

Jerzy Chuderski
Krzysztof Chuderski



Postępowanie celne

Prawo celne
krajowe i wspólnotowe
z komentarzem



ABC

a Wolters Kluwer business

Jerzy Chuderski
Krzysztof Chuderski

Postępowanie celne

Prawo celne
krajowe i wspólnotowe
z komentarzem



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne:
JustLuk

Skład, łamanie:
JustLuk

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN: 978-83-264-0155-8

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (22) 535 80 00, (22) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (12) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
---------------------	----

Wprowadzenie.....	17
-------------------	----

Rozdział 1

Prawo celne	25
1.1. Charakterystyka krajowego prawa celnego.....	25
1.1.1. Charakterystyka ustawy o Służbie Celnej	36
1.2. Historia i charakterystyka wspólnotowego prawa celnego	39
1.2.1. Idea powstania Wspólnotowego Kodeksu Celnego	41
1.2.2. Systematyka Wspólnotowego Kodeksu Celnego	42
1.2.3. Podstawowe definicje Wspólnotowego Kodeksu Celnego	43
1.2.4. Środki zaskarżenia zawarte we Wspólnotowym Kodeksie Celnym...	44
1.2.5. Przepisy prawa procesowego zawarte we Wspólnotowym Kodeksie Celnym	44
1.3. Prawo celne materialne	46
1.4. Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym	48
1.4.1. Właściwość organów celnych	50
1.4.2. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego	61
1.4.3. Pytania prejudycjalne	62
1.4.4. Kompetencje podmiotów realizujących prawo krajowe i prawo wspólnotowe	65
1.4.5. Normy prawa wspólnotowego	69

Rozdział 2

Postępowanie w sprawach celnych	73
2.1. Uregulowania ogólne	73
2.2. Zasady ogólne.....	77
2.2.1. Zasada praworządności.....	80
2.2.2. Zasada zaufania do organów państwa	82
2.2.3. Zasada udzielania informacji prawnej stronom postępowania	83
2.2.4. Zasada prawdy obiektywnej	84
2.2.5. Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu	87
2.2.6. Zasada przekonywania	89
2.2.7. Zasada szybkości i prostoty postępowania.....	90
2.2.8. Zasada pisemności.....	92
2.2.9. Zasada dwuinstancyjności.....	93
2.2.10. Zasada trwałości decyzji ostatecznych	95

2.2.11. Zasada jawności postępowania	97
2.2.12. Zasada powszechności cel i opłat celnych	98
2.2.13. Zasada swobody obrotu towarowego z zagranicą	99
2.2.14. Zasada jedności i równości traktowania towarów	100
2.2.15. Zasada równego traktowania podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą	100
2.2.16. Zasada równego i nieograniczonego dostępu do informacji w zakresie obrotu z zagranicą	101
2.3. Wyłączenie pracownika organu celnego oraz wyłączenie organu celnego	102
2.4. Postępowanie audytowe i urzędowe sprawdzenie	104

Rozdział 3

Podmioty postępowania celnego i właściwość organów celnych	106
3.1. Podmioty postępowania celnego – organy celne	106
3.2. Podmioty postępowania celnego – pozostałe podmioty	110
3.2.1. Strona	110
3.2.2. Przedstawiciel	115
3.2.3. Agencja celna, agent celny	118
3.2.4. Przedstawiciel bezpośredni i pośredni	119
3.2.5. Pełnomocnik	120
3.2.6. Udział adwokata, radcy prawnego i doradcy podatkowego	122
3.2.7. Inne podmioty postępowania	124
3.2.8. Określenie strony w procedurze dopuszczenia do obrotu	125
3.2.9. Określenie strony w wyniku nielegalnego wprowadzenia towaru	126
3.2.10. Określenie strony w wyniku usunięcia towaru spod dozoru celnego	127
3.2.11. Określenie strony w przypadku niewykonania obowiązku	129
3.2.12. Określenie strony w przypadku zużycia lub użycia towaru	129
3.2.13. Określenie stron w procedurze tranzytu	130
3.2.14. Określenie stron w procedurze składu celnego	133
3.2.15. Określenie stron w procedurze uszlachetnienia czynnego i uszlachetnienia biernego	136
3.2.16. Określenie stron w procedurze przetwarzania pod kontrolą celną	137
3.2.17. Określenie strony w procedurze odprawy czasowej	137
3.2.18. Określenie stron w procedurze wywozu	139
3.3. Prokurator i rzecznik praw obywatelskich	141
3.4. Kurator	142

