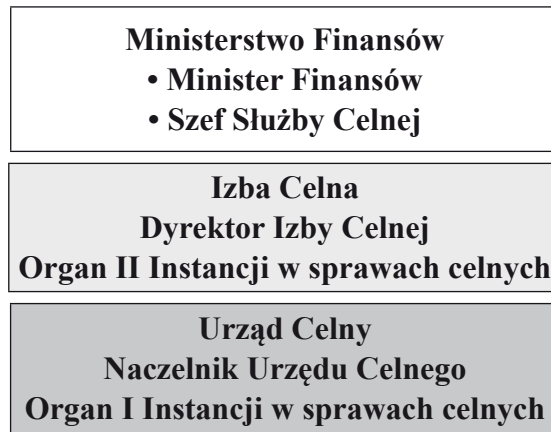
- klasyfikacji taryfowej towarów;
- wspólnej polityki rolnej;
- sprawowania kontroli wyrobów akcyzowych;

– ograniczeń pozataryfowych, szczególnie ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska i bezpieczeństwo państwa.

Obecnie wszystkie laboratoria celne posiadają certyfikaty akredytacji²³.

Jako organy Służby Celnej należy wymienić: ministra właściwego do spraw finansów publicznych, szefa Służby Celnej, dyrektorów izb celnych i naczelników urzędów celnych²⁴ (rysunek 1).

Rysunek 1. Organy Polskiej Służby Celnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Organizacja Służby Celnej*, www.mf.gov.pl, 16.07.2011.

Nadrzędnym organem Polskiej Służby Celnej jest minister właściwy do spraw finansów publicznych, który koordynuje politykę państwa w zakresie zadań Służby Celnej i współdziała w jej kształtowaniu.

Szef Służby Celnej w randze wiceministra kieruje Służbą Celną oraz zapewnia sprawne i efektywne wykonywanie jej zadań. Powierzone zadania szef

²³ www.mf.gov.pl, 16.07.2011, Certyfikaty Akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji: nr AB 411 z dnia 24 września 2003 roku – Centralne Laboratorium Celne, nr AB 907 z dnia 20 sierpnia 2008 roku – Laboratorium Celne w Gdyni, nr AB 656 z dnia 20 października 2005 roku – Laboratorium Celne w Koroszczynie, nr 507 z dnia 2 sierpnia 2011 roku – Laboratorium Celne w Białymstoku, nr AB 826 z dnia 20 września 2007 roku – Laboratorium Celne w Przemysłu, „Wiadomości Celne” 2011, nr 3, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 5, 20, 26, 32. Akredytacja dla Laboratorium Celnego w Białymstoku, <http://www.pca.gov.pl>, dostęp 03.12.2011.

²⁴ Artykuł 9 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej.

Służby Celnej wykonuje przy pomocy: naczelników urzędów celnych, dyrektorów izb celnych i komórek organizacyjnych w urzędzie obsługującym ministra²⁵.

W zarządzeniu ministra finansów w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym szczegółowo określono strukturę organizacyjną oraz podział zadań dla izb celnych i urzędów celnych. Izbą celną kieruje dyrektor, który odpowiada przed ministrem właściwym do spraw finansów publicznych za prawidłową i terminową realizację zadań izby i podległych urzędów celnych. Urzędem kieruje naczelnik, który odpowiada przed dyrektorem izby za prawidłową i terminową realizację zadań urzędu. Liczbę stanowisk zastępcy naczelnika dla poszczególnych urzędów uzależniono od liczby funkcjonariuszy celnych i pracowników pełniących służbę bądź zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach. Ponadto nowością jest utworzenie pionów merytorycznych, grupujących poszczególne komórki organizacyjne w izbach celnych i urzędach celnych²⁶.

3. Zatrudnienie w Polskiej Służbie Celnej

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej służbę w niej może pełnić osoba, która:

- jest obywatelem polskim;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie;
- ma co najmniej średnie wykształcenie;
- cieszy się nieposzlakowaną opinią;
- posiada stan zdrowia pozwalający na pełnienie służby na określonym stanowisku.

Podstawowym kryterium przyjęcia do pracy w tej służbie jest posiadanie wykształcenia średniego. Nabór do PSC odbywa się w drodze konkursu.

W strukturze wykształcenia funkcjonariuszy celnych i pracowników korpusu Służby Cywilnej przeważają osoby z wykształceniem wyższym. W 2010 roku 73,44% ogółu zatrudnionych osób posiadało wykształcenie wyższe²⁷. W ocenie autora tak duży potencjał intelektualny nie jest w pełni wykorzystany, gdyż

²⁵ Artykuł 19 ustawy o Służbie Celnej.

²⁶ Zarządzenie nr 24 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Min. Fin. nr 14, poz. 103 z późn. zm.

²⁷ *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I–IV kwartał 2010 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 33.

w znacznej większości przypadków funkcjonariusze celni z wyższym wykształceniem wykonują prace mało złożone.

W związku z przejściem przez Służbę Celną obowiązku wykonywania szczególnego nadzoru podatkowego, w 2003 roku zatrudniono dodatkowo 1696 osób z Urzędów Kontroli Skarbowej. W latach 2004–2010 roku zatrudnienie w Służbie Celnej zmniejszyło się o 250 osób, co stanowi 1,57% ogólnego zatrudnienia PSC w 2010 roku. Dane dotyczące zatrudnienia w PSC w latach 2000–2010 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zatrudnienie w Służbie Celnej w latach 2000–2010

Wyszczególnienie	Zatrudnienie w Służbie Celnej w latach 2000–2010										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba funkcjonariuszy celnych	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	13 877	13 818	13 694	13 552	13 789	13 823	14 567
Dynamika zatrudnienia funkcjonariuszy celnych (%)	-	-	-	-	100,00	99,57	99,10	98,96	101,75	100,25	105,38
Liczba członków korpusu służby cywilnej	b.d.	b.d.	b.d.	1 696	1 696	1 689	1 706	1 721	1 733	1 761	0
Pozostali pracownicy	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	353	326	316	303	294	273	1 109
Ogółem zatrudnionych w Służbie Celnej	14 639	14 688	14 666	16 025	15 926	15 833	15 716	15 576	15 816	15 857	15 676
Dynamika zatrudnionych ogółem (%)	100,00	100,33	99,86	109,27	99,38	99,42	99,26	99,11	101,54	100,26	98,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kompendium statystycznego Służby Celnej 1999–2003*, s. 20; *Biuletynu Statystycznego Służby Celnej*, Warszawa 2004, s. 36; 2005, s. 40; 2006, s. 41; 2007, s. 39; 2008, s. 35; 2009, s. 34; 2010, s. 34.

Największy wzrost zatrudnienia odnotowano w izbach celnych usytuowanych na granicy Unii Europejskiej, to jest w Olsztynie (35,12%), Białymstoku (18,91%), Białej Podolskiej (15,89%) i Przemysłu (14,41%). W Ministerstwie Finansów w Departamentach Służby Celnej nastąpił wzrost zatrudnienia o 56 osób, co stanowi 21,40%. Największy spadek zatrudnienia w tym okresie odnotowano w izbach celnych w Rzepinie (45,23%), Wrocławiu (44,21%) i Kra-

kowie (18,74%)²⁸. Na podstawie artykułu 224 ustawy o Służbie Celnej, z dniem 1 lipca 2010 roku członkowie korpusu służby cywilnej zostali wcieleni do Służby Celnej.

Oprócz funkcjonariuszy celnych, w Służbie Celnej pracują również zwierzęta, głównie psy następujących ras: owczarek niemiecki, owczarek belgijski malinois oraz labrador retriever. Jest ich łącznie 120 w dwóch specjalizacjach, a mianowicie do wykrywania narkotyków i wyrobów tytoniowych. Ich praca w sposób znaczący przyczynia się do zabezpieczenia granicy państwa i obszaru celnego Unii Europejskiej przed przemytem narkotyków i wyrobów tytoniowych.

4. Funkcje Polskiej Służby Celnej

Do zadań Służby Celnej należy realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań, wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności²⁹:

- wymiar i pobór należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów;
- wymiar i pobór podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów;
- wymiar i pobór podatku akcyzowego;
- wymiar i pobór podatku od gier oraz opłat i dopłat zgodnie z ustawą o grach i zakładach wzajemnych;
- wymiar i pobór opłaty paliwowej;
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich, jak: odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym;
- rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców;

²⁸ *Biuletyn Statystyczny Służby Celnej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2011.

²⁹ Art. 2, ust. 1, pkt 2 lit. a–e ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

– rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko: zdrowiu ludzi i zwierząt, dobrom kultury, prawu własności intelektualnej, przyrodzie i środowisku naturalnemu, ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym.

Podstawowa funkcja fiskalna Służby Celnej – pobór należności celnych i podatkowych – uległa znacznej modyfikacji w ciągu kolejnych 6 lat. Nadal jednak pobór należności przez PSC kształtuje się na poziomie około 30% ogólnych dochodów budżetowych państwa. Przyjęcie przez Polskę Wspólnej Taryfy Celnej znacznie obniżyło znaczenie fiskalnej funkcji cła w gospodarce narodowej. Pobrana kwota cła w 2010 roku stanowiła 44,35% cła pobranego w roku 2003. Do budżetu państwa wpłynęło tylko 25% z tej kwoty, co stanowi 11,09% kwoty cła pobranego w 2003 roku. Pozostała część dochodów z cła przekazywana jest do budżetu Unii Europejskiej – jako tradycyjne środki własne UE.

W 2010 roku kraje wspólnoty przekazały do budżetu unijnego kwotę 15 311,00 mln EUR z tytułu pobranego cła jako środki własne Unii Europejskiej³⁰.

W momencie uzyskania pełnego członkostwa w Unii Europejskiej polskie kontakty handlowe z krajami członkowskimi UE zostały zmienione na handel na jednolitym rynku europejskim. W tym przypadku rolę strażnika uczciwości kupieckiej i przestrzegania reguł gry na tym rynku pełnią regulacje dotyczące ochrony konkurencji i konsumenta. Polityka celna odnosi się tylko do obrotów towarowych realizowanych z krajami trzecimi³¹.

Warunkiem sprawnego działania PSC w celu realizacji zadań fiskalnych, kontrolnych i ochronnych na poziomie przewidzianym wymogami unijnymi jest wykorzystywanie w jej codziennej pracy czterech narzędzi: legislacji, struktury organizacyjnej, informatyzacji oraz kodeksu dobrego (etycznego) postępowania³².

³⁰ Komisja Europejska, *Pomiary wyników. Raport roczny za rok 2010*, Bruksela 2011, s. 20.

³¹ W. Czyżowicz, *Zarządzanie przygotowaniem Polski do przyjęcia Wspólnej Taryfy Celnej Unii Europejskiej*, „Monitor Prawa Celnego” 2003, nr 7, Wydawnictwo BW, Szczecin 2003, s. 303.

³² J. Mikołajczyk, *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – czas przemian w Służbie Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 5–6, s. 24–25.

4.1. Naliczanie i pobór należności celnych i podatkowych – funkcja ekonomiczna

Prawie wszystkie kraje pobierają cła w celu podwyższenia ceny towaru importowanego, aby chronić rodzimą produkcję, jak również zwiększyć dochody budżetu państwa³³. Elementami odnoszącymi się do towaru, a służącymi naliczaniu należności celnych są: taryfa celna³⁴, wartość celna oraz pochodzenie towaru.

Poszczególnym towarom wymienionym w taryfie celnej przypisane są stawki celne. Potencjalnie można mówić o stawkach przywozowych (importowych), wywozowych (eksportowych) i przewozowych (tranzytowych). Aktualnie Wspólnota nie stosuje stawek celnych wywozowych. Podobnie nie mają zastosowania stawki tranzytowe³⁵.

Przy naliczaniu należności celno-podatkowych dla towarów importowanych należy się posłużyć pojęciem długu celnego. Jest to nałożony na osobę obowiązek uiszczenia należności celnych przywozowych lub należności celnych wywozowych, które stosuje się do towarów określonych zgodnie z obowiązującymi przepisami wspólnotowymi³⁶. Dług celny powstaje z mocy prawa. Z chwilą powstania długu celnego powstaje także obowiązek podatkowy. W rozwiniętych krajach zdobywanie pieniędzy do budżetu państwa lub Wspólnoty nie jest najważniejszym zadaniem administracji celnej, niemniej jednak dane przedstawione w tabeli 3 nie odzwierciedlają spadku poboru należności celno-podatkowych.

Analizując wskaźnik dynamiki zaprezentowany w tabeli 3, można zauważyć, że do czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej pobór należności celnych wzrastał. Jego obniżenie nastąpiło w 2005 roku z powodu wolnego handlu z państwami Unii Europejskiej, z którymi przed akcesją Polska miała wysokie obroty towarowe w handlu zagranicznym. W 2003 roku wymiana towarowa koncentrowała się na obrotach z krajami rozwiniętymi, których udział w eksporcie

³³ M. Lux, *Prawo celne...*, s. 75.

³⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1031/2008 z dnia 19 września 2008 roku zmieniające Załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. UE L 291.

³⁵ K. Lasiński-Sulecki, *Prawo celne*, s. 85.

³⁶ Ibidem, s. 169; art. 4 pkt 9 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L302 z późn. zm.

ogółem wynosił 85,2% (w tym z UE 80,8%), a w imporcie 75,8% (w tym z UE 69,2%)³⁷.

Tabela 3. Wpływy należności celno-podatkowych pobrane przez Polską Służbę Celną w porównaniu do budżetu wykonanego w latach 2002–2010

Lata	Wyszczególnienie należności pobranych w okresie 2002–2010 (mln PLN)						Wpływy do budżetu państwa	Udział należności pobranych przez PSC w budżecie (%)
	wpływy z cła	podatek VAT	podatek akcyzowy	wpływy z innych tytułów	należności razem	należności dynamika		
2002	3812,1	10661,9	31489,8	x	45963,8	100,00	145101,63	31,68
2003	3752,0	24790,2	34387,7	x	62929,9	136,91	153110,58	41,10
2004	2282,4	30875,8	37964,0	x	71122,2	113,02	156281,20	45,51
2005	1271,0	16866,9	39479,1	33,0	57650,0	81,06	179772,22	32,05
2006	1386,0	20617,0	42078,0	45,0	64126,0	111,23	197639,81	32,42
2007	1748,0	23798,5	49025,5	95,0	74667,0	116,44	236367,53	31,55
2008	1729,0	26338,0	50490,0	82,0	78639,0	105,32	254083,80	30,90
2009	1628,0	20325,0	53927,0	391,0	76271,0	96,99	274366,60	27,80
2010	1664,0	23027,0	55684,0	1828,0	82203,0	107,78	250302,80	32,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Biuletynu Statystycznego Służby Celnej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002–2010 i *Roczników Statystycznych GUS*, Warszawa 2002–2009 oraz *Biuletynu Statystycznego GUS*, Warszawa 2010, s. 84; 2011, s. 85.

Mimo zniesienia granic celnych i możliwości swobodnego wyboru przez podmioty gospodarcze miejsca dokonania zgłoszenia do odprawy celnej towarów na obszarze któregośkolwiek z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej obciążenie pracą polskich celników nadal jest podobne jak przed akcesją.

Wyrazem polityki celnej państwa czy organizacji międzynarodowej jest tworzone przez nią prawo celne. Ponieważ prawo celne zostało zunifikowane

³⁷ U. Kowalczyk, *Wpływ zmian w strukturze polskiego handlu zagranicznego na wyniki działalności polskich portów morskich*, referat, Szczecin 2005, s. 2, <http://www.portalmorski.pl/referaty/2005/21.pdf>, 25.04.2009.

na poziomie Wspólnoty Europejskiej, to właśnie na tym poziomie przesądza się o istocie polityki celnej, wspólnej dla państw członkowskich³⁸.

4.2. Zwalczanie przestępczości celnej – funkcja ochronna

Istotnym elementem polityki celnej jest funkcja ochronna ukierunkowana na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Zakres jej elementów sprowadza się do rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium UE towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, ochronę środowiska naturalnego, w szczególności takich jak: odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym³⁹. Ustawa Kodeks karny skarbowy⁴⁰ definiuje pojęcie reglamentacji pozataryfowej jako odpowiednie środki polityki handlowej, ustanowione przez Wspólnotę Europejską postanowieniami wspólnotowymi w ramach wspólnej polityki handlowej, stosowanymi w odniesieniu do wywozu lub przywozu, takie jak: środki nadzoru lub ochrony, ograniczenia ilościowe i zakazy przywozu oraz wywozu, a także środki administrowania obrotem towarami lub usługami z zagranicą ustanowione przez właściwy organ administracji państwowej.

Kontrola celna na granicy Unii Europejskiej w celu zapewnienia zgodnego z prawem obrotu towarowego jest nadrzędnym ustawowym zadaniem PSC. Zwalczanie przestępczości celnej to nic innego, jak wykrycie podczas kontroli przeprowadzanej przez organ celny przemieszczania towaru niezgodnego z prawem (przemytu).

Przestępstwa i wykroczenia celne polegają na pogwałceniu nakazów i zakazów ustanowionych w obrocie towarowym z zagranicą, a w szczególności na uchylaniu się od obowiązków określonych w prawie celnym, narażeniu Skarbu Państwa na uszczerpiecie cła, naruszeniu ograniczeń przywozu, wywozu lub

³⁸ K. Lasiński-Sulecki, *Prawo Celne*, s. 80.

³⁹ Art. 2, ust. 1, pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej.

⁴⁰ Art. 53, § 33 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, DzU 2007, nr 111, poz. 765.

przewozu, naruszeniu ograniczeń w celu wykorzystania towaru, na oszustwie celnym, przemyśle lub paserstwie celnym, a także na naruszeniu innych obowiązków związanych z reglamentacją w sprawach celnych⁴¹.

Zwalczanie przestępczości celnej przez PSC dotyczy trzech obszarów, to jest:

- ochrony praw własności intelektualnej;
- ochrony gatunkowej fauny i flory;
- transgranicznego przemieszczania odpadów.

Wspólnotowe przepisy dotyczące towarów łamiących prawa własności intelektualnej zostały zawarte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku⁴² oraz w wydanym do niego rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1891/2004 z dnia 21 października 2004 roku ustalającym przepisy wykonawcze⁴³.

Przepisy wykonawcze do rozporządzenia określają warunki i procedury działania podejmowane przez organy celne, gdy istnieje podejrzenie, że towary naruszają prawo własności intelektualnej oraz ustalają środki podejmowane w przypadku potwierdzenia naruszenia tych praw. W szczególności dotyczy to:

- towarów pirackich i podrobionych (naruszających prawa do znaków towarowych, wzorów przemysłowych lub użytkowych oraz prawa autorskie),
- towarów naruszających patenty (prawa do przemysłowego i komercyjnego wykorzystywania wynalazków), dodatkowe świadectwa ochronne (przedłużające ochronę farmaceutyków i środków ochrony roślin), system ochrony odmian roślin, nazwę pochodzenia lub oznaczenia geograficzne.

Organ Służby Celnej mogą podejmować działania „z urzędu” lub gdy został złożony wniosek o podjęcie działań (*application for action*) w celu ochrony konkretnych towarów.

⁴¹ Ibidem, art. 85–96.

⁴² Dz. Urz. WE L 196, <http://www.ukie.gov.pl>, 20.06.2011.

⁴³ Dz. Urz. WE L 328, <http://www.ukie.gov.pl>, 20.06.2011.

Tabela 4. Liczba spraw związanych z zatrzymaniem towarów naruszających prawo własności intelektualnej w Polsce i państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1999–2010

Kraj	Liczba spraw w latach 1999–2008											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska	x	x	x	x	x	361	770	2 129	1 975	1 878	877	1 162
Dynamika	x	x	x	x	x	100	213	276	93	95	47	132
Kraje UE	4 694	6 253	5 056	7 557	10 709	22 241	26 704	37 334	43 671	49 381	43 572	79 112
Dynamika	100	133	81	149	142	208	120	138	117	117	88	182

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the EU border, European Commission – Taxation and Customs Union 2000, s. 2; 2001, s. 2; 2003, s. 9; 2005, s. 5; 2008, s. 21; 2010, s. 22.

W komunikacie Komisji w sprawie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju *Europa 2020*⁴⁴ podkreślono znaczenie innowacji dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a prawa własności intelektualnej (PWI) mają zasadnicze znaczenie dla tego kluczowego priorytetu, ponieważ zapewniają osiągnięcie pełnych korzyści z badań, innowacji i kreatywności. Naruszenia PWI oraz powiązany z nimi handel towarami naruszającymi te prawa budzą coraz większe zaniepokojenie, zwłaszcza w sytuacji globalizacji gospodarki (por. tabela 4).

Z analizy danych zawartych w tabeli 4 wynika, że PSC najwięcej spraw w związku z naruszeniem PWI wszczęła w latach 2006–2008. Wskaźnik dynamiki liczby dla wszczętych spraw przez PSC największe wartości osiągnął w latach 2005–2006, a najniższą wartość w 2009 roku. Służby Celne krajów Unii Europejskiej najwięcej spraw w związku z naruszeniem PWI wszczęły w latach 2003–2010, a wskaźnik dynamiki liczby wszczętych przez nie spraw największe wartości osiągnął w latach 2005 i 2010, a najniższą wartość w 2009 roku.

Przedstawione dane świadczą o dużym zaangażowaniu Służb Celnych krajów UE w zwalczanie naruszenia PWI, jednak trudno ocenić, jaka jest obecnie rzeczywista skala naruszenia PWI.

Naruszenie praw własności intelektualnej wiąże się z dużymi stratami finansowymi ponoszonymi przez firmy, Skarb Państwa oraz budżet Unii Europejskiej.

⁴⁴ Komunikat Komisji EUROPA 2020 – *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020 z dnia 3 marca 2010 roku.

Największe straty, nie tylko finansowe, ponoszą sami konsumenci, którzy nie zawsze mają świadomość, że nabywają podrobione towary (por. tabela 5).

Z analizy danych zawartych w tabeli 5 wynika, że największą liczbę towarów w związku z naruszeniem praw własności intelektualnej PSC zatrzymała w 2007 roku. Służby Celne krajów Unii Europejskiej największą liczbę takich towarów zajęły w 2008 roku. W latach 2009–2010 odnotowano spadek takich zatrzymań.

Jeśli chodzi o zatrzymania towarów dokonane przez Służby Celne krajów UE w 2010 roku, największą liczbę zajęły Służby Celne Grecji (22 353 823 szt.), następnie Włoch (15 900 422 szt.) i Hiszpanii (12 391 430 szt.)⁴⁵.

Tabela 5. Liczba towarów zatrzymanych w związku z naruszeniem praw własności intelektualnej w Polsce i krajach Unii Europejskiej w latach 1999–2010

Lata	Polska		Unia Europejska	
	Liczba zatrzymanych towarów (szt.)	Dynamika	Liczba zatrzymanych towarów (szt.)	Dynamika
1999	b.d.	x	25 285 838	100,00
2000	b.d.	x	60 893 996	240,82
2001	b.d.	x	94 421 497	150,06
2002	b.d.	x	84 951 038	89,97
2003	b.d.	x	92 218 700	108,56
2004	773 081	100,00	100 947 744	109,47
2005	2 635 002	340,84	75 697 386	74,99
2006	2 589 343	98,27	128 631 296	169,93
2007	6 134 572	236,92	79 076 458	61,48
2008	3 042 146	49,59	178 908 278	226,25
2009	716 467	23,55	117 959 298	65,93
2010	590 806	69,83	103 306 928	87,58

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Report on EU customs...*, 2000 s. 2; 2001, s. 2; 2003, s. 9; 2005, s. 5; 2008, s. 21; 2010, s. 22.

W trosce o zachowanie ginącej fauny i flory w 1973 roku w Waszyngtonie podpisano *Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES)*. Początkowo konwencję waszyngtońską podpisało 21 krajów, a w 1989 roku do tego grona dołączyła Polska. Do dnia dzisiejszego konwencję ratyfikowało ponad 160 państw. Głównym zadaniem, jakie postawili sobie sygnatariusze tego dokumentu, jest przeciwdziałanie nielegalnemu handlowi dzikimi zwierzętami i roślinami objętymi ochroną,

⁴⁵ *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the UE border*, 2000, s. 22.

a tym samym uchronienie ich przed wyginieciem⁴⁶. Podstawowy cel konwencji to koordynacja działań międzynarodowych, ograniczających nadmierną eksploatację środowiska naturalnego, obrót dzikimi zwierzętami i roślinami, a także ich rozpoznawalnymi częściami oraz zapewnienie właściwych warunków transportu i należytego traktowania zwierząt⁴⁷. W ramach trzech załączników do konwencji waszyngtońskiej, a w przypadku Unii Europejskiej w rozporządzeniu Komisji (WE) 407/2009⁴⁸, wymieniono gatunki zwierząt i roślin, które zostały uznane za zagrożone wyginieciem lub w najbliższej przyszłości mogą za takie zostać uznane. Gatunkom wymienionym w CITES grozi wyginiecie nie z przyczyn czysto przyrodniczych, naturalnych lub związanych ze zmianami zachodzącymi w ich środowisku, ale z powodu ludzkiej chciwości. To popyt i chęć kupna doprowadziły do sytuacji, w której stały się one zagrożone⁴⁹. Ponad 30 tysięcy gatunków roślin i zwierząt zagrożonych jest wyginieciem z powodu nielegalnego handlu żywymi oraz martwymi okazami, ich częściami oraz wyrobami z nich wykonanymi. Roczne zyski ze światowego handlu zagrożonymi gatunkami roślin i zwierząt sięgają kilku miliardów dolarów. Jest to trzeci pod względem zyskowości czarny rynek na świecie, po handlu bronią i narkotykami. Kłusownicy odławiają dzikie zwierzęta w ich naturalnym środowisku i przemycają do krajów, w których jest na nie popyt. Problemem są także pamiątki wytwarzane z ginących gatunków, chętnie kupowane przez turystów podczas zagranicznych podróży. W bagażach podróżnych służby celne znajdują kilkanaście tysięcy okazów rocznie. Klienci sklepów i giełd zoologicznych, a także turyści, którzy przywożą egzotyczne pamiątki z podróży, decydują o tym, czy zagrożone wyginieciem gatunki pozostaną jeszcze w swoich niszach. Międzynarodowy handel takimi okazami kreuje popyt powodujący masowe zabijanie zwierząt i niszczenie roślin. Doprowadziło to do wyćpienia wielu gatunków i zagraża tysiącom innych⁵⁰.

⁴⁶ <http://www.mf.gov.pl>, 15.06.2011.

⁴⁷ J. Niedźwiecki, *Polska w Unii Europejskiej a uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Print Group Daniel Krzanowski, Szczecin 2007, s. 213.

⁴⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 407/2009 z dnia 14 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz. Urz. UE L 123.

⁴⁹ R. Tusiński, *Konwencja Waszyngtońska czyli CITES*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 10–11, s. 3–4.

⁵⁰ Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, <http://www.wwfpl.panda.org>, 30.07.2011.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa import zwierząt i roślin objętych konwencją waszyngtońską do kraju lub eksport do krajów niebędących członkami Unii jest dozwolony jedynie w określonych przypadkach i na podstawie odpowiednich dokumentów, wymaganych rozporządzeniami unijnymi, odnoszącymi się do przekraczania zewnętrznej granicy Unii. Kontrola zarówno okazów, jak i dokumentów może odbywać się jedynie podczas granicznej kontroli celnej.

Kontrola przewozu przez granicę okazów gatunków zagrożonych wyginięciem (zwanych okazami CITES) w Unii Europejskiej spoczywa na służbie celnej. PSC nie egzekwuje przepisów konwencji waszyngtońskiej, tylko jej postanowienia na podstawie wspólnotowych oraz krajowych przepisów prawa. Służba ta co roku zatrzymuje od kilku do kilkunastu tysięcy okazów objętych konwencją waszyngtońską. Wyjątek to 2008 rok, w którym zatrzymano ponad 200 tysięcy okazów CITES (por. tabela 6), będących preparatami medycyny dalekowschodniej. W 2010 roku PSC zatrzymała około 8,5 tysiąca okazów CITES, z których większość to preparaty medycyny chińskiej (*TCM Traditional Chinese Medicine*).

W przypadku wykrycia naruszenia postanowień konwencji waszyngtońskiej sprawa przekazywana jest do dalszego postępowania organom policji z uwagi na popełnienie czynu zabronionego, czyli naruszenie art. 128. ustawy o ochronie przyrody⁵¹, które jest przestępstwem.

Problem międzynarodowego obrotu odpadami pojawił się w latach 80. XX wieku, kiedy przedsiębiorstwa działające w państwach wysoko rozwiniętych rozpoczęły zakrojone na coraz szerszą skalę lokowanie najbardziej szkodliwych odpadów w innych państwach. Dotyczyło to głównie państw Trzeciego Świata, w których wymogi ochrony środowiska nie były prawnie umocowane, a tym samym ściśle respektowane. Mając na uwadze zachowanie zasobów środowiska naturalnego dla następnych pokoleń, społeczność międzynarodowa podjęła działania zmierzające do ograniczenia takich postępowań. Uwieńczeniem ich było podpisanie 22 marca 1989 roku w Bazylei międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych⁵².

⁵¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.

⁵² Konwencję opublikowano dopiero dwa lata po jej ratyfikowaniu. W Polsce opublikowano ją w DzU 1995, nr 19, poz. 88.

Tabela 6. Zatrzymania dotyczące nielegalnego obrotu okazami CITES, dokonane przez PSC w latach 1998–2010

Rok	Liczba zatrzymań	Liczba zajętych okazów CITES	Rodzaj zajętych okazów					
			okazy żywe		kawior (kg)	kolce jeżowca	koralowce rafotwórcze (kg)	medycyna dalekiego wschodu
			zwierzęta	rośliny				
1998	16	256	64	0	0,00	0,00	0,00	0,00
1999	54	523	305	0	0,00	0,00	0,00	0,00
2000	107	1 706	1 172	0	606,60	0,00	0,00	0,00
2001	159	1 436	835	0	64,40	7,10 kg	0,00	81,50 kg
2002	135	19 377	1 474	10 005	43,32	0,00	0,00	0,00
2003	169	835	42	5	287,33	0,00	0,00	0,00
2004	130	2 572	537	21	49,25	19,30	0,00	0,00
2005	208	13 922	1 005	1 100	163,99	6 900 szt.	0,00	4 230 okaz.
2006	231	6 508	2 015	557	107,50	0,00	0,00	2 662 okaz.
2007	230	3 196	248	25	103,00	0,00	105,00	1 585 okaz.
2008	186	200 889	104	0	27,45	0,00	65,25	200 409 okaz.
2009	253	26 380	1 020	3	908	0,00	174,00	227 okaz.
2010	192	8 495	30	0	0,00	0,00	352,00	8 286 tabletek oraz 5 kg sproszkowanej Hoodii Gordonii

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Departamentu Polityki Celnej Ministerstwa Finansów za lata 1998–2009; *Działania Szuszy Celnej w zakresie wybranych ograniczeń pozataryfowych w 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Celnej, s. 47, 48.

Odpady stanowią obszar pozaekonomicznych ograniczeń celnych, wchodzących w skład instrumentów polityki celnej Polski i Unii Europejskiej. Są to towary szczególne, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć bądź ma taki obowiązek.

W świetle prawa Unii Europejskiej i Polski transgraniczne przemieszczanie odpadów jest dozwolone. Zamierzający dokonać przemieszczenia odpadów, zgłasza ten zamiar właściwemu organowi na podstawie dokumentu zgłoszenio-

wego. W przypadku zgłoszenia przemieszania odpadów konieczne jest spełnienie następujących warunków⁵³:

- a) zawarcie umowy przez zgłaszającego z odbiorcą w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania zgłaszanych odpadów;
- b) ustanowienie gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia pokrywającego:
 - koszty transportu,
 - koszty odzysku lub unieszkodliwienia,
 - koszty składowania przez okres 90 dni.

PSC realizując swoje zadania statutowe, w wyniku prowadzonych działań kontrolnych w okresie pięciu lat udaremniła wwóz lub wywóz z Polski znacznej ilości nielegalnie przywożonych odpadów. Dane dotyczące efektów działania Polskiej Służby Celnej na tym polu przedstawiono w tabelach 7 i 8. Trudno obecnie ocenić, jaka jest skala nielegalnego obrotu odpadami. Wydaje się, że znacznie większa niż wskazują zaprezentowane dane.

Tabela 7. Ilość transgranicznie przemieszczanych odpadów zatrzymanych przez PSC w latach 2006–2010 na terenie Polski, wprowadzanych bądź wyprowadzanych bez odpowiedniego zezwolenia

Wyszczególnienie	Lata					Ogółem zatrzymane odpady
	2006	2007	2008	2009	2010	
Samochody (szt.)	6,000	59,000	10,000	141,000	6,000	222,000
Złom metalowy (t)	15,280	3 079,064	111,536	3,000	1 926,138	5 135,018
Pozostałe odpady (t)	41,070	738,455	583,736	19 511,370	993,469	21 868,100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnej Kartoteki Celnej za lata 2006–2009; *Działania Polskiej Służby Celnej w zakresie wybranych ograniczeń...*, s. 41.

W latach 2006–2010 Polska Służba Celna dokonała na własnym obszarze 212 efektywnych zatrzymań nielegalnego wwozu bądź wywozu odpadów (tabela 8).

Analizując dane przedstawione w tabeli 8, należy stwierdzić, że stosunkowo najwięcej ujawnień nielegalnego transgranicznego przemieszczania odpadów

⁵³ Art. 5 i 6 Rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE L 190.

dokonały izby celne sąsiadującymi z Niemcami, posiadające w swojej właściwości miejscowej porty morskie.

Tabela 8. Liczba zatrzymań dokonanych przez Służbę Celną RP w latach 2006–2010 w związku z transgranicznym przemieszczaniem odpadów (z podziałem na Izby Celne)

Lp.	Izba Celną	Liczba zatrzymań odpadów w latach					Lp.	Izba Celną	Liczba zatrzymań odpadów w latach				
		2006	2007	2008	2009	2010			2006	2007	2008	2009	2010
1.	Wrocław	0	5	4	2	1	9.	Olsztyn	0	0	1	1	1
2.	Warszawa	2	2	6	1	2	10.	Łódź	1	0	5	0	0
3.	Toruń	0	1	0	0	2	11.	Kraków	0	1	4	2	1
4.	Szczecin	1	10	4	7	11	12.	Kielce	0	0	1	1	0
5.	Rzepin	16	34	5	8	8	13.	Katowice	0	2	10	2	0
6.	Przemysł	0	3	0	1	1	14.	Gdynia	0	6	8	7	25
7.	Poznań	0	0	6	11	4	15.	Białystok	1	10	2	4	2
8.	Opole	0	0	1	0	2	16.	Biała Podlaska	0	4	4	0	5
Ogółem: Liczba zatrzymań odpadów przez Polską Służbę Celną									19	55	26	47	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Centralnej Kartoteki Celnej za lata 2006–2009; *Działania Polskiej Służby Celnej w zakresie wybranych ograniczeń...*, s. 41

PSC realizując politykę celną w zakresie ochrony środowiska naturalnego, w latach 2006–2010 udaremniła nielegalny wwóz do Polski bądź wywóz z niej 222 szt. pojazdów samochodowych, 5 135 018 kg złomu stalowego z różnych stopów i metali oraz 21 868 100 kg różnych odpadów w postaci: tworzyw sztucznych, odzieży i tekstyliów, obuwia, zepsutej żywności, zużytego sprzętu elektronicznego i innych odpadów organicznych. W świetle przepisów polskiego prawa nielegalny obrót odpadami uznawany jest za przestępstwo, przy czym nielegalny import jest ścigany na podstawie Kodeksu karnego (art.183 §2), zaś nielegalny eksport na podstawie art. 33 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 roku o międzynarodowym obrocie odpadami⁵⁴.

Podsumowanie

Polska Służba Celną, działając w oparciu o Wspólnotowy Kodeks Celny oraz ustawę z dnia 27 sierpnia 1999 roku o Służbie Celnej⁵⁵, pobiera cło, podatek ak-

⁵⁴ DzU nr 124, poz. 857.

⁵⁵ DzU nr 168, poz. 1323 z późn. zm.

cyzowy oraz podatek VAT od importu towarów, zapewniając około 30% dochodu do budżetu państwa. PSC kontrolując przepływ towarów, zwalcza wszelkie naruszenia prawa z tym związane, a zatem oprócz fiskalnej pełni również funkcję ochronną. Jest także formacją odpowiedzialną za ochronę przed zagrożeniem terrorystycznym.

Polska Służba Celna posiada wyjątkowe kompetencje i największy spośród innych służb potencjał w zakresie kontroli przepływu towarów⁵⁶. Jest jedną z kluczowych i najważniejszych formacji nie tylko fiskalnych, ale i ochronnych. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że wartością Służby Celnej jest wiedza, doświadczenie funkcjonariuszy celnych i tradycja.

Literatura

- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej I–IV kwartał 2010 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 33.
- Biuletyn Statystyczny Służby Celnej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005–2011.
- Cichowski E., *Organy celne organami podatkowymi*, „Wiadomości Celne” 2003, nr 7–8, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
- Czyżowicz W., *Zarządzanie przygotowaniem Polski do przyjęcia wspólnej taryfy celnej Unii Europejskiej*, „Monitor Prawa Celnego” 2003, nr 7, Wydawnictwo BW, Szczecin 2003.
- Grzywacz W., Jaźwiński I., *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007.
- Kowalczyk U., *Wpływ zmian w strukturze polskiego handlu zagranicznego na wyniki działalności polskich portów morskich*, Szczecin 2005, www.portalmorski.pl/referaty/2005/21.pdf.
- Lasiński-Sulecki K., *Prawo Celne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków 2007.
- Lux M., *Prawo celne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo BW, Szczecin 2004.
- Mikołajczyk J., *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – czas przemian w Służbie Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 5–6.
- Niedźwiecki J., *Polska w Unii Europejskiej a uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Print Group Daniel Krzanowski, Szczecin 2007.
- Tusiński R., *Konwencja Waszyngtońska czyli CITES*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 10-11, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

⁵⁶ Customs 2007 High Level Seminar „Customs – Security Through Co-operation”, Gdańsk 25–26 października 2004, „Wiadomości Celne” numer specjalny, Wydawca Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 3.

Zuba B., *90 lat Polskiej Administracji Celnej*, „Wiadomości Celne” 2009, nr 1–2.

Ustawodawstwo polskie:

Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o utworzeniu i zasadach działania wspólnych placówek w Kudowie Słonek i Chotebuz, zawarte dnia 2 lutego 2009 roku, DzU nr 96, poz. 796.

Program antykorupcyjny Polskiej Służby Celnej 2010–2013+ opracowany w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów, Warszawa 2010.

Protokół z dnia 23 października 2007 r. z posiedzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych Niemiec i Polski dotyczący rozszerzenia o służbę celną treści art. 12 ust. 1 umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych, podpisanej w Berlinie dnia 18 lutego 2002 r., DzU 2005, nr 223, poz. 1915.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie sztandaru Służby Celnej oraz sztandaru jednostek organizacyjnych Służby Celnej, DzU nr 21, poz. 107.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, DzU nr 150, poz. 1064.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib, DzU nr 150, poz. 1060.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, DzU nr 150, poz. 1062.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 lipca 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie urzędów celnych, w których są dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary, DzU nr 135, poz. 1138.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, DzU 2009, nr 168, poz. 1223.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, DzU nr 137, poz. 1302.

Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy, DzU 2007, nr 111, poz. 765.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, DzU nr 137, poz. 926 z późn. zm.

Zarządzenie nr 18 Ministra Finansów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie strategii działania Służby Celnej.

Zarządzenie nr 24 Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów nr 14, poz. 103 z późn. zm.

Zarządzenie nr 16 Ministra Finansów z dnia 13 lipca 2007 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Min. Fin. nr 8, poz. 45.

Ustawodawstwo Unii Europejskiej:

Komisja Europejska, *Pomiary wyników. Raport roczny za rok 2010*, Bruksela 2011, s. 20.

Komunikat Komisji *EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020 z dnia 3 marca 2010 r., Bruksela 2010.

Report on EU customs enforcement of intellectual property rights Results at the EU border, European Commission – Taxation and Customs Union 2000; 2001, 2003, 2005, 2008, 2010.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 407/2009 z dnia 14 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz. Urz. UE L 123.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1891/2004 z dnia 21 października 2004 r., Dz. Urz. UE L 328.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1031/2008 z dnia 19 września 2008 r. zmieniające Załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. UE L 291.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 r., Dz. Urz. UE L 196.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302, z późn. zm.

Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, Dz. Urz. UE L 190.

FUNCTIONING OF THE POLISH CUSTOMS SERVICE IN THE MODERN ECONOMY

Summary

In an free market economy customs policy is assumed as a pillar of national economic policy of country or regional organization. An significant element of customs policy currently oriented on realization of European Union sustainable development concept is protection function.

The purpose of this article is to present Polish Customs Service as a part of public administration, which implements not only functions and tasks of our country's customs policy, but also European Union customs policy.

Customs policy of Polish Republic and European Union is implemented by Polish Customs Service, established under the Act 27 August 2009 the Customs Service. The priority of the Customs Service is providing the best possible support for entrepreneurs, providing income to the state budget and European Union and securing external borders of European Union. In the era of globalization the important task is to successfully fight crime in the area of: health care, human and animals life protection, violation of property rights, environment and cultural heritage protection. Polish Customs Service is formation responsible for protecting against terrorist threat.

Translated by Józef Niedźwiecki

Keywords: Customs Policy, Polish Customs Service.