

Bogusław Płonka

Funkcja kontrolna administracji celnej

Zeszyt Naukowy 4, 287-296

2010

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.

Funkcja kontrolna administracji celnej

Administracje celne krajów członkowskich Unii Europejskiej tylko w niewielkim stopniu pełnią współcześnie funkcję dostarczyciela dochodów budżetowych. Ich podstawowym zadaniem stało się zatem zapewnianie ochrony i bezpieczeństwa wspólnego obszaru celnego. Dodajmy, dokonywane w warunkach systematycznego powiększania się światowych obrotów handlowych – mierzonych zarówno wartością, jak i ilością przesyłek. Intensyfikacja wymiany handlowej w skali globalnej niesie ze sobą, także szereg zagrożeń naruszania przepisów o charakterze niefiskalnym. W konsekwencji, w działalności służb celnych państw członkowskich UE notuje się wzrost znaczenia problematyki kontroli.

1. Pojęcie i typy kontroli celnej

Zazwyczaj przyjmuje się, że kontrola administracyjna działalności gospodarczej polega na rejestrowaniu stanu istniejącego, a następnie porównywaniu go ze stanem wyznaczonym przez prawo¹. Niezależnie od szczegółowych uwarunkowań, kontrola celna, co do istoty polega na tym samym. W najbardziej ogólnym ujęciu *Zmodyfikowanej Konwencji z Kyoto* pojęcie *kontrola celna* oznacza uprawnienie organów celnych do kontroli wszelkich towarów, które są przemieszczane przez granicę obszaru celnego². Przybliżona definicja jest więc bardzo ogólna i zmierza do określenia pojęcia kontroli celnej jako ogółu narzędzi, metod i technik, którymi posługują się administracje celne. Każde zatem działanie skierowane ku zapewnieniu przestrzegania przepisów prawa, jeżeli jest podejmowane przez administrację celną, w ramach posiadanych kompetencji z zakresu kontroli wymiany towarowej z innymi obszarami celnymi, wchodzi w zakres pojęciowy kontroli celnej.

Wspólnotowy Kodeks Celny (UE) zawiera definicje dwu pojęć związanych z działalnością kontrolną administracji celnych, tj. *dozoru celnego* i *kontroli celnej*³. *Dozór celny* oznacza: „ogólne działania prowadzone przez organy celne w celu zapewniania przestrzegania przepisów prawa celnego oraz, w razie potrze-

¹ Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 203–205.

² Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, World Customs Organization, 2007, s. 13–14, www.wcoomd.org (30.09.2010).

³ Rozporządzenie Rady nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, ze zm., art. 4 pkt 13 i 14.

by, innych przepisów mających zastosowanie do towarów znajdujących się pod dozorem celnym”⁴. Do tych działań z pewnością należy zaliczyć gromadzenie i przechowywanie informacji (pochodzących głównie ze zgłoszeń celnych), również w postaci baz danych w systemach informatycznych, a także dokonywanie ich analizy. *Dozór celny* w sensie technicznym i organizacyjnym może być zatem utożsamiany z utrzymywaniem przez administrację celne całego systemu nadzoru, umożliwiającego zapewnienie przestrzegania odpowiednich przepisów prawa przez uczestników obrotu towarowego. Sam fakt, że towary znajdują się pod dozorem celnym nie oznacza, że automatycznie podejmowane są przez organy celne jakieś konkretne czynności kontrolne. Towar pozostaje jednak w obszarze zainteresowania organu celnego. Dozorem celnym objęte są – na przykład – towary wprowadzone na obszar celny UE i składowane czasowo, te, w stosunku do których zastosowano jedną z zawieszających procedur celnych lub korzystające ze zwolnienia z należności przywozowych, z uwagi na przeznaczenie. Usunięcie towaru spod dozoru celnego jest działaniem naruszającym przepisy prawa celnego i powodującym automatyczne powstanie obowiązku zapłaty należności wynikających z długu celnego.