Rozdział 4

Załatwianie spraw	144
--------------------------------	------------

Rozdział 5

Doręczenia	149
5.1. Doręczanie pism	150
5.2. Adresaci pism	153
5.3. Zawiadomienie o zmianie adresu	155
5.4. Pełnomocnik do spraw doręczeń	156

5.5. Miejsce doręczenia pism	159
5.6. Doręczenie zastępcze.....	162
5.7. Potwierdzenie odbioru pism.....	168
5.8. Odmowa przyjęcia pism	169
5.9. Doręczenie pisma kuratorowi.....	169
5.10. Perspektywy doręczania pism	170

Rozdział 6

Wezwania	171
6.1. Wezwanie do stawienia się.....	171
6.2. Sankcja za niestawiennictwo.....	172
6.3. Cel wezwania.....	174
6.4. Ograniczenie terytorialne stawiennictwa.....	174
6.5. Pomoc prawna.....	175
6.6. Wyjątki dotyczące stawiennictwa	178
6.7. Elementy wezwania.....	179

Rozdział 7

Terminy.....	182
7.1. Przywrócenie terminu.....	184
7.2. Protokoły i adnotacje.....	188
7.3. Udostępnianie akt	190

Rozdział 8

Wszczęcie postępowania celnego	192
8.1. Przesłanki wszczęcia postępowania celnego	197
8.1.1. Skutki naruszenia przesłanek wszczęcia postępowania celnego ...	200
8.1.1.1. Wspólna Taryfa Celną i klasyfikacja taryfowa towarów ...	201
8.1.1.2. Pochodzenie towarów	208
8.1.1.3. Preferencje celne – kontyngenty taryfowe.....	212
8.1.1.4. Pozwolenia i pozostałe środki ochrony rynku	231
8.1.1.5. Preferencyjne pochodzenie towarów	233
8.1.1.6. Niepreferencyjne pochodzenie towarów.....	236
8.1.1.7. Wiążąca informacja o pochodzeniu towaru oraz wiążąca informacja taryfowa	238
8.1.1.8. Wartość celna towarów	240
8.1.1.9. Wprowadzanie i przedstawianie towarów	247
8.1.1.10. Czasowe składowanie towarów	253
8.1.1.11. Wyprowadzanie towarów ze wspólnotowego obszaru celnego	256
8.1.1.12. Objęcie towarów procedurą celną	256
8.1.1.13. Dopuszczenie towaru do wolnego obrotu	262
8.1.1.14. Tranzyt zewnętrzny	271
8.1.1.15. Tranzyt wewnętrzny.....	276
8.1.1.16. Procedura składu celnego	277
8.1.1.17. Procedura uszlachetniania czynnego.....	283
8.1.1.18. Przetwarzanie pod kontrolą	286
8.1.1.19. Odprawa czasowa.....	288

8.1.1.20.	Uszlachetnianie bierne	291
8.1.1.21.	Procedura wywozu	295
8.1.1.22.	Inne przeznaczenie celne	297
8.1.1.23.	Zwolnienia celne	301
8.1.1.24.	Towary powracające	302
8.1.1.25.	Produkty rybołówstwa morskiego i inne produkty wydobyte z morza.....	304
8.1.1.26.	Powstanie długu celnego	304
8.1.1.27.	Odsetki wyrównawcze.....	308
8.1.1.28.	Zabezpieczenie długu celnego	311
8.1.1.29.	Pokrycie długu celnego	316
8.1.1.30.	Wygaśnięcie długu celnego	320
8.1.1.31.	Zwrot i umorzenie należności celnych	326
8.2.	Inicjatywa wszczęcia postępowania celnego przez stronę	328
8.3.	Wszczęcie postępowania celnego z urzędu	331
8.4.	Data wszczęcia postępowania celnego	334
8.5.	Forma wszczęcia postępowania.....	339
8.6.	Dowody	343
8.6.1.	Dowód w postępowaniu celnym.....	346
8.6.2.	Dowody z deklaracji, informacji oraz innych dokumentów	352
8.6.3.	Dowody pozyskiwane z informacji instytucji finansowych.....	359
8.6.4.	Zakres i sposób zbierania oraz rozpatrywania dowodów.....	363
8.6.5.	Termin do przedstawienia dowodu.....	371
8.6.6.	Uprawnienia strony do udziału w czynnościach dowodowych	372
8.6.7.	Ocena dowodów	377
8.6.8.	Uznanie okoliczności za udowodnioną.....	380
8.6.9.	Księga jako dowód w postępowaniu.....	382
8.6.10.	Dowód z dokumentów urzędowych	386
8.6.11.	Świadkowie.....	392
8.6.12.	Powołanie biegłego.....	394
8.6.13.	Dowód z oględzin.....	399
8.6.14.	Przesłuchanie stron.....	401
8.6.15.	Prawo strony do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji	403

