

FUNKCJA KONTROLNA ADMINISTRACJI CELNEJ

Bogusław Płonka

Abstrakt

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. 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.

Abstract

The customs administrations of the Member States of the European Union only to a small extent, serve the function of modern provider of budget revenues. Their primary task was therefore to provide protection and safety of a single customs. Intensification of trade on a global scale brings with it a number of risks violating rules of a non-fiscal. Consequently, in the customs activities of EU Member States there has been a rise in the importance of the issue of control.

Słowa kluczowe

Kontrola celna, administracja, Unia Europejska, Światowa Organizacja Handlu

Keywords

Customs control, admoinistration, European Union, The World Trade Organization

POJĘCIE I TYPY KONTROLI CELNEJ

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 celnego⁸. Przybliżona definicja jest

⁸ Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, World Customs Organization,

więc bardzo ogólna i zmierza do określenia pojęcia kontroli celnej jako ogółu narzędzi, metod i technik, którymi posługują się administracje celne. Każde działanie skierowane ku zapewnieniu przestrzegania przepisów prawa podejmowane przez administrację celną, w ramach posiadanych kompetencji z zakresu kontroli wymiany towarowej z innymi obszarami celnymi, wchodzi w zakres pojęciowy kontroli celnej.

Kontrola celna w definicji Wspólnotowego Kodeksu Celnego UE w odróżnieniu od *dozoru celnego*⁹ 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"¹⁰. 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 prawa¹¹.

Pojęcie kontroli celnej zostało zdefiniowane również w prawie krajowym¹². W katalogu zadań Służby Celnej, umieszczonym w art. 2 ustawy, wymieniono wykonywanie kontroli dwojakiego rodzaju: tj. podatkowej - w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier oraz kontroli przestrzegania przez zobowiązane 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

2007, s. 13-14, www.wcoomd.org

⁹ Dozór celny to "ogólne działania prowadzone przez organy celne w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa celnego, oraz w razie potrzeby innych przepisów mających zastosowanie do towarów znajdujących się pod dozorem celnym" por. ibidem, art. 4, pkt. 13.

¹⁰ Ibidem, art. 4 pkt 14.

¹¹ Wowra J., Staniów D., *Kontrola skarbowa i kontrola celna*, Unimex, Wrocław 2004, s. 216.

¹² Ustawa z 27.08.2010 o Służbie Celnej (Dz.U. 168 poz. 123 ze zm.) art. 30 ust. 2 Ustawy.

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.

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. 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 rośnie 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 ułatwienie handlu międzynarodowego¹³. Postulat aby kontrola celna była mniej 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

¹³ Wilson N., *Examining the trade effect of certain customs and administrative procedures*, OECD, Trade Policy Working Papers, R.2007, Nr 42, s.18.

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 łańcuchach 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 obarczone 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 (WCO) przewidują w zakresie kontroli postulat przyjmowania kilku rozwiązań, których celem jest zmniejszenie dolegliwości czynności kontrolnych dla podmiotów kontrolowanych¹⁴. 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

¹⁴ *Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, World Customs Organization, 2007, s. 21, www.wcoomd.org.

- towaru w określonych punktach na rzecz kontroli całego procesu logistycznego,
- nadawanie certyfikatów AEO (upoważniony podmiot gospodarczy) podmiotom spełniających 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.

KRYTERIUM EFEKTYWNOŚCI KONTROLI

W organizacjach nastawionych na osiągnięcie zysku *efektywność* najczęściej jest rozumiana, po prostu jako maksymalizowanie różnicy pomiędzy wynikami działalności a jej kosztami¹⁵. 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 kosztu¹⁶. 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 zatem pojęcie efektywności wiąże się zazwyczaj z osiągnięciem 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 osiągnięciu założonych celów¹⁷. Powszechnie przyjęło się odczytywanie znaczenia kryterium efektywności w sposób jaki zaproponował P. Drucker. Wykorzystał on w tym celu dwa inne pojęcia, a mianowicie: *sprawności* i *skuteczności*¹⁸. I tak *sprawność* w jego interpretacji to "robienie rzeczy we właściwy sposób" - innymi słowy minimalizowanie kosztów związanych z osiągnięciem założonych celów. *Skuteczność* natomiast, oznacza "robienie właściwych rzeczy" - czyli dokonywanie wyboru właściwych celów działania.

¹⁵ Simon H.A., *Działanie administracji*, PWN, Warszawa 1976, ss. 307-308.

¹⁶ Karlóf B., Östblom S., *Benchmarking. Równaj do najlepszych, Zarządzanie i Finanse - J. Śnieciński*, Warszawa 1995, ss. 13-14.

¹⁷ Altman S., *Performance monitoring systems for public managers*, Public Administration Review, vol. XXXIX, 1979, s.34.

¹⁸ Drucker P., *Menedżer skuteczny*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1994, s.13.

Jeżeli poczynione dotąd uwagi dotyczące efektywności organizacji odniesiemy do jednego tylko typu działalności prowadzonej przez Służbę Celną - tj. wykonywania kontroli - to możemy podjąć się próby jego zdefiniowania. Warto 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 organizację wchodzące w skład administracji publicznej musi zatem uwzględniać punkt widzenia wynikający z potrzeby zachowania równowagi ogólnej, niekiedy nawet z ignorowaniem lub poświęcaniem równowagi cząstkowej¹⁹. 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 zatem tożsama z efektywnością z punktu widzenia organu kontroli. Dlatego też w przypadku administracji typu porządkowo -reglamentacyjnego, jaką jest Służba Celną, 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, zatem takie elementy jak: wydajność pracy, skuteczność kontroli, koszt kontroli (kryterium sprawności), a także jakość obsługi. Efektywność kontroli celnej oznacza więc 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 (jednoczesnym?) dążeniu do minimalizowania kosztów ich realizacji, postrzeganych w perspektywach ogólnospołecznej oraz jednostkowej lub grupowej.

¹⁹ Simon H.A., op. cit., s.310.

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 dziesięcioleciach 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 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*, [w:] *Public Administration Review*, vol. XXXIX, January/February 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. Bower J.L., *Effective public management*, "Harvard Business Review", March-April 1977.
5. Boyne G.A., *Public and private management: what's the difference?*, „Journal of Management Studies”, Vol. 39, January 2002.
6. Bozemen B., *All organizations are public*, Jossey - Bass, London 1987.
7. Czyżowicz W., *Pojęcie i przedmiot prawa celnego a polityka celna*, [w:] *Prawo celne*, red. W. Czyżowicz, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2004.
8. Decyzja Nr 253/2003 (Cła 2007) oraz *The EU's Customs Policy Facilitating trade and protecting citizens*, European Commission Taxation and Customs Union, 2006, www.ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications,.
9. Drucker P., *Menedżer skuteczny*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1994.
10. *European Union Public Finance*, European Commission DG Budget, Office

- For Official Publications, Luxembourg 2002.
11. Gordhan P., *Customs in the 21st century*, "World Customs Journal", 2007, Vol.1, No 1.
 12. Grainger A., *Customs and trade facilitation: from concepts to implementation*, „World Customs Journals”, R. 2008, Vol. 2, Nr 1.
 13. Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. nauk. J. Hausner, Wyd. Nauk PWN, Warszawa 2003.
 14. Jansson J.-E., *Importance of change management in reforming customs*, „World Customs Journal”, 2008, Vol.2, Nr 2.
 15. Karlöf B., Östblom S., *Benchmarking. Równaj do najlepszych, Zarządzanie i Finanse - J. Śnieciński*, Warszawa 1995.
 16. Komorowski E., *Organy i inne podmioty właściwe w sprawach celnych*, [w:] *Prawo celne*, red. W. Czyżowicz, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2004.
 17. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, KOM(2008) 169.
 18. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s.203-205.
 19. Lux M., *Prawo celne Unii Europejskiej*, Wyd. BW, Szczecin 2004.
 20. Mosiej G., *Pojęcie, istota i typy polityki celnej państwa*, „Monitor Prawa Celnego”, R. 2001, Nr 9.
 21. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1994.
 22. Rozporządzenia Rady nr 2913/92 z 12.10.1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks
 23. *Safe Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, World Customs Organization, 2007, s. 21, www.wcoomd.org.
 24. Simon H.A., *Działanie administracji*, PWN, Warszawa 1976.
 25. Ustawa z 27.08.2010 o Służbie Celnej (Dz.U. 168 poz.123 ze zm.)art. 30 ust.2 ustawy.
 26. Wilson N., *Examining the trade effect of certain customs and administrative procedures*, OECD, Trade Policy Working Papers, R.2007, Nr 42.

27. Wowra J., Staniów D., *Kontrola skarbową i kontrola celna*, Unimex, Wrocław 2004.