Kontrola celna w odróżnieniu od *dozoru celnego* to szczególne czynności lub działania, które wykonywane są w jego ramach. Ich cel jest zatem zgodny z ogólnym celem dozoru celnego, tj. „zapewnieniem prawidłowego stosowania przepisów celnych i innych przepisów dotyczących wwozu, wywozu, tranzytu, przewozu i końcowego wykorzystania towarów w obrocie pomiędzy obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi oraz obecności towarów nieposiadających statusu wspólnotowego”⁵. Co do zasady, uprawnienia kontrolne administracji celnych dotyczą wszelkich towarów znajdujących się w obrocie z krajami i terytoriami, innymi niż te należące do obszaru celnego Unii Europejskiej. Wspólnotowy Kodeks Celny podaje przykładowy katalog działań kontrolnych, który obejmuje weryfikowanie towarów, kontrolowanie środków transportu oraz bagażu podróżnych, sprawdzanie danych umieszczonych w zgłoszeniach celnych, dokumentach papierowych i elektronicznych, a także kontrolowanie księgowości prowadzonej przez podmioty gospodarcze. Wspólną cechą czynności wchodzących w skład pojęcia *kontroli celnej* jest zatem ich cel – ustalenie zgodności lub niezgodności stanu faktycznego z odpowiednimi przepisami prawa⁶.

Pod pojęciem *kontroli celnej* Wspólnotowy Kodeks Celny każe rozumieć takie czynności, do których uprawnienia posiadają organy celne krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ich celem jest zapewnienie przestrzegania przepisów wspólnotowego prawa celnego, a także innych regulacji odnoszących się do przywozu, wywozu oraz tranzytu towarów. W praktyce *kontrola celna* polega przede wszystkim

⁴ *Ibidem*, art. 4 pkt 13.

⁵ *Ibidem*, art. 4 pkt 14.

⁶ Wowska J., Staniów D., *Kontrola skarbowa i kontrola celna*, Unimex, Wrocław 2004, s. 216.

kim na: sprawdzaniu dokumentów i danych handlowych (w tym kontroli księgowości podmiotów gospodarczych), fizycznej kontroli towarów (włączając w to pobieranie i analizę próbek) z wykorzystaniem urządzeń technicznych oraz zmysłów ludzi i zwierząt (głównie psów). Biorąc pod uwagę moment, w którym kontrola jest przeprowadzana, wyróżnia się jej trzy podstawowe rodzaje: kontrolę towarów wprowadzanych na obszar celny, kontrolę postimportową – zwaną również kontrolą *ex post* oraz kontrolę wykonywaną przed nadejściem przesyłki, na podstawie dokumentów i informacji pochodzących z innych źródeł⁷. Przyjmując jednak za punkt odniesienia sposób organizacji kontroli, możliwe jest wprowadzenie innego rozróżnienia. Podstawową kategorią będzie w tym wypadku kontrola „w urzędzie”, która przeprowadzana jest w związku ze zgłoszeniem towaru do procedury w oddziale celnym, zlokalizowanym bądź to na granicy, bądź wewnątrz obszaru celnego UE. Jej charakterystyczną cechą jest to, że ingeruje w proces logistyczny, co w oczywisty sposób wpływa na wydłużenie czasu dostawy towarów. W różnych rodzajach transportu (drogowy, kolejowy, morski, lotniczy, poczta) przebieg i czas trwania czynności w ramach tej kategorii kontroli nieco się różnią. Zawsze jest to jednak kontrola podejmowana w trakcie procesu dostawy. W związku z tym możliwe jest fizyczne zbadanie rodzaju towaru, jego składu chemicznego bądź zastosowania. Kolejną z wymienionych kategorii stanowi „kontrola podróżnych”. Wbrew nazwie dotyczy ona nie osób, ale rzeczy przez nie przewożonych przy sobie lub umieszczonych w bagażu. Skontrolowanie polega na sprawdzeniu, czy podróżny nie dysponuje towarami, których posiadanie jest zabronione (np. narkotyki) lub w ilości niepodlegającej zwolnieniu z należności celnych. Trzecia kategoria może zostać określona jako „kontrola *ex post*”. Polega ona na kontroli księgowości i przeprowadzana jest po dokonaniu zgłoszenia celnego (stąd *ex post*). Zazwyczaj dotyczy wielu operacji z jakiegoś okresu. Kontrola „*ex post*” jest w istocie bardzo zbliżona do kontroli podatkowej. W Polsce znajdują zastosowanie w zasadzie te same regulacje prawne. I ostatnia z wymienionych to „kontrola mobilna”, obejmująca działania wykonywane poza siedzibą urzędu celnego – na drogach, placach lub w innych miejscach prowadzenia działalności gospodarczej lub takich, w których znajdują się ładunki. Kontrola tego typu może polegać na fizycznym weryfikowaniu rodzaju i ilości towarów, ale także na sprawdzeniu dokumentów, które mają potwierdzić legalność ich obecności na obszarze celnym UE.