Rozdział 9

Zawieszenie postępowania	406
9.1. Obligatoryjne zawieszenie postępowania.....	408
9.1.1. Zawieszenie postępowania w razie śmierci strony	410
9.1.2. Uzależnienie kontynuowania postępowania celnego od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego	410
9.1.3. Zawieszenie postępowania w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony.....	412
9.1.4. Zawieszenie postępowania w przypadku utraty zdolności do czynności prawnych.....	413
9.1.5. Zawieszenie postępowania w sprawie dotyczącej odpowiedzialności osoby trzeciej.....	413
9.2. Fakultatywne zawieszenie postępowania.....	414
9.3. Podjęcie zawieszonego postępowania	416

Rozdział 10

Decyzja	419
10.1. Rodzaje decyzji materialnoprawnych i decyzji procesowych wydawanych przez organy celne	424
10.1.1. Przesłanki wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązań.....	427
10.1.2. Przesłanki do wydania decyzji o zaniechaniu ustalenia zobowiązania.....	427
10.1.3. Przesłanki wydania decyzji o zabezpieczeniu długu celnego na majątku podatnika	428
10.1.4. Przesłanki wydania decyzji o odroczeniu terminu płatności lub o rozłożeniu na raty długu celnego.....	433
10.1.5. Przesłanki wydania decyzji o odmowie potrącenia wierzytelności	436
10.1.6. Przesłanki wydania decyzji o umorzeniu długu celnego.....	437
10.1.7. Przesłanki wydania decyzji stwierdzającej powstanie nadpłaty..	439
10.1.8. Przesłanki wydania decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej	440
10.1.9. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej dopuszczenia towaru do obrotu.....	442
10.1.10. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej uregulowania sytuacji prawnej towaru	444
10.1.11. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku dopuszczenia do obrotu towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym.....	445
10.1.11.1. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku objęcia towaru procedurą odprawy czasowej z częściowym zwolnieniem z należności celnych.....	446
10.1.11.2. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku nielegalnego wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym ..	446
10.1.11.3. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku nielegalnego wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym i znajdującego się w wolnym obszarze celnym lub w składzie wolnocłowym.....	450
10.1.11.4. Przesłanki wydania decyzji ustalającej wysokość długu celnego w przywozie w przypadku usunięcia spod dozoru celnego towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym.....	452
10.1.11.5. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku niewykonania jednego z obowiązków wynikających z czasowego składowania towaru podlegającego należnościom celnym przywozowym lub ze stosowania procedury celnej, którą towar został objęty.....	456

10.1.11.6. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w przypadku niedopełnienia jednego z warunków wymaganych do objęcia towaru procedurą lub do zastosowania obniżonych bądź zerowych stawek należności celnych przywozowych ze względu na przeznaczenie towaru	458
10.1.11.7. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w wyniku zużycia lub użycia towaru podlegającego należnościami celnym przywozowym w wolnym obszarze celnym na warunkach innych niż przewidziane w obowiązujących przepisach.....	459
10.1.11.8. Przesłanki wydania decyzji dotyczącej długu celnego w przywozie w wyniku wystawienia dokumentów niezbędnych do zastosowania w państwie trzecim preferencji taryfowych, o ile umowy zawarte między Wspólnotą a niektórymi państwami trzecimi przewidują możliwość zastosowania w przywozie do tych państw preferencji taryfowych dla towarów pochodzących ze Wspólnoty	461
10.2. Decyzja w sprawie pozostawienia podania bez rozpatrzenia	462
10.3. Decyzja o umorzeniu postępowania	463
10.4. Decyzja o uzupełnieniu lub sprostowaniu decyzji	466
10.5. Decyzja zmieniająca poprzednią decyzję tego samego organu	467
10.6. Decyzja organu pierwszej instancji zmieniająca jego pierwotną decyzję na skutek postanowienia organu drugiej instancji o zwrocie sprawy do pierwszej instancji, celem zmiany decyzji wymiarowej wydanej na podstawie błędnego ustalenia lub określenia podstawy długu celnego lub podstawy opodatkowania	468
10.7. Decyzja rozstrzygająca sprawę merytorycznie w postępowaniu odwoławczym lub przekazująca sprawę do ponownego rozpoznania	472
10.8. Decyzja odmawiająca wznowienia postępowania.....	476
10.9. Decyzja kończąca wznowione postępowanie celne.....	481
10.10. Decyzja odmawiająca wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji wymiarowej w zakresie długu celnego i (lub) podatku	483
10.11. Decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję ostateczną.....	487
10.12. Decyzja uchylająca decyzję wydaną pod warunkiem dopełnienia przez stronę określonej czynności, w przypadku gdy strona jej nie dopełniła	489
10.13. Decyzja odmawiająca wszczęcia postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej.....	490
10.14. Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji	490
10.15. Decyzja orzekająca o odszkodowaniu dla strony, która poniosła stratę na skutek wydania decyzji przez organ celny, uchylonej następnie na skutek wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji	491
10.16. Decyzja odmawiająca przyznania stronie odszkodowania	493
10.17. Decyzja umarzająca na wniosek strony w całości lub w części koszty postępowania w przypadku stwierdzenia niemożności poniesienia ich przez stronę	493

10.18. Decyzje wydawane przez organy celne na mocy przepisów rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny	497
10.18.1. Decyzje dotyczące zwrotu lub umorzenia należności celnych	497
10.18.2. Treść decyzji wydanej przez organy celne	503
10.18.3. Forma decyzji	508
10.18.4. Związanie organu celnego wydaną decyzją	509
10.18.5. Uzupełnienie lub sprostowanie decyzji	511

Rozdział 11

Postanowienia	514
11.1. Rodzaje postanowień	515
11.2. Składniki postanowienia	518

Rozdział 12

Kontrola rozstrzygnięć	521
12.1. Odwołania	522
12.1.1. Treść odwołania	525
12.1.2. Rola organu pierwszej instancji w procesie postępowania odwoławczego	527
12.1.2.1. Wstrzymanie wykonania decyzji po wniesieniu odwołania	529
12.1.2.2. Wstrzymanie wykonania decyzji z mocy prawa	532
12.1.2.3. Uchylenie decyzji przez organ pierwszej instancji	533
12.1.2.4. Przekazanie sprawy wraz z odwołaniem	534
12.1.2.5. Niedopuszczalność odwołania	535
12.1.2.6. Postępowanie uzupełniające	536
12.1.2.7. Zwrot sprawy celem podwyższenia wymiaru	538
12.1.2.8. Cofnięcie odwołania	540
12.1.2.9. Decyzje organu odwoławczego	541
12.1.2.10. Zakaz wydawania decyzji na niekorzyść strony	545
12.1.3. Zażalenia	547

Rozdział 13

Wznowienie postępowania	549
13.1. Falszywe dowody	551
13.2. Wydanie decyzji w wyniku przestępstwa	552
13.3. Decyzja wydana przez pracownika lub organ, który podlega wyłączeniu	553
13.4. Brak udziału strony w postępowaniu	554
13.5. Ujawnienie nowych okoliczności	554
13.6. Podjęcie decyzji bez stanowiska organu	555
13.7. Wpływ uchylenia decyzji lub orzeczenia na tryb postępowania	556
13.8. Wpływ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego	556
13.9. Inicjatywa wznowienia postępowania	557
13.10. Forma rozstrzygnięć w przypadku wznowienia postępowania	557
13.11. Właściwość organu w sprawie wznowienia postępowania	561
13.12. Rodzaje decyzji wydanych po ponownym rozpoznaniu sprawy	562

13.13. Wstrzymanie wykonania decyzji po ponownym rozpoznaniu sprawy.....	563
--	-----

Rozdział 14

Stwierdzenie nieważności decyzji.....	564
14.1. Naruszenie przepisów o właściwości	565
14.2. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej	565
14.3. Decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa	566
14.4. Sprawa rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną	569
14.5. Decyzja skierowana do osoby niebędącej stroną postępowania	569
14.6. Trwała niewykonalność decyzji ostatecznej	570
14.7. Decyzja zawierająca wadę powodującą jej nieważność	570
14.8. Decyzja, wykonanie której wywołałoby czyn zagrożony karą	570
14.9. Odmowa stwierdzenia nieważności decyzji.....	571
14.10. Właściwość organu do stwierdzenia nieważności decyzji	573
14.11. Wstrzymanie wykonania decyzji.....	573

Rozdział 15

Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej	575
15.1. Decyzja z zastrzeżeniem dopełnienia określonej czynności.....	578
15.2. Odmowa wszczęcia postępowania	579

Rozdział 16

Wygaśnięcie decyzji	581
----------------------------------	------------

Rozdział 17

Koszty postępowania	584
----------------------------------	------------

Rozdział 18

Kary porządkowe	589
------------------------------	------------

Wyroki sądowe cytowane w treści książki	591
--	------------

Podstawowe pojęcia z zakresu teorii prawa i prawa administracyjnego	671
--	------------

Podstawowe wiadomości z zakresu prawa w postępowaniu administracyjnym	678
--	------------

Vademecum celne	695
------------------------------	------------

Bibliografia	747
---------------------------	------------

Wykaz skrótów

AKTY PRAWNE

ADF/M	- dodatkowe cło za mąkę
ADS/Z	- dodatkowe cło za cukier
ATA	- Agreement on Temporary Admission – Porozumienie w sprawie odprawy czasowej
Biul. Skarb.	- Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów
CCC	- Customs Cooperation Council – Rada Współpracy Celnej
CCT	- Wspólna Taryfa Celna
CEFTA	- Central European Free Trade Agreement – Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu
CITES	- konwencja waszyngtońska
CLECAT	- Comité de Liaison Européen des Commissionnaires et Auxiliaires des Transportes – Europejski Komitet Łącznikowy Stowarzyszeń Spedycyjnych
CN	- Combined Nomenclature – Nomenklatura Scalona
DEV	- Developing Countries – kraje rozwijające się
Dor. Pod.	- Doradztwo Podatkowe
D.V.1	- Declaration of Value – formularz deklaracji wartości celnej
Dz. Urz. MF	- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Finansów
EA	- komponenty rolne
ECR	- European Court Report
EFTA	- European Free Trade Association – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości, obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
EUR	- świadectwo przewozowe oraz świadectwo pochodzenia towaru
EWG	- European Economic Community – Europejska Wspólnota Gospodarcza
FAO	- Food and Agriculture Organization of the United Nations – Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa
FCFS	- zasada rozdziału kontyngentów („kto pierwszy”)
FIATA	- Federation Internationale des Associations de Transitaires et Assimiles – Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Spedycyjnych
FTA	- Free Trade Agreement – Porozumienie o Strefie Wolnego Handlu
FTA	- Free Trade Area – Strefa Wolnego Handlu
FTA	- Free Trade Association – Stowarzyszenie Wolnego Handlu

GATT	- General Agreement on Tariffs and Trade – Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu
GSP	- Generalised System of Preferences – Powszechny System Preferencji Celnych
HS	- Zharmonizowany System Oznaczania i Kodowania Towarów
INTRASTAT	- System statystyki obrotów towarowych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie zgłoszeń INTRASTAT, Dz. U. Nr 89 poz. 846 z późn. zm.)
IRU	- The International Road Transport Union – Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego
JAE	- Jednolity akt europejski (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.)
k.c.	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
k.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
k.k.s.	- ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.)
KNU	- Klauzula Największego Uprzