

Marzena Adamczyk

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

DOSTOSOWANIA POLSKIEJ POLITYKI CELNEJ DO WYMAGAŃ UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Polska, wchodząc na drogę transformacji ustrojowej, zacieśniła współpracę z Unią Europejską poprzez podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej, przystąpiła do wielu organizacji międzynarodowych, podpisała wiele konwencji międzynarodowych oraz umów o wolnym handlu z różnymi krajami. Na proces zmian w polskiej gospodarce i polityce, zapoczątkowany w latach 90. ubiegłego stulecia, miało wpływ wiele czynników, z których za najważniejsze można uznać podpisanie, a następnie realizację postanowień Układu Europejskiego oraz złożenie przez Polskę wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. Integracja z Unią Europejską postawiła przed Polską wiele zadań związanych z dostosowaniem do wymagań w zakresie rozwiązań prawnych, ekonomicznych oraz społecznych.

Jednym z ważniejszych elementów dostosowania była polityka celna. Osiągnięcie postawionych w procesie dostosowań celów tej polityki polegało na stopniowym ograniczaniu roli cel jako instrumentu polityki gospodarczej państwa, aż do całkowitego ich zniesienia i utworzenia w konsekwencji unii celnej, na zharmonizowaniu ustawodawstwa celnego z unijnym oraz na przygotowaniu administracji celnej do stosowania wspólnotowego prawodawstwa celnego w sposób nie mniej efektywny niż administracje celne ówczesnych krajów członkowskich.

Pierwszorzędne miejsce wśród tych obszarów zajmuje dostosowanie polskiego prawa do prawa unijnego. Zobowiązania Polski w zakresie dostosowania polityki celnej wynikały przede wszystkim z podpisania przez Polskę Układu Europej-

skiego oraz z *Białej księgi*¹. Akty te stanowią kompletny „przewodnik”, wskazujący te wszystkie wymagania, jakim musiały sprostać przyszłe kraje członkowskie, w tym Polska, aby wejść do Unii Europejskiej. Oprócz tych dwóch podstawowych dokumentów zarówno strona unijna, jak i polska opracowały szereg dokumentów, które były pomocne w ujednolicaniu polityki celnej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zobowiązań dotyczących dostosowania polskiej polityki celnej wynikających z dwóch podstawowych dokumentów, a mianowicie z Układu Europejskiego oraz *Białej księgi*, a także zaprezentowanie, w jaki sposób przebiegała ich realizacja.

2. Zobowiązania dotyczące polityki celnej wynikające z Układu Europejskiego

Układ Europejski w wielu artykułach porusza problematykę celną. Począwszy od art. 7 aż do art. 94 tego układu, mamy do czynienia z przedstawianiem znaczenia i roli prawa celnego w procesie tworzenia strefy wolnego handlu, a w perspektywie zjednoczenia – jednolitego rynku. W związku z przystępowaniem Polski do UE niezmiennie ważne okazały się zapisy kilku z tych artykułów, dotyczące harmonizacji polskiego prawa celnego z prawem unijnym. Możemy do nich zaliczyć:

- Art. 7 – pkt 1 – strefa wolnego handlu,
- pkt 2 – scalona nomenklatura towarowa,
- pkt 3 – okresowe obniżki ceł;

Art. 11 – likwidacja ceł fiskalnych;

Art. 12 – likwidacja wszelkich opłat importowych o skutkach podobnych do ceł importowych;

Art. 13 – pkt 2 – ograniczenia ilościowe w eksporcie;

Art. 20 – ograniczenia ilościowe w imporcie, kwoty i plafony w handlu produktami rolnymi (pod warunkiem uzyskania koncesji);

Art. 29 – procedury antydumpingowe;

Art. 34 – protokół o regułach pochodzenia [Czyżowicz 1999, s. 27].

Artykuł 68 Układu Europejskiego wskazuje konieczność zharmonizowania prawa polskiego z unijnym, jednak wprost do harmonizacji prawa celnego odnoszą się art. 69, 9 i 94 oraz Protokół nr 6.

Artykuł 69 wymienia kilkanaście dziedzin prawa, które wymagają dostosowania, a wśród nich również i prawo celne.

Natomiast artykuł 91 jest zatytułowany „Cła” i brzmi następująco:

¹ *Biała księga* jest to dokument przyjęty przez Radę Europejską na szczycie w Cannes w czerwcu 1995 r., zatytułowany „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem Unii”.

1. Celem współpracy będzie zagwarantowanie przestrzegania wszystkich postanowień, które zostaną przyjęte w odniesieniu do handlu, oraz osiągnięcie zbliżenia polskiego systemu celnego do systemu Wspólnoty, ułatwiając w ten sposób dojście do liberalizacji, przewidzianej na podstawie niniejszego Układu.

2. Współpraca będzie obejmować w szczególności:

- wymianę informacji;
- organizowanie seminariów i staży;
- rozbudowę infrastruktury granicznej między Stronami;
- wprowadzenie jednolitego dokumentu administracyjnego oraz wzajemnego powiązania między systemami tranzytowymi Polski i Wspólnoty;
- uproszczenie procedury kontroli celnej oraz formalności w odniesieniu do przepływu towarów. Odpowiednia pomoc techniczna będzie udzielana Polsce.

3. Bez uszczerbku dla dalszej współpracy przewidzianej w niniejszym układzie, a w szczególności w art. 94², wzajemna pomoc władz administracyjnych stron w dziedzinie cel będzie prowadzona zgodnie z postanowieniami protokołu nr 6³.

W Układzie Europejskim Polska zgodziła się jako przyszły kraj członkowski na dostosowanie ustawodawstwa krajowego, w tym także celnego, do standardów Unii Europejskiej. W celu określenia ram czasowych procesu harmonizacji i implementacji prawa wspólnotowego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przyjął 31 grudnia 2002 r. jako datę gotowości Polski do członkostwa w Unii Europejskiej [*Stanowisko negocjacyjne...* 1998].

Polska deklarowała ponadto osiągnięcie do końca 2001 r. pełnej gotowości służb celnych do stosowania wspólnotowego prawodawstwa celnego w sposób nie mniej efektywny niż administracje celne krajów członkowskich.

3. Zobowiązania dotyczące polityki celnej wynikające z *Białej księgi*

Szczegółowe omówienie środków i przepisów prawnych pozwalających na prowadzenie wspólnej polityki celnej zawarte zostało w *Białej księdze* przygotowanej przez Komisję Europejską, którą zaakceptowała Rada Europejska w czerwcu 1995 r. w Cannes. *Biała księga* została zatytułowana „Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z jednolitym rynkiem Unii Europejskiej” [*White Paper...* 1999].

Biała księga została skierowana do wszystkich krajów kandydujących ogółem. Nie zawierała indywidualnych zaleceń dla któregośkolwiek z nich, pozostawiła więc krajom pełną swobodę wyboru sposobu i tempa realizacji zaleceń.

² Artykuł 94 dotyczy zwalczania handlu narkotykami.

³ Protokół 6 dotyczy współpracy administracji celnych Polski i państw członkowskich UE w zakresie wymiany informacji i pomocy w zwalczaniu przestępczości celnej.

Tabela 1. Zakres rozdziału 21 *Białej księgi*

Tytuł części	Dotyczy
Ogólne wprowadzenie	opis procesu tworzenia prawodawstwa celnego WE w ujęciu historycznym
Opis prawodawstwa	zwrócenie uwagi na konkretne elementy prawodawstwa celnego Unii i działania integracyjne krajów stowarzyszonych
Warunki niezbędne do stosowania prawodawstwa	stwierdzenie, że podstawowym warunkiem dla zbliżenia prawa jest przyjęcie regulacji zgodnych ze Wspólnotowym kodeksem celnym i przepisami wykonawczymi
Kluczowe środki	I Etap: – przyjęcie przez kraje stowarzyszone podstawowego prawodawstwa celnego, które będzie zgodne ze Wspólnotowym kodeksem celnym, przepisami wykonawczymi oraz z taryfą celną – przystąpienie do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej (WPT) i Konwencji o Uproszczeniu Formalności w Obrocie Towarowym (Konwencja SAD) II Etap: – przyjęcie nomenklatury scalonej, – wprowadzenie postanowień Rady przyjętych w Kopenhadze i Essen w sprawie kumulacji pochodzenia towarów – rozwój form i zakresu wzajemnej pomocy administracyjnej w ramach układów europejskich, służący wzrostowi efektywności współpracy Polski z UE w walce z przestępstwami celno-dewizowymi – wprowadzenie systemu ulg celnych, analogicznych do obowiązujących w UE – wprowadzenie przepisów krajowych dotyczących zwalczania towarów podrabianych i „pirackich” – lista 32 aktów prawnych, które regulują sprawy wymienione w powyższych punktach II Etap: – obejmuje wszystkie te regulacje, które kraje stowarzyszone musiały przyjąć i wprowadzić w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo – do podstawowych aktów zaliczono Wspólnotowy kodeks celny wraz z przepisami wykonawczymi oraz taryfę celną – lista około 300 aktów prawnych w sprawach celnych przyjętych przez kraje członkowskie UE

Źródło: opracowano na podstawie: [Mosiej 2001, s. 287; Jarmul 1998a, s. 456; 1998b, s. 42-47].

Została opublikowana w dwóch częściach: ogólnej i szczegółowej. Pierwsza część zawiera sześć rozdziałów (Wprowadzenie; Rynek wewnętrzny a okres poprzedzający przystąpienie; Prawodawstwo wspólnotowe dotyczące rynku wewnętrznego; Sytuacja w krajach Europy Środkowej i Wschodniej; Wyspecjalizowana pomoc techniczna oraz Podsumowanie), natomiast druga część jest załącznikiem, w którym zawarto bardzo szczegółowy opis prawodawstwa wspólnotowego.

W *Białej księdze* zawarto 789 dyrektyw, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w polskich przepisach, aby możliwe było osiągnięcie koniecznego stop-

nia dostosowania do ustawodawstwa wspólnotowego w obrębie wewnętrznego rynku Unii [Jarmul 1998a, s. 456].

Z punktu widzenia polityki celnej najistotniejsze znaczenie miał rozdział 21 *Białej księgi*, w którym przedstawiono ogólnie podstawowe źródła i kierunki zmian dotyczące spraw celnych, które powinny zostać przyjęte przez kraje stowarzyszone, w tym również i Polskę (por. tab. 1).

Została w nim przygotowana lista aktów prawnych z podziałem na dwa etapy realizacji oraz przewidziane środki osiągania celu. Środki pierwszego etapu zostały potraktowane w sposób priorytetowy i miały być przyjęte w jak najszybszym terminie, natomiast środki drugiego etapu objęły te wszystkie regulacje, które kraje stowarzyszone musiały przyjąć w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo w Unii. Przejście do II etapu było zależne od zakończenia etapu I, natomiast zakończenie II etapu w praktyce oznaczało przejście całości prawodawstwa celnego UE.

4. Realizacja zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego oraz pierwszego etapu *Białej księgi*

Realizacja zobowiązań handlowych wynikających z Układu Europejskiego polegała na liberalizacji obrotów handlowych i rozpoczęła się 1 marca 1992 roku. Wspólnota zniosła cła w momencie wejścia układu w życie na 45,6% wartości eksportu polskich wyrobów przemysłowych (w cenach 1992 r.), a Polska zniosła cła na 28% importu (głównie sprzęt inwestycyjny i surowce). Pozostałe wyroby zostały uznane za wrażliwe, a kalendarz ich liberalizacji był zróżnicowany. Większość polskich wyrobów przemysłowych uzyskała swobodny dostęp do rynków UE do 1 stycznia 1996 roku. Wyjątek stanowiły wyroby tekstylne i odzieżowe, na które cła zniesiono 1 stycznia 1997 r., a ostatnie ograniczenia ilościowe na początku 1998 roku. Natomiast większość towarów wspólnotowych uzyskała swobodny dostęp do rynku polskiego w 1999 roku. Wyjątkiem były samochody, na które redukcja rozpoczęła się w 1992 r. i zakończyła w 2002 roku.

Polska wypełniła większość zobowiązań dotyczących polityki celnej, a wynikających z *Białej księgi* oraz Układu Europejskiego, jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską, czyli przed marcem 1998 roku. Stan dostosowań na ten czas przedstawiał się następująco:

1. W roku 1997 został przygotowany *Kodeks celny* wraz z przepisami wykonawczymi. Kodeks ten wszedł w życie 1 stycznia 1998 r. i został oparty na kodeksie wspólnotowym. Był on wielokrotnie nowelizowany, przy czym najważniejsze zmiany weszły w życie w 2000 r. (ostateczne zniesienie wszystkich opłat manipulacyjnych), w 2001 r. (uproszczone odprawy celne, możliwość uzyskania bezpłatnej decyzji o kraju pochodzenia towaru, zniesienie koncesji dla agencji celnych, możliwość reprezentowania firm przez adwokatów i radców prawnych, nowe zasa-

dy rozdziału kontyngentów taryfowych), w 2002 r. (przepisy dotyczące zwolnień celnych), w pierwszej połowie 2002 r. (przekształcenia w administracji celnej).

2. Od 1 stycznia 1992 r. do polskiej praktyki handlu zagranicznego wprowadzono podstawowy formularz dokumentu celnego tzw. jednolity dokument administracyjny (*single administrative document*) – SAD. Od 24 lipca 1995 r. Polska stosowała wspólną procedurę tranzytową, od 24 lipca 1995 r. na zasadach autonomicznych, natomiast z dniem 1 lipca 1996 r. przystąpiła do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej i Konwencji SAD. Czas ten był potrzebny na dostosowanie do obowiązującego w Unii systemu gwarancji należności celnych i wprowadzenie nowych pieczęci.

3. Warunek przyjęcia nomenklatury scalonej (CN) został spełniony. W lipcu 1993 r. weszła w życie taryfa celna, której struktura była zbliżona do taryfy EWG. We wrześniu 1995 r. Polska złożyła wniosek do Światowej Organizacji Celnej o przystąpienie do Międzynarodowej Konwencji w Sprawie Zharmonizowanego Systemu Określania i Kodowania Towarów, a przystąpiła do niej w lipcu 1997 roku.

4. W roku 1994 Polska uzgodniła pierwszą modyfikację reguł określania pochodzenia towarów (Protokół 4 Układu Europejskiego), a kolejna wersja była uzgadniana w 1997 roku. Wraz z wejściem w życie kodeksu celnego, czyli od stycznia 1998 r., Polska stosuje zasady określania pochodzenia towarów analogiczne do unijnych.

5. Wzajemna pomoc administracyjna, która została określona w Protokole 6 Układu Europejskiego, była realizowana przez Polskę poprzez nawiązanie szeregu kontaktów międzynarodowych, podpisanie szeregu umów dwustronnych o współpracy celnej oraz porozumień wielostronnych. Współpraca administracyjna doprowadziła do ujawnienia licznych przestępstw celnych.

6. W *Kodeksie celnym* zachowano dotychczasowy system ulg celnych, natomiast nowy zakres ulg miał zostać przyjęty w terminie późniejszym w drodze odrębnej ustawy, przygotowanej z uwzględnieniem przepisów wspólnotowych. Przepisy te wprowadzono w 2002 roku.

7. Przepisy dotyczące towarów „pirackich” i podrabianych zostały wprowadzone w formie regulacji ustawowej, a polska administracja celna podjęła działania organizacyjne, opierające się na prawodawstwie wspólnotowym. W *Kodeksie celnym* umieszczono zapis zobowiązujący administrację celną do zwalczania zjawiska piractwa i podrabiania towarów. W roku 1998 weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów określające tryb i sposób sprawowania kontroli celnej w zakresie ochrony praw własności intelektualnej, a w 1999 r. dokonano zmian w *Kodeksie celnym* i znowelizowano wspomniane rozporządzenie w celu spełnienia wymagań unijnych.

8. Rozpoczęto ujednolicenie zakresu zobowiązań zewnętrznych Polski i Unii w zakresie spraw celnych wobec państw trzecich.

9. Przewidywano ratyfikację kolejnych załączników do Konwencji z Kyoto (dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego) oraz Konwencji Stambulskiej (dotyczącej odprawy czasowej).

10. Stopniowo rozpoczęto wyrównywanie poziomu stawek celnych dla krajów trzecich [Jarmul 1998a, s. 456-457; Mosiej 2001, s. 287-288].

5. Dalsze dostosowania polskiej polityki celnej

Jak już wcześniej wspomniano, najmniej trudności sprawiło Polsce dostosowanie prawa do wymagań unijnych. Większość uregulowań została wprowadzona jeszcze przed negocjacjami członkowskimi, a więc przed marcem 1998 roku. Proces harmonizacji prawa był ułatwiony w związku z tym, że zarówno Polska, jak i UE należały do tych samych organizacji międzynarodowych (Światowa Organizacja Handlu – WTO, Światowa Organizacja Celną – WCO) oraz przystąpiły do tych samych konwencji (SAD, WPT, Waszyngtońskiej, z Kyoto). Na koniec 2002 r. prawie wszystkie uregulowania z zakresu prawa celnego były zgodne z unijnymi.

Dużo większe trudności miała Polska z usprawnieniem działania administracji celnej oraz z wprowadzeniem systemów informatycznych, które, tak samo jak prawo, składają się na system celny. W związku z tym Główny Urząd Ceł opracował wiele dokumentów, które miały pomóc w dalszych dostosowaniach administracji celnej. Dwa spośród nich zasługują na szersze omówienie. Są to: „Strategia działania polskiej administracji celnej do 2002 r.” oraz jego zmodyfikowana wersja „Strategia działania polskiej administracji celnej 2004+”. W dokumentach tych zwrócono szczególną uwagę na właściwe wyposażenie i infrastrukturę służby celnej oraz na zmieniające się jej funkcje. Ponadto zostały wyznaczone konkretne cele i środki realizacji dla tych celów (tab. 2).

Współczesna administracja celna ulega przeobrażeniom wraz ze zmianą warunków gospodarowania oraz pojawianiem się nowych tendencji w handlu międzynarodowym. Nową funkcją administracji celnej jest egzekwowanie środków chroniących interesy gospodarcze kraju oraz podejmowanie działań przewidzianych przez przepisy prawa mających na celu zwalczanie przestępczości, ochronę społeczeństwa, życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska, ginących gatunków roślin i zwierząt, ochronę własności intelektualnej i dóbr kultury. Ponadto służba celna spełnia nadal istotną funkcję polegającą na poborze należności celnych i podatkowych [Struktura... 2003, s. 1-2].

Podstawowa zmiana funkcji w polskiej administracji celnej wiąże się z akcesją naszego kraju do Unii Europejskiej. Polska po przystąpieniu do UE ma najdłuższą obok Finlandii lądową granicę zewnętrzną spośród państw Unii (granica polsko-rosyjska, polsko-białoruska, polsko-ukraińska), co wpływa na konieczność szczególnej jej ochrony. W większości przejścia graniczne nie posiadały laboratoriów do badania towarów, ich klasyfikacji oraz możliwości sprawdzania zgodności z przedkładanymi dokumentami.

Tabela 2. Cele strategiczne administracji celnej i środki ich realizacji

1. Przystosowanie administracji celnej do wymagań stawianych przez Unię Europejską krajom członkowskim	Cel strategiczny 1
1.1. Dostosowanie prawa celnego do przepisów UE. 1.2. Zapewnienie stosowania przez całą administrację celną przepisów prawnych w sposób jednolity i zgodny ze standardami krajów UE. 1.3. Przygotowanie administracji celnej do funkcjonowania na przyszłej granicy zewnętrznej UE. 1.4. Zapewnienie technicznej i organizacyjnej kompatybilności z UE – komunikacja i dostosowanie technologiczne. 1.5. Przygotowanie administracji celnej do realizowania zadań wynikających ze wspólnej polityki rolnej UE (WPR). 1.6. Zapewnienie warunków zachęcających osoby o wysokich kwalifikacjach do podjęcia pracy w administracji celnej. 1.7. Dostosowanie systemu szkolenia do zmian przeprowadzanych w administracji celnej. 1.8. Opracowanie i realizacja programu na rzecz uczciwego i profesjonalnego postępowania pracowników.	Środki realizacji
2. Usunięcie biurokratycznych barier w wymianie towarowej z zagranicą	Cel strategiczny 2
2.1. Zwiększenie sprawności i efektywności działania administracji celnej. 2.2. Współpraca administracji celnej z sektorem handlu i gospodarki.	Środki realizacji
3. Sprawny i efektywny pobór należności celnych i podatkowych	Cel strategiczny 3
3.1. Prawidłowy wymiar należności i wprowadzanie mechanizmów wyeliminowania zaległości płatniczych. 3.2. Zwalczanie przestępczości celnej. 3.3. Utworzenie sieci laboratoriów celnych.	Środki realizacji
4. Realizacja polityki celnej państwa oraz kontrola obrotu towarami podlegającymi ograniczeniom i zakazom	Cel strategiczny 4
4.1. Skuteczne zabezpieczenie terytorium państwa przed przywozem i wywozem towarów, których obrót podlega ograniczeniom, ze względu na ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę roślin, zwierząt i środowiska naturalnego, względów społecznych i bezpieczeństwa państwa. 4.2. Egzekwowanie środków polityki handlowej.	Środki realizacji

Źródło: [Strategia działania... 1999, s. 7].

Niedostateczne było również wyposażenie służb celnych w środki transportu i urządzenia biurowe (w szczególności komputery). Stan wyposażenia technicznego polskiej administracji celnej, przed stworzeniem wyżej wspomnianych dwóch strategii działania administracji celnej, pozostawiał wiele do życzenia. Infrastruktura przejść granicznych, zwłaszcza tych na wschodniej granicy, była niedostosowana do roli, jaką miała odgrywać w Unii Europejskiej. Występowała niska sprawność zarządzania oraz słaba skuteczność, co wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli [Mosiej 2000, s. 36-37].

Jednym z podstawowym wymagań unijnych wobec administracji celnej było „uszczelnienie” granic oraz lepsza organizacja pracy. W związku z tym w strategiach dotyczących działania administracji celnej przewidziano reorganizację służby celnej, która polegała na zlikwidowaniu Głównego Urzędu Celnego, a pion celny podlegający pod Ministerstwo Finansów nazwano Służbą Celną. W pionie tym znajdują się cztery departamenty:

- Departament Celny, który czuwa nad obsługą procesu legislacyjnego, nadzoruje jednolitość stosowania przepisów przez organy celne, analizuje orzecznictwo sądowe, prowadzi sprawy dotyczące umów międzynarodowych, zajmował się harmonizacją polskiego prawa celnego z unijnym, prowadzi sprawy z zakresu wydawania WIT (wiążącej informacji taryfowej) oraz WIP (wiążącej informacji o pochodzeniu towarów),
- Departament Organizacji Służby Celnej, który monitoruje i analizuje obrót towarowy z zagranicą, ocenia bieżącą działalność Służby Celnej, organizuje szkolenia, współpracuje z mediami w zakresie spraw celnych, planuje dochody i wydatki Służby Celnej,
- Departament Kontroli Celnej zajmujący się nadzorowaniem oraz oceną działalności izb i urzędów celnych, a ponadto zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości celnej,
- Departament Podatku Akcyzowego, który zajmuje się monitorowaniem obrotu towarowego w zakresie wyrobów akcyzowych, przygotowywał organy celne do pełnienia nowej funkcji organów podatkowych w zakresie poboru akcyzy, współpracuje z Komitetem ds. Akcyzy Komisji Europejskiej [Sokołowska 2002, s. 518-519].

W miejsce dotychczasowych urzędów celnych powstały izby celne stanowiące II instancję w postępowaniu celnym, natomiast decyzje w I instancji podejmowane są w nowo utworzonych urzędach celnych. W dniu 1 stycznia 2004 r. struktura organizacyjna Służby Celnej obejmowała 14 izb celnych, 66 urzędów celnych i 268 oddziałów celnych. Od momentu przystąpienia Polski do UE funkcjonuje 14 izb celnych, 52 urzędy celne oraz 174 oddziały celne.

Członkostwo Polski w UE spowodowało duże zmiany na polskich granicach. Wschodnia część polskiej granicy stała się zewnętrzną granicą Unii (granica polsko-rosyjska, polsko-białoruska oraz polsko-ukraińska), natomiast reszta granic (polsko-niemiecka, polsko-czeska, polsko-słowacka, polsko-litewska) została zniesiona. Spowodowało to konieczność dostosowania struktury organizacyjnej Służby Celnej, polegającą na właściwym zagospodarowaniu zasobów kadrowych i dokonaniu zmian w obsadzie etatowej placówek celnych. Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie kadrowe placówek na granicy wschodniej i północnej poprzez realokację kadry z granicy zachodniej i południowej. Większość urzędów celnych i oddziałów celnych funkcjonujących na granicy zachodniej i południowej została zlikwidowana.

Dalsze zmiany w strukturze organizacyjnej Służby Celnej zostały przeprowadzone na początku 2005 r., kiedy to dokonano analizy funkcjonowania wszystkich placówek, a przede wszystkim chodziło o sprawdzenie obciążenia pracą. W związku z tym nastąpiła kolejna likwidacja niektórych jednostek administracji celnej oraz ustanowienie nowych tam, gdzie zaistniała taka potrzeba. Na dzień 1 sierpnia 2005 r. funkcjonowało 16 izb celnych (ich liczba odpowiada liczbie województw i jest analogiczna do struktury izb skarbowych), 46 urzędów celnych (organy I instancji w sprawach celnych i akcyzy) oraz 162 oddziały celne (organy dokonujące odpraw celnych) [Mosiej 2006, s. 31].

Istotne jest to, że w latach poprzedzających akcesję sukcesywnie wyposażano jednostki celne w specjalistyczny sprzęt do kontroli celnej, sprzęt biurowy, komputerowy oraz utworzono laboratoria celne.

Ważnym i jednocześnie niezbędnym elementem było wprowadzenie systemów informatycznych, z czym Służba Celna borykała się najdłużej i miała największe trudności. Ostatecznie dopiero 1 maja 2004 r., czyli w momencie akcesji, większość systemów została w pełni wdrożona, natomiast cały czas aż do dzisiaj są one ulepszane i rozszerzane, co wiąże się m.in. z tym, że Unia Europejska również pracuje nad modernizacją już istniejących systemów oraz wdraża nowe. Ponadto powstała strona internetowa Służby Celnej oraz system poczty elektronicznej (sieć WAN). Na uwagę zasługuje fakt uzyskania nagrody podczas konferencji *e-Government* w Como we Włoszech przez system informatyczny ZEFIR – CELINA oraz wyróżnienie tego systemu jako jednego z pięciu najlepszych w Europie w kategorii „Elektroniczny urząd”.

6. Podsumowanie

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej polska administracja celna jako administracja celna państwa członkowskiego UE jest zobowiązana:

- posiadać pełną kompatybilność organizacyjną i funkcjonalną ze służbami celnymi państw UE,
- sprawnie pobierać i rozliczać należności budżetowe za pomocą nowoczesnych narzędzi,
- realizować efektywną kontrolę celną opartą na zarządzaniu ryzykiem oraz skuteczniej zwalczać przemyt i przestępczość celną oraz chronić społeczeństwo i rynek wewnętrzny,
- ułatwiać legalny handel z zagranicą, ograniczając swój udział w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej [Struktura... 2003, s. 2].

Dostosowanie polskiej polityki celnej do standardów Unii Europejskiej wiązało się z ujednoliceniem prawa celnego, liberalizacją obrotów handlowych pomiędzy Polską i UE oraz przygotowaniem służb celnych. Zostało zapoczątkowane dość wcześniej, bo już na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Jednocześnie przebiegały

dwa procesy: głęboka liberalizacja obrotów handlowych oraz dostosowywanie polskiego prawa do standardów unijnych. Z tymi elementami Polska nie miała większych problemów, gdyż liberalizacja przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem, a większość ważniejszych uregulowań prawnych była zgodna z unijnymi jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji członkowskich, a więc przed marcem 1998 roku. Wynikało to w dużej mierze z podpisania przez Polskę tych samych umów międzynarodowych, co Wspólnota Europejska. Na koniec 2002 r. prawie wszystkie uregulowania z zakresu prawa celnego były zgodne ze wspólnotowymi.

Elementem, na który Unia Europejska zwróciła szczególną uwagę w procesie dostosowań, była sprawność organizacyjna i operacyjna służby celnej. Polska miała duże trudności z usprawnieniem działania administracji celnej oraz z wprowadzeniem systemów informatycznych wymaganych przez UE. Stan wyposażenia polskiej administracji celnej zarówno w urządzenia biurowe, jak i specjalistyczne był niezadowolający jeszcze przed 2000 rokiem. Z wieloma problemami wiążącymi się z administracją celną Polska poradziła sobie dopiero tuż przed akcesją do UE. W momencie akcesji polska polityka celna była w pełni przystosowana do wymagań, jakie stawiała przed nią Unia Europejska.

Literatura

- „Agenda 2000”, dokument Komisji Europejskiej, 15 lipca 1997.
- Czyżowicz W., *Harmonizacja polskiego prawa celnego z prawem celnym Unii Europejskiej*, „Biuletyn Celny” 1999 nr 12(34).
- Jarmul J., *Polska polityka celna w procesie integracji z Unią Europejską. Cz. I*, „Monitor Prawa Celnego” 1998a nr 11.
- Jarmul J., *Strategia celna przygotowująca Polskę do członkostwa w Unii Europejskiej. Wybór materiałów źródłowych*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Warszawa 1998b.
- Mosiej G., *Ocena stopnia harmonizacji polskiego prawa celnego ze wspólnotowym*, „Monitor Prawa Celnego” 2001 nr 6.
- Mosiej G., *Polska administracja celna w obliczu integracji z UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2000 nr 2.
- Mosiej G., *Przekształcenia w polskiej administracji celnej w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006 nr 1.
- Poland: *Accession Partnership* [Polska: Partnerstwo dla przystąpienia do UE] – dokument sporządzony przez Komisję Europejską w październiku 1997.
- Sokołowska R., *Przygotowanie polskiej Służby Celnej do wymagań unijnych*, „Monitor Prawa Celnego” 2002 nr 12.
- Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Unia Celna (przyjęte przez Radę Ministrów 10 grudnia 1998 r.)*, www.ukie.gov.pl.
- Strategia działania polskiej administracji celnej do roku 2002*, Główny Urząd Cel, Warszawa, wrzesień 1999.
- Strategia działania administracji celnej do roku 2004*, Służba Celna RP, Warszawa 2002.
- Struktura polskiej administracji celnej na dzień przystąpienia do UE – kryteria*, Służba Celna RP, Warszawa 2003.

Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKCHZ, Warszawa 2001.

White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, COM (95) 163 final. Brussels 3.05.1995 [Biała Księga. Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej].

ADAPTING POLISH CUSTOMS POLICY TO THE STANDARDS OF EU

Summary

The accession to the European Union had a great influence on Polish economy and politics. One of the most important aspects of accession was adapting customs policy to the standards of EU. This article presents processes that took place in Polish customs policy, in particular shows changes in customs law and customs administration.