Pojęcie kontroli celnej zostało zdefiniowane również w prawie krajowym⁸. W katalogu zadań Służby Celnej umieszczonym w art. 2 ustawy, wymieniono wykonywanie kontroli dwójakiego rodzaju, tj. podatkowej – w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier oraz kontroli przestrzegania przez zobowiązane

⁷ Borkowski M., *Kontrola celna* [w:] *Prawo celne*, (red.) W. Czyżowicz, C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 63.

⁸ Ustawa z 27.08.2010 o Służbie Celnej (Dz.U. 168 poz.123 ze zm.) art. 30 ust. 2 ustawy.

osoby przepisów prawa. Ustawa o Służbie Celnej wprowadza zatem rozróżnienie pomiędzy *kontrolą podatkową* a *kontrolą przestrzegania prawa* (nazwaną *kontrolą wykonywaną przez Służbę Celną*). Celem pierwszej z nich jest sprawdzenie, czy podmioty kontrolowane (podatnicy), wywiązują się z obowiązków wynikających z ustaw podatkowych. Druga natomiast ma za zadanie zapewnić przestrzeganie: przepisów prawa celnego i innych regulacji związanych z wymianą towarową z krajami trzecimi, przepisów w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, regulacji odnoszących się do urządzania gier hazardowych.

Uprawnienia kontrolne Służby Celnej obejmują zatem znacznie szerszy zakres niż tylko dokonywanie kontroli celnej. W kontekście zadań administracji celnej w Polsce możemy więc mówić o: kontroli celnej, kontroli wykonywanej przez Służbę Celną oraz kontroli podatkowej. Składają się one na jej funkcję kontrolną, realizowaną w trzech obszarach: ceł, akcyzy i hazardu.

2. Organizacja i charakter czynności kontrolnych

Wypada przypomnieć, że tradycyjny sposób organizacji kontroli celnej wywodzi się od punktów poboru ceł, które w przeszłości ustanawiane były przez władców na szlakach handlowych, drogach, mostach i wjazdach do miast, a więc w miejscach, które z natury rzeczy trudno było ominąć kupcom przewożącym towary⁹. Taka organizacja poboru ceł ułatwiała obliczanie i zarazem skuteczne egzekwowanie należności. Umożliwiło to nieco później rozszerzenie zakresu tej kontroli na kwestie niefiskalne, jak na przykład związane z bezpieczeństwem sanitarnym, przywozem towarów niebezpiecznych dla zdrowia lub życia ludzkiego, przywozem i wywozem towarów o podwójnym zastosowaniu (cywilnym i wojskowym), a także ochroną rynku przed niedozwolonym subsydiowaniem eksportu lub dumpingiem. Obecnie rola takich punktów, w których dokonuje się obliczenia cła na podstawie fizycznej kontroli rodzaju, ilości i stanu towaru w znacznym stopniu zmalała i to bez odczuwalnych negatywnych konsekwencji dla społeczeństwa czy gospodarki. Zawdzięczamy to zastosowaniu analizy ryzyka, wprowadzeniu procedur uproszczonych oraz informatyzacji procesu składania zgłoszeń celnych, a więc rozwiązaniom wprowadzonym w państwach członkowskich UE u schyłku XX w.

Dobrym przykładem odmiennego podejścia do organizacji poboru danin publicznych jest system podatkowy. Pobór podatków opiera się w zasadzie jedynie na dokumentach sprzedaży, księgowości oraz informacjach bankowych, a nie (z oczywistych przyczyn) na fizycznym zatrzymywaniu towaru. W tym wypadku znajduje zastosowanie metoda tzw. kontroli krzyżowej, polegającej na porównywaniu danych dostawców i odbiorców towarów oraz usług.

⁹ Lux M., *Prawo celne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo BW, Szczecin 2004, s. 1.

Należy zauważyć, że pod pojęciem *kontroli* w praktyce rozumie się zestaw różnych czynności wykonywanych przez kontrolerów. Mogą im zostać poddane osoby, produkty, surowce, materiały, budynki, uprawy, a także procesy lub stany jakiegoś zjawiska, na przykład stan środowiska naturalnego. Bliższe im przyjrzenie się pozwala na uściślenie rozumienia pojęcia kontrola. W zależności od przedmiotu kontroli czynności wykonywane w jej ramach mogą mieć różny charakter. W przypadku kontroli podatkowej, a także kontroli celnej wykonywanej *ex post*, polegają one po prostu na analizie informacji zawartych w księgach rachunkowych podatnika, a także jego kontrahentów oraz wzajemnym porównywaniu ich treści. Celem tak rozumianych czynności jest potwierdzenie wzajemnej zgodności zapisów w poszczególnych dokumentach, ewentualnie wykazanie rozbieżności. W takim przypadku skontrolowanie jakiegoś stanu czy procesu odbywa się nie bezpośrednio, ale z wykorzystaniem dokumentacji odzwierciedlającej ten stan lub proces. Wymaga to uprzedniego nałożenia na podmioty potencjalnie podlegające kontroli obowiązków w zakresie prowadzenia odpowiedniej dokumentacji i ewidencji zdarzeń gospodarczych, które stanowią następnie źródło informacji dla kontrolerów i które mogą być badane i porównywane. Przykładem takiego działania jest wprowadzanie regulacji prawnych obejmujących standardy w zakresie prowadzenia rachunkowości. Umożliwiają one oparcie czynności o charakterze sprawdzającym na danych gromadzonych przez same kontrolowane podmioty. Zapewnieniu porównywalności danych pomiędzy przedsiębiorstwami funkcjonującymi w różnych krajach służą międzynarodowe standardy rachunkowości. Istniejący od 1973 roku Komitet Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) zajmuje się opracowywaniem, publikowaniem i propagowaniem tych standardów¹⁰. Warto zwrócić uwagę, że kontroli podlega w takim wypadku nie stan rzeczywisty, ale jego odwzorowanie utrwalone w wytworzonych przez daną osobę dokumentach lub bazach danych. Należy zauważyć także, iż dane w nich zawarte są danymi historycznymi, a więc odnoszącymi się do przeszłości. W konsekwencji, czynności kontrolne tego typu muszą opierać się na domniemaniu prawdziwości prowadzonej dokumentacji. Innymi słowy, dokonanie fałszerstwa dokumentów może łatwo zniweczyć skuteczność takiej kontroli. W efekcie tego organizacje odpowiedzialne za jej przeprowadzanie wypracowały szereg technik zabezpieczania dokumentów i badania ich autentyczności. Na przeszkodzie powszechności ich stosowania stoją jednak koszty, które w wielu wypadkach okazują się być niewspółmiernie wysokie w stosunku do wagi sprawy. Organizacje kontrolne radzą sobie jednak z tym problemem na przykład przez wzajemną wymianę informacji o używanych formularzach i umieszczanych na nich zabezpieczeniach, a także przesyłając wzory pieczęci i podpisów osób upoważnionych do sygnowania dokumentów. Możliwe jest także przesyłanie dokumentów do weryfikacji ich wy-

¹⁰ Bailey G. T., Wild K., *Międzynarodowe standardy rachunkowości w praktyce*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 2000, s. 25.

stawcy. Odpowiednie krajowe przepisy kompetencyjne lub umowy międzynarodowe regulują te kwestie. Jako przykład mogą posłużyć umowy wolnohandlowe Unii Europejskiej zawarte z wieloma krajami świata, które przewidują weryfikację tzw. *świadczeń pochodzenia towarów*¹¹. Innym sposobem potwierdzenia lub wykluczenia autentyczności dokumentu jest jego badanie przeprowadzone w warunkach laboratoryjnych, które może obejmować również analizę grafologiczną piśma.

Czynności kontroli celnej mogą odnosić się również bezpośrednio do kontrolowanego towaru i polegać na porównaniu danych zawartych w dostarczonych dokumentach ze stanem rzeczywistym (kontrola fizyczna). Czynności kontrolne w stosunku do surowców, półfabrykatów lub produktów mogą polegać na zbadaniu zarówno ich stanu fizycznego, jak i składu chemicznego. Z takim przypadkiem zazwyczaj mamy do czynienia w oddziałach celnych, w których zgłaszane są do odprawy przywożone lub wywożone towary. Kontrola fizyczna zazwyczaj jest przeprowadzana z wykorzystaniem jedynie zmysłów człowieka albo zwierzęcia, na przykład wzroku (kontrola wzrokowa – oględziny) lub węchu. W wielu krajach służby celne i graniczne wykorzystują do wykrywania narkotyków, papierosów lub materiałów wybuchowych specjalnie szkolone psy służbowe. Jeżeli jednak czynności dokonywane przy pomocy zmysłów okazują się niewystarczające, to stosowane jest badanie przy pomocy bardziej zaawansowanych metod kontroli laboratoryjnej. Ocenie mogą podlegać wówczas zarówno właściwości chemiczne, fizyczne, jak i techniczne, a także zastosowanie, poziom zużycia produktu, sposób jego wykonania lub uzyskania. Przedmiotem oceny laboratoryjnej może być na przykład wygląd, stan skupienia, skład chemiczny, barwa, zapach, właściwości, gęstość, trwałość, pylistość, lepkość, temperatura topnienia lub destylacji, napięcie powierzchniowe, wpływ światła i temperatury oraz innych czynników na cechy techniczne. Do prowadzenia kontroli mogą być także używane urządzenia pomiarowe (kontrola mechaniczna, metrologiczna). Przykładem mogą być urządzenia do pomiaru poziomu promieniowania radioaktywnego ładunków, urządzenia prześwietlające lub skanujące przemieszczające się przez granicę towary.

Należy zauważyć, że w działaniach kontrolnych podejmowanych przez administrację celne wzrasta rola informacji. Posiadanie danych zgromadzonych w formie elektronicznej umożliwia ich łatwe przetwarzanie, kojarzenie czy wyszukiwanie według założonych kryteriów. Rozwój handlu światowego wymaga systematycznego redukcji poziomu ingerencji wynikającej z wykonywania czynności kontrolnych. Wydajność procedur administracyjnych w obszarze ceł jest powszechnie uznawana za jeden z kluczowych elementów mogących wpływać na ułatwianie handlu międzynarodowego¹². Postulat, aby kontrola celna była mniej

¹¹ Lux M., *op. cit.*, s. 173.

¹² Wilson N., *Examining the trade effect of certain customs and administrative procedures*, OECD, Trade Policy Working Papers, R. 2007, Nr 42, s. 18.

inwazyjna może zostać zrealizowany jedynie poprzez ograniczanie jej częstotliwości, a to wymaga staranniejszej selekcji przesyłek. Skutkiem tego jest gwałtowny wzrost zapotrzebowania na informację oraz konieczność rozbudowy technik i narzędzi analitycznych dla potrzeb szacowania ryzyka. Można powiedzieć, że kontrola tego typu oparta jest na wiedzy o podmiotach, zjawiskach lub procedurach. Już gromadzenie tej wiedzy to swoista „kontrola bez kontroli”. Pozyskiwanie i poddawanie analizie informacji opiera się na świadomej rezygnacji z kontrolowania każdego przypadku, na rzecz skoncentrowania się na zjawiskach szczególnie szkodliwych z punktu widzenia gospodarczego lub społecznego. Gromadzenie informacji i wprowadzanie zaawansowanych technik zarządzania ryzykiem jest zatem wpisane w funkcjonowanie systemu kontroli zakładającego minimalizowanie fizycznej ingerencji w łańcuch dostaw.

Należy zauważyć, że przełom technologiczny w kontroli stał się możliwy dzięki uzyskaniu dostępu do nowych środków technicznych, a zwłaszcza dzięki temu, że zostały one powszechnie zastosowane przez organizacje oraz zwykłych obywateli. Dzięki powszechnemu wykorzystaniu komputerów przez organizacje kontrolne, możliwe jest uzyskiwanie ogromnej ilości danych. Kontrola bazująca na analizie informacji przekazywanych przez osoby i organizacje oraz gromadzonych samoczynnie w postaci zagregowanej w bazach danych jest w istocie kontrolą totalną. Pomimo tego, ingerencja kontrolerów przeprowadzana w formie, która mogłaby zakłócić funkcjonowanie następuje niezwykle rzadko i dotyczy wyselekcjonowanych podmiotów i zjawisk. Takie statystyczne monitorowanie obszarów zaklasyfikowanych jako obciążone wysokim ryzykiem umożliwia użycie bardziej rygorystycznych środków skoncentrowanych na ograniczonym obszarze. To „chirurgiczne cięcie” nie jest możliwe bez precyzyjnego namierzenia miejsca występowania problemu (zjawiska). W ramach tak rozumianej kontroli możliwe jest przyjęcie dwu strategii: ignorowanie zjawiska, aż do osiągnięcia przez nie założonej wielkości oraz wdrażanie środków o charakterze restrykcyjnym.

Standardy działania administracji celnych opracowane przez Światową Organizację Handlu (WTO) przewidują w zakresie kontroli postulat przyjmowania kilku rozwiązań, których celem jest zmniejszenie dolegliwości czynności kontrolnych dla podmiotów kontrolowanych¹³. Należą do nich:

- intensywne prowadzenie kontroli wyłącznie w obszarach o najwyższym oszacowanym ryzyku,
- zasada pojedynczego okienka (miejsca, elektronicznej skrzynki odbiorczej) dla wszystkich służb kontrolujących, tj. celnych, granicznych, sanitarnych itd.,
- objęcie kontrolą łańcucha dostaw, co oznacza rezygnację z zatrzymywania towaru w określonych punktach na rzecz kontroli całego procesu

¹³ Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, World Customs Organization, 2007, s. 21, www.wcoomd.org. (30.09.2010).

logistycznego,

- nadawanie certyfikatów AEO (upoważniony podmiot gospodarczy) podmiotom spełniającym kryteria do uznania ich za godne zaufania, w wyniku czego obniżeniu ulega częstotliwość kontroli,
- zintegrowane zarządzanie granicą opierające się na koncepcji ścisłej współpracy operacyjnej różnych administracji i służb wykonujących kontrole na granicach.

W Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej standardy te są podstawą wdrażanych przez administracje celne zmian.

3. Kryterium efektywności kontroli

W organizacjach nastawionych na osiąganie zysku *efektywność* najczęściej jest rozumiana po prostu jako maksymalizowanie różnicy pomiędzy wynikami działalności a jej kosztami¹⁴. W tym wypadku dokonywanie pomiaru efektywności jest zabiegiem stosunkowo prostym, z uwagi na istnienie wspólnego mianownika dla wyrażenia zarówno dochodów, jak i kosztów, którym jest pieniądź. *Efektywność* może zatem zostać sprowadzona do czterech składowych, tj. jakości (użyteczności), ceny, wielkości produkcji oraz kosztu¹⁵. W sektorze publicznym jednak wyrażanie efektów działania w pieniądzu bywa trudne lub wręcz niekiedy niemożliwe. Jak bowiem określić na przykład cenę bezpieczeństwa obywateli? W tym wypadku pojęcie efektywności wiąże się zazwyczaj z osiąganiem podstawowych celów organizacji, tj. realizowaniem na założonym poziomie wyznaczonych dla niej zadań publicznych. Użycie kryterium efektywności umożliwia uzyskanie odpowiedzi na pytanie, o postęp, jakiego organizacja dokonała w osiąganiu założonych celów¹⁶. Powszechnie przyjęło się odczytywanie znaczenia kryterium efektywności w sposób zaproponowany przez P. Druckera. Wykorzystał on w tym celu dwa inne pojęcia, a mianowicie: *sprawności* i *skuteczności*¹⁷. I tak *sprawność* w jego interpretacji to „robienie rzeczy we właściwy sposób” – innymi słowy, minimalizowanie kosztów związanych z osiąganiem założonych celów. *Skuteczność* natomiast oznacza „robienie właściwych rzeczy” – czyli dokonywanie wyboru właściwych celów działania.

Jeżeli poczynione dotąd uwagi dotyczące efektywności organizacji odnieśliśmy do jednego tylko typu działalności prowadzonej przez Służbę Celną – tj. wykonywania kontroli – to możemy podjąć się próby jego zdefiniowania. Warto

¹⁴ Simon H. A., *Działanie administracji*, PWN, Warszawa 1976, ss. 307–308.

¹⁵ Karlöf B., Östblom S., *Benchmarking. Równaj do najlepszych*, Zarządzanie i Finanse – J. Śniadecki, Warszawa 1995, ss. 13–14.

¹⁶ Altman S., *Performance monitoring systems for public managers*, Public Administration Review, vol. XXXIX, 1979, p. 34.

¹⁷ Drucker P., *Menedżer skuteczny*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1994, s. 13.

zauważyć, że w przypadku kontroli wszelkiego rodzaju mamy do czynienia zawsze z dwoma podmiotami: kontrolującym i kontrolowanym. Perspektywa każdego z nich jest odmienna. Dla każdego z tych podmiotów, w związku z kontrolą, powstają koszty o innym charakterze i w innej wysokości. Co więcej, działania administracji mogą mieć wpływ na całą gospodarkę lub znaczną jej część, przyczyniając się bądź nie do podtrzymania (wytworzenia) stanu ogólnej równowagi ekonomicznej. *Efektywność kontroli* podejmowanych przez organizacje wchodzące w skład administracji publicznej musi zatem uwzględniać punkt widzenia wynikający z potrzeby zachowania równowagi ogólnej, niekiedy nawet z ignorowaniem lub poświęcaniem równowagi cząstkowej¹⁸. Innymi słowy, prowadząc kontrole zmierzające do wyeliminowania patologii, na przykład w sferze działalności gospodarczej, nie można przekraczać progu, od którego ogólnospołeczne koszty kontroli przewyższają jej zsumowane pozytywne rezultaty. Ta efektywność widziana ze społecznego punktu widzenia nie zawsze jest tożsama z efektywnością z punktu widzenia organu kontroli. Dlatego też w przypadku administracji typu porządkowo-reglamentacyjnego, jaką jest Służba Celna, głównym problemem osiągnięcia tak rozumianej efektywności będzie konieczność równoczesnego maksymalizowania skuteczności kontroli oraz minimalizowania liczby i długości ingerencji w działalność kontrolowanych podmiotów. A wszystko to w zgodzie z oczekiwaniem dostarczania coraz lepszych wyników po niezmiennych kosztach.

Pojęcie *efektywności kontroli celnej* obejmuje więc takie elementy jak: wydajność pracy, skuteczność kontroli, koszt kontroli (kryterium sprawności), a także jakość obsługi. Efektywność kontroli celnej oznacza maksymalizowanie wykonania takich istotnych dla dobra wspólnego zadań, jak ochrona terytorium kraju przed zagrożeniami (funkcja ochronna administracji celnej), czy zapewnianie dochodów budżetowi Unii Europejskiej oraz Polski (funkcja fiskalna), przy dążeniu do minimalizowania kosztów ich realizacji, postrzeganych w perspektywach ogólnospołecznej oraz jednostkowej lub grupowej.

Uwagi końcowe

Prowadzenie kontroli celnej jest jedną z podstawowych i tradycyjnych funkcji administracji celnych. Obejmuje ona zespół czynności zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa przez podmioty uczestniczące w międzynarodowej wymianie handlowej. Warto zauważyć, że w ostatnich dwu dekadach zasadniczo zmienił się sposób jej organizacji. Stopniowo porzucane są tradycyjne formy kontrolowania, oparte na zatrzymywaniu środków transportu, kontrolowaniu dokumentów oraz fizycznym przeszukiwaniu ładunków i zastępowane przez mniej inwazyjne techniki, bazujące na gromadzeniu i wymianie informacji z zastosowaniem technik informatycznych. Ta zmiana bynajmniej nie unieważnia

¹⁸ Simon H. A., *op. cit.*, s. 310.

jednak problemu efektywności kontroli, który nadal musi być obecny w dyskusji nad sposobem zapewniania bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej.

Bibliografia

1. Altman S., *Performance monitoring systems for public managers*, Public Administration Review, vol. XXXIX, 1979.
2. Bailey G. T., Wild K., *Międzynarodowe standardy rachunkowości w praktyce*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości, Warszawa 2000.
3. Borkowski M., *Kontrola celna* [w:] *Prawo celne*, (red.) W. Czyżowicz, C.H.Beck, Warszawa 2004.
4. Drucker P., *Menedżer skuteczny*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1994.
5. Karlöf B., Östblom S., *Benchmarking. Równaj do najlepszych*, Zarządzanie i Finanse – J. Śniadecki, Warszawa 1995.
6. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007.
7. Lux M., *Prawo celne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo BW, Szczecin 2004.
8. Rozporządzenie Rady nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, ze zm., art. 4 pkt 13 i 14.
9. Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, World Customs Organization, 2007, s. 13–14, www.wcoomd.org (30.09.2010).
10. Simon H. A., *Działanie administracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1976.
11. Ustawa z 27.08.2010 o Służbie Celnej (Dz.U. 168 poz.123 ze zm.) art. 30 ust. 2 ustawy.
12. Wilson N., *Examining the trade effect of certain customs and administrative procedures*, OECD, Trade Policy Working Papers, 2007, No 42.
13. Wowra J., Staniów D., *Kontrola skarbowa i kontrola celna*, Unimex, Wrocław 2004.