

JAN IZDEBSKI¹

Reforma informatyczna systemu celnego i administracji celnej Unii Europejskiej²

Wpłynął: 3.11.2024. Akceptacja: 3.12.2024

Streszczenie

Funkcjonowanie unii celnej wymaga od państw członkowskich stosowania jednolitych regulacji prawa celnego dla całego obszaru gospodarczego objętego wspólnymi zasadami obrotu towarowego z zagranicą. Stawia to istotne wyzwania dla wszystkich administracji celnych realizujących politykę celną w ramach unii celnej. Działania państw członkowskich powinny w tym zakresie umożliwiać prawidłowy rozwój gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony interesów społecznych i gospodarczych ugrupowania integracyjnego. Zależności te powodują konieczność koordynacji działań administracji regulujących obrót towarowy z zagranicą w poszczególnych państwach członkowskich unii celnej. W Unii Europejskiej konieczność koordynacji działań w ramach funkcjonowania całego systemu celnego stała się podstawą gruntownej reformy regulacji prawnych określających ustrojowy, materialnoprawny i proceduralny model funkcjonowania unii celnej. Wdrażane zmiany legislacyjne mają na celu reformę informatyczną zapewniającą integrację rozwiązań informatycznych służących administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą oraz powołanie nowych podmiotów administrujących mających zapewnić właściwą koordynację działań w ramach systemu celnego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: administracja celna, prawo celne, system celny, reforma informatyczna administracji publicznej.

¹ Prof. KUL dr hab. Jan Izdebski – Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego i Nauki Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (Polska); e-mail: izdebski@kul.pl; ORCID: 0000-0002-2911-4445.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

JAN IZDEBSKI

IT Reform of the European Union Customs System and Customs Administration³

Abstract

The functioning of the Customs Union requires the Member States to apply uniform customs regulations for the entire economic area governed by common rules for trade in goods with non-EU countries. This poses significant challenges to all customs administrations implementing customs policy within the Customs Union. In this regard, the Member States should act to allow for proper economic development and a high level of protection of the social and economic interests of the integration grouping. These interdependencies make it necessary to coordinate the actions of the administrations regulating foreign trade in individual Member States of the Customs Union. In the European Union, the need to coordinate activities undertaken within the entire customs system has become the foundation of a thorough reform of legal regulations defining the constitutional, substantive, and procedural models of functioning of the Customs Union. The legislative changes being implemented aim to bring about an IT reform translating into the integration of IT solutions for the administration of foreign trade in goods and the establishment of new administrative entities to ensure proper coordination of activities within the customs system of the European Union.

Keywords: customs administration, customs legislation, customs law, customs system, IT reform of public administration.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Obrót towarowy z zagranicą oraz prowadzona w związku z nim polityka celna stanowią ważny element polityki gospodarczej i handlowej każdego państwa, jak również wszystkich ugrupowań integracyjnych stosujących jednolite rozwiązania prawne w celu regulacji tej sfery działalności gospodarczej. Realizacja zadań publicznych w tej sferze stosunków społecznych i gospodarczych w ramach unii celnej wymaga ścisłej współpracy pomiędzy strukturami administracyjnymi państw członkowskich oraz stosowania złożonych rozwiązań informatycznych. Efektywność działania służb publicznych w regulacji obrotu towarowego z zagranicą ma istotny wpływ na warunki wykonywania działalności gospodarczej, ochronę interesów gospodarczych oraz w konsekwencji na możliwości rozwoju gospodarczego w złożonej sytuacji konkurencji międzynarodowej.

Celem niniejszego opracowania jest analiza projektowanych rozwiązań ustrojowych, materialnoprawnych oraz przepisów proceduralnych, które w znaczący sposób wpłyną na funkcjonowanie unii celnej, prawa i obowiązki przedsiębiorców, oraz strukturę i metody działania organów Unii Europejskiej oraz administracji, a także państw członkowskich. W ramach planowanej reformy celnej istotnym elementem jest reforma narzędzi informatycznych służących administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą. Realizowana w ramach Unii Europejskiej reforma celna jest przykładem systemowych zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji celnej oraz reformy informatycznej, która wprowadzi ważne zmiany w realizacji kompetencji organów celnych i stosowanych metod administrowania.

System celny Unii Europejskiej

Dla określenia sfery działań podmiotów publicznych w zakresie wymiany towarowej z zagranicą istotne jest pojęcie systemu celnego rozumianego jako ogół regulacji administracyjno-prawnych związanych z obrotem towarowym z zagranicą. Według S. Waschki systemy celne to: „cele i środki polityki, przede wszystkim gospodarczej (...), które łączą się bezpośrednio z handlem zagranicznym i wchodzą w zakres działania administracji celnej, albo bezpośrednio, albo jako zadania

zlecone⁴. W ramach systemu celnego realizowane są cele społeczne i gospodarcze określonego państwa lub ugrupowania integracyjnego, a realizacji tych celów służy polityka celna. Polityka celna jako element polityki gospodarczej (handlowej) jest realizowana w kontekście systemu celnego, który od strony formalnej będzie odzwierciedlał ustawodawstwo celne danego kraju bądź regulacje ugrupowania integracyjnego.

Najtrafniej pojęcie polityki celnej definiuje W. Czyżowicz jako: „całokształt działalności państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów, związany z rozstrzygnięciem sprzeczności, ochroną i promocją interesów narodowych lub państw członkowskich ugrupowania integracyjnego w międzynarodowym obrocie towarowym i usługami, polegający na tworzeniu norm i regulacji prawnych autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów wynikających z umów oraz wprowadzania ich do własnej praktyki życia gospodarczego”⁵.

W konsekwencji polityka celna będzie oznaczać działalność właściwych organów administracji publicznej realizujących cele publiczne związane z obrotem towarowym z zagranicą w ramach systemu celnego. System celny obejmuje zaś szczególne instytucje i instrumenty prawno-administracyjne mające służyć określonej polityce celnej realizowanej w oparciu o ustawodawstwo celne⁶, tj. prawo celne. W tym miejscu należałoby scharakteryzować tę gałąź prawa. Zgodnie z definicją przedstawioną przez W. Wójtowicz „prawo celne można określić jako zespół norm prawnych regulujących dokonywanie obrotu towarowego z zagranicą, pobieranie z tytułu dokonywania takiego obrotu ceł i innych należności celnych, a także przeprowadzanie kontroli dokonywanego obrotu”⁷. Tak rozumiana grupa norm jest traktowana jako część prawa finansowego i publicznego prawa gospodarczego, jednoznacznie stanowiąc część prawa publicznego, ponadto metoda regulacji stosunków prawnych również wyraźnie wskazuje na prawo publiczne (administracyjno-prawna w zakresie stosunków pomiędzy uczestnikami obrotu a organami państwa, oparta na nierównorzędności podmiotów, oraz karno-prawna w przypadku naruszenia zakazów i nakazów). W ramach tak scharakteryzowanej sfery regulacji można wydzielić dwa najważniejsze poziomy: ekonomiczny (gospodarczy) związany z regulacją obrotu towarowego oraz fiskalny, wynikający z faktu, iż dokonywanie takiego obrotu pociąga za sobą pobieranie przez państwo oraz

⁴ S. Waschko, *Systemy celne*, Warszawa 1971, s. 16 i n.

⁵ W. Czyżowicz, *Pojęcie i przedmiot Prawa celnego a polityka celna*, [w:] W. Czyżowicz (red.), *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001, s. 16.

⁶ R. Molski, *Podstawy prawne interwencjonizmu państwowego w sferze obrotu towarowego z zagranicą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, 12, s. 14.

⁷ W. Wójtowicz, *Prawo celne*, [w:] W. Wójtowicz (red.) *Prawo finansowe*, Warszawa 1996, s. 265.

ugrupowania integracyjne dochodów w postaci ceł i innych należności celnych⁸. W systemie prawa prawo celne jest uznawane za kompleksową gałąź prawa wyodrębnioną ze względu na szczególny przedmiot regulacji⁹.

Poszczególne instytucje prawa celnego wprowadzane przez państwo czy też wypracowywane w toku współpracy międzynarodowej mają ściśle określone funkcje. Obok najstarszej funkcji fiskalnej (związanej z zapewnianiem dochodów budżetowi państwa) wyróżnia się funkcje: regulacyjną, społeczną i porządkową. Funkcje te są realizowane w ramach określonej polityki celnej.

Funkcja regulacyjna oznacza wpływ przepisów celnych na działalność gospodarczą, w postaci reglamentacji i wskazywania obowiązków podmiotom ją prowadzącym, stymulowania wybranych gałęzi gospodarki oraz ustalania zasad dostępu do rynku krajowego i sytuacji rodzimych producentów na rynkach zagranicznych. Funkcja społeczna polega na ochronie poprzez system celny takich wartości jak: ochrona środowiska, porządek i bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, dziedzictwo kulturalne oraz szczególnie istotna we współczesnym obrocie gospodarczym własność intelektualna. W ramach funkcji porządkowej przepisy prawa celnego dyscyplinują obrót towarowy z zagranicą i wskazują sankcje za naruszenie zasad jego dokonywania¹⁰.

Te różnorodne cele, którym służy administrowanie obrotem towarowym z zagranicą, przesądzają o istotnym znaczeniu regulacji prawa celnego w realizacji polityki gospodarczej ugrupowania integracyjnego, jakim jest Unia Europejska. Regulacje celne w ramach unii celnej powinny charakteryzować się możliwością jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich unii celnej. Ponadto wraz z rozwojem technik handlu międzynarodowego powinny odpowiadać najnowszym rozwiązaniom w zakresie komunikacji elektronicznej oraz stosowania rozwiązań informatycznych mających na celu ułatwić legalną działalność gospodarczą. W zakresie prawa ustrojowego – ustroju organów celnych oraz prawa proceduralnego – związanego z wydawaniem rozstrzygnięć w sprawach celnych konieczne jest zapewnienie właściwej koordynacji w stosowaniu unijnego prawa celnego przez administracje celne państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁸ A. Kuś, *Podstawy prawa celnego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 266 i n.

⁹ Na temat definicji prawa celnego i jego miejsca w systemie prawa zob. A. Drwiłło, *Stan i kierunki rozwoju polskiego prawa celnego*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza, Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001, s. 23 i n.

¹⁰ A. Kuś, *Podstawy...*, s. 276.

Założenia reformy celnej. Prawo celne Unii Europejskiej

Podstawą działania Unii Europejskiej w zakresie swobodnego przepływu towarów jest unia celna. W świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹ rozciąga się ona na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi. Konsekwencją unii celnej w dziedzinie legislacji jest ukształtowanie się gałęzi prawa celnego Unii Europejskiej¹². Z tego względu system celny Unii Europejskiej jest uregulowany poprzez jednolite rozwiązania prawne stosowane poprzez organy celne poszczególnych państw członkowskich. Rolą prawa krajowego jest uzupełnienie regulacji unijnej w celu prawidłowego stosowania regulacji prawa celnego. W ramach prawa celnego regulacje unijne przeważają w sferze prawa materialnego określającego prawa i obowiązki podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą oraz kompetencje organów celnych. W sferze prawa ustrojowego i proceduralnego istotne znaczenie mają ustawodawstwa państw członkowskich. W polskim systemie prawnym funkcję tę pełnią: ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne¹³ w zakresie prawa materialnego i proceduralnego oraz ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴ określająca podstawy ustrojowe administracji celnej – Służby Celno-Skarbowej.

Prawo celne Unii Europejskiej stanowi konsekwencję wieloletniego procesu integracyjnego mającego na celu wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego i standardu życia społeczno-ekonomicznego zasad swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób¹⁵. W związku ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu gospodarczym regulacja prawa celnego jest nacechowana nieustanną koniecznością dostosowania do zmieniających się warunków; jednym ważnych z przykładów w tym zakresie jest objęcie właściwą regulacją prawną handlu elektronicznego.

¹¹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Protokoły Załączniki do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388.

¹² A. Kuś, P. Witkowski, *Procedury celne w prawie celnym Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2019, 1, s. 132.

¹³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1373.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615, 556, 588, 641, 658, 760, 996, 1059, 1193, 1195, 1234, 1598, 1723, 1860, z 2024 r. poz. 850, 863, 879, 1222.

¹⁵ A. Kuś, P. Witkowski, *Towar w prawie celnym Unii Europejskiej*, „Analizy i Studia, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych” 2024, 1(17), s. 9.

Założenia projektowanej reformy celnej obejmują następujące cele:

- ❑ „Unia celna powinna działać sprawnie, a procedury celne powinny zostać uproszczone i unowocześnione w taki sposób, aby przedsiębiorstwa działające zgodnie z prawem mogły korzystać z możliwości w zakresie handlu, mając pewność, że ich konkurenci również działają zgodnie ze wszystkimi przepisami egzekwowanymi przez służby celne, bez względu na miejsce wprowadzania towarów do UE.
- ❑ Unia celna powinna mieć wymiar geopolityczny i lepiej chronić interesy finansowe UE i jej państw członkowskich, a także interesy i wartości UE w zakresie bezpieczeństwa, ochrony, zdrowia, gospodarki lub środowiska oraz być zdolna do koordynowania ograniczeń w handlu i kształtowania międzynarodowej współpracy celnej, poprzez zebranie kompetencji i wiedzy specjalistycznej na szczeblu centralnym w ramach Urzędu UE ds. Celnych.
- ❑ Unia celna powinna być dynamiczna i wytrzymać próbę czasu, elastycznie dostosowując się do zmian w łańcuchach dostaw, czy to związanych z dwojaką transformacją – ekologiczną i cyfrową – w obecnym dziesięcioleciu, czy też z przyszłymi wydarzeniami mającymi znaczenie dla zarządzania łańcuchami dostaw. Pomoże w tym nowe unijne centrum danych celnych, które zaprojektowano w taki sposób, aby – w przeciwieństwie do tradycyjnych systemów informatycznych, które tworzy się na potrzeby tylko określonych procesów i celów – można je było z czasem dostosowywać do nowych wymagań dotyczących czynności celnych”¹⁶.

Realizacja celów reformy związana jest z największą zmianą legislacyjną w zakresie unii celnej w historii jej funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej. W sferze regulacji prawa celnego wiąże się z koniecznością uchwalenia nowego unijnego kodeksu celnego w miejsce obecnie obowiązującego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny¹⁷.

¹⁶ Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom, Bruksela, dnia 17.5.2023 r. COM(2023) 257 final. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC025> (dostęp: 10.09.2024).

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1-101.

W tym zakresie procedowane jest nowe rozwiązanie prawne dotyczące ustanowienia nowego unijnego kodeksu celnego¹⁸. Stanowi ono kompleksową regulację prawną projektowanych zmian w systemie celnym Unii Europejskiej.

W ramach projektu w art. 2 wskazano misję organów celnych:

„Aby zapewnić zharmonizowane stosowanie kontroli celnych, zapewnić jednolite funkcjonowanie unii celnej oraz przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, organy celne odpowiadają za ochronę interesów finansowych i gospodarczych Unii i jej Państw Członkowskich, za zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony oraz za przyczynianie się do realizacji innych polityk Unii chroniących obywateli i rezydentów, konsumentów, środowisko i całe łańcuchy dostaw, za ochronę Unii przed nielegalnym handlem, za ułatwianie legalnej działalności gospodarczej oraz za nadzorowanie międzynarodowego handlu Unii, aby przyczynić się do uczciwego i otwartego handlu oraz do wspólnej polityki handlowej.

Organy celne wdrażają środki mające na celu w szczególności:

- ❑ zapewnienie prawidłowego poboru należności celnych i innych opłat;
- ❑ zapewnienie, że towary stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli i rezydentów nie zostaną wprowadzone na obszar celny Unii, poprzez wdrożenie odpowiednich środków kontroli towarów i łańcuchów dostaw;
- ❑ przyczynianie się do ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt lub roślin, środowiska, konsumentów i innych interesów publicznych chronionych innymi przepisami stosowanymi przez organy celne, w ścisłej współpracy z innymi organami, poprzez zapewnienie, że towary stwarzające ryzyko nie zostaną wprowadzone na obszar celny Unii ani z niego nie wprowadzone;
- ❑ ochronę Unii przed nieuczciwym, niezgodnym z przepisami i nielegalnym handlem, m.in. poprzez ścisłe monitorowanie podmiotów gospodarczych i łańcuchów dostaw oraz minimalną liczbę naruszeń przepisów celnych i kar;
- ❑ wspieranie legalnej działalności gospodarczej poprzez zachowanie właściwej równowagi pomiędzy kontrolą celną a ułatwianiem legalnego handlu oraz upraszczanie procesów i procedur celnych”.

¹⁸ Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Celny Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013, COM/2023/258 wersja ostateczna, Dokument 52023PC0258. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0258&qid=1684913361276> (dostęp: 10.09.2024).

Należy podkreślić, że określenie misji organów celnych – reprezentowanych poprzez administracje celne państw członkowskich Unii Europejskiej – stanowi ważny element nadania spójności działań organów celnych w ramach unii celnej. Ma to istotne znaczenie w kontekście projektowanej koordynacji działań administracji celnych w ramach systemu celnego Unii Europejskiej.

Urząd UE ds. Celnych oraz Unijne centrum danych celnych

W ramach systemu celnego Unii Europejskiej zdiagnozowano podstawowe problemy związane ze stosowaniem regulacji celnych przez administracje celne państw członkowskich. Wskazano m.in. na: „ogromny wzrost wolumenu wymiany handlowej w połączeniu z koniecznością sprawdzania na granicach, czy towary spełniają coraz większą liczbę norm europejskich, wywierają coraz większą presję na organy celne. Istnieją obawy, że funkcjonowanie unii celnej mogą utrudniać nierówny poziom cyfryzacji i informatyczne systemy celne różniące się między sobą w całej UE. Również koordynacja między organami nie jest optymalna, co sprawia, że przedsiębiorcy ponoszą wysokie administracyjne koszty przestrzegania przepisów, a przestępcy mają możliwość popełniania oszustw”¹⁹.

Przeciwdziałanie wieloaspektowym zagrożeniom związanym z realizacją polityki celnej oraz stosowaniem regulacji unijnego prawa celnego zaproponowane w ramach projektowanej reformy celnej dotyczy ustanowienia nowych podmiotów administrujących – Urzędu Unii Europejskiej ds. Celnych oraz unijnego centrum danych celnych. Najbardziej istotną zmianą jest jednak związany z tym drugim podmiotem projekt utworzenia jednolitego, unijnego systemu cyfrowego, który zastąpiłby dotychczasowe systemy elektroniczne poszczególnych administracji celnych państw członkowskich. Rozwiązanie to w istotny sposób wpłynie na obowiązki przedsiębiorców, poprzez ujednoczanie ich obowiązków administracyjnych związanych z obrotem towarowym z zagranicą we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W ramach argumentacji Komisji Europejskiej związanej z reformą celną podkreśla się, że: dwa główne przepisy wniosku przewidują ustanowienie urzędu UE ds. celnych i unijnego centrum danych celnych. Unijne centrum danych celnych służyłoby jako jednolity ogólnounijny cyfrowy system celny umożliwiający przedsię-

¹⁹ Ustanowienie unijnego centrum danych celnych oraz urzędu UE ds. celnych, Komisja Europejska, Posiedzenie plenarne – marzec 2024. Pozyskano z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760345/EPRS_ATA\(2024\)760345_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760345/EPRS_ATA(2024)760345_PL.pdf) (dostęp: 10.09.2024).

biorcom przekazywanie organom wszystkich swoich danych celnych za pośrednictwem jednego interfejsu, zamiast korzystania z wielu systemów krajowych. Ponieważ wszystkie dane byłyby scentralizowane w centrum danych, organy unijne i krajowe mogłyby przeprowadzać szybkie kontrole. Unijne centrum danych celnych byłoby w pełni operacyjne do grudnia 2037 roku. W celu opracowania unijnego centrum danych celnych i zarządzania nim utworzony zostałby nowy urząd UE ds. celnych. Analizowałby on przychodzące dane, mierzył ogólne wyniki unii celnej, opracowywał strategie w zakresie ryzyka i wydawał zalecenia dla organów krajowych.

Wprowadzenie nowych rozwiązań ma również za zadanie wzmocnienie w regulacjach prawa celnego sytuacji prawnej przedsiębiorców, którzy w sposób legalny i przejrzysty wywiązują się z obowiązków administracyjnych związanych z obrotem towarowym z zagranicą. Według projektowanych zmian: przedsiębiorcy mogliby ponadto – pod warunkiem spełnienia restrykcyjnych wymogów (takich jak niekaralność, wysoki poziom przejrzystości) – ubiegać się o status zaufanego przedsiębiorcy w systemie „Trust and Check”. Certyfikowani przedsiębiorcy korzystaliby z uprzywilejowanych korzyści, co pozwoliłoby na szybszą i sprawniejszą obsługę ich towarów w organach celnych²⁰. Rozwiązania tego typu wpisują się w korzystną tendencję, dostrzegalną w rozwiązaniach prawa celnego, które w swojej metodzie regulacji stosunków prawnych powinny przewidywać ułatwienia dla podmiotów legalnie prowadzących działalność gospodarczą w sferze wymiany towarowej z zagranicą. Do tego typu rozwiązań dotychczas zaliczano wiążące informacje w zakresie prawa celnego oraz status upoważnionego przedsiębiorcy (AEO – Authorised Economic Operator). Przedsiębiorca, któremu przyznano status AEO, jest traktowany przez organy celne jako przedsiębiorca wiarygodny. Wiąże się to z przyznaniem mu ważnych przywilejów w wykonywaniu obowiązków z zakresu prawa celnego.

Zadania projektowanego Urzędu UE ds. Celnych przedstawiają się następująco:

- Urząd UE ds. Celnych będzie gromadzić na szczeblu centralnym wiedzę specjalistyczną dotyczącą kwestii celnych na potrzeby zarządzania ryzykiem w UE, wykorzystując do celów analizy ryzyka bogate zbiory stale aktualizowanych danych znajdujące się w unijnym centrum danych celnych. Na podstawie tej analizy Urząd UE ds. Celnych wyda zalecenia kontrolne dla krajowych organów celnych, które będą musiały te zalecenia zastosować albo uzasadnić, dlaczego tego nie robią. Wspólne zarządzanie ryzykiem, przekładające się na przeprowadzanie kontroli celnych w sposób bardziej

²⁰ *Ibidem.*

zharmonizowany, pomoże utworzyć prawdziwą wspólną granicę zewnętrzną w odniesieniu do towarów. Będzie to miało kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania zjawisku wybierania granicy najwygodniejszej do przekroczenia, powszechnej praktyki podważającej integralność jednolitego rynku, w ramach której przedsiębiorcy wykorzystują najsłabsze ogniwo zewnętrznej granicy UE do wprowadzania nielegalnych produktów na jednolity rynek. Zarządzanie ryzykiem na poziomie unijnym i krajowym będzie się wzajemnie uzupełniać i wzmacniać. Krajowe organy celne będą nadal przeprowadzać krajową analizę ryzyka i zarządzać ryzykiem w sposób dostosowany do profilu ryzyka danego państwa członkowskiego, opierając się na znacznie lepszych informacjach dostarczanych przez unijne centrum danych celnych i sieci współpracy, które centrum to będzie wspierać.

- Urząd UE ds. Celnych będzie koordynował operacyjne zarządzanie kryzysowe. Zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi Urząd UE ds. Celnych opracuje protokoły i procedury na potrzeby różnych scenariuszy kryzysowych i zapewni ich stosowanie. Urząd UE ds. Celnych będzie również głównym punktem kontaktowym w obszarze cel dla organów innych niż organy celne (np. organów nadzoru rynku, organów ścigania, w tym Europolu), których zadaniem jest ochrona integralności jednolitego rynku. Unijne centrum danych celnych udostępni systemy informatyczne i niezbędne dane, zapewniając integrację innowacyjnych źródeł danych, takich jak cyfrowy paszport produktu, natomiast Urząd UE ds. Celnych zapewni współpracę i koordynację operacyjną z odpowiednimi podmiotami, w tym agencjami UE, takimi jak Europol i Frontex. Między tymi dwoma zadaniami istnieją silne synergie, ponieważ nowe zdolności UE w zakresie zarządzania ryzykiem w ramach Urzędu UE ds. Celnych umożliwią również znacznie szybsze, skuteczniejsze i bardziej kompleksowe zajmowanie się ryzykiem związanym z kryzysami oraz ściślejszą współpracę między wieloma agencjami, niż jest to obecnie możliwe.
- Komisja może zlecić Urzędowi UE ds. Celnych przygotowanie i obsługę unijnego centrum danych celnych oraz nadzorowanie stopniowej migracji i integracji istniejących celnych systemów informatycznych. Jeżeli Komisja uzna to za stosowne, będzie mogła również powierzyć temu organowi realizację przyszłych programów w dziedzinie cel finansowanych z budżetu UE²¹.

²¹ Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom*, Bruksela, dnia 17.5.2023 r. COM(2023) 257 final. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC025> (dostęp: 10.09.2024).

Wnioski

Rozwój handlu międzynarodowego oraz złożoność interesów, w tym również istotnych gospodarczo i ekonomicznie, które są w nim realizowane powodują, że rośnie rola służb administracyjnych realizujących politykę celną. Ich sposób działania, sprawność i umiejętność wykorzystywania przyznanych kompetencji istotnie wpływają na możliwość czerpania korzyści z tego aspektu współpracy międzynarodowej, jakim jest obrót towarami.

Zmieniające się otoczenie gospodarcze, rosnąca konkurencja międzynarodowa stawia przed służbami administracyjnymi regulującymi obrót towarowy z zagranicą istotne wyzwania. Dotyczy to w szczególności sposób administracji celnych współdziałających w ramach unii celnej w realizacji polityki celnej całego ugrupowania integracyjnego i ochrony złożonych interesów społecznych i gospodarczych całego obszaru gospodarczego ugrupowania integracyjnego.

W ramach Unii Europejskiej w związku z tymi wyzwaniami przyjęto rozwiązanie mające na celu integrować system celny Unii Europejskiej poprzez wdrażanie jednolitych rozwiązań informatycznych. Temu celowi podporządkowano reformę ustrojowych, materialnych i proceduralnych regulacji prawa celnego mających stworzyć ramy prawne funkcjonowania istotnie unowocześnionego systemu celnego Unii Europejskiej z możliwością koordynowania i stosowania jednolitych informatycznych rozwiązań administracyjnych, mających na celu z jednej strony ułatwić legalną działalność gospodarczą w sferze obrotu towarowego z zagranicą, z drugiej zaś chronić interesy społeczne i gospodarcze państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wprowadzenie jednolitych rozwiązań informatycznych w sferze działania podmiotów tworzących system celny Unii Europejskiej pozwoli na właściwą realizację zasad unijnej regulacji obrotu towarowego z zagranicą. Jednolitość obowiązków administracyjnoprawnych związanych z działalnością przedsiębiorców w istotny sposób wpłynie na możliwość wspierania legalnej działalności gospodarczej i co za tym idzie – zwiększenie konkurencyjności gospodarki europejskiej przy zmniejszeniu obciążeń biurokratycznych.

Bibliografia

- Czyżowicz W., *Pojęcie i przedmiot Prawa celnego a polityka celna*, [w:] W. Czyżowicz (red.), *Prawo i postępowanie celne*, Warszawa 2001.
- Drwiłło A., *Stan i kierunki rozwoju polskiego prawa celnego*, [w:] R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza, Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, Wrocław 2001.

- Kuś A., *Podstawy prawa celnego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002.
- Kuś A., Witkowski P., *Procedury celne w prawie celnym Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2019, 1.
- Kuś A., Witkowski P., *Towar w prawie celnym Unii Europejskiej*, „Analizy i Studia, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych” 2024, 1(17). doi: 10.33119/ASCASP.2024.1.2.
- Molski R., *Podstawy prawne interwencjonizmu państwowego w sferze obrotu towarowego z zagranicą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, 12.
- Waschko S., *Systemy celne*, Warszawa 1971.
- Wójtowicz W., *Prawo celne*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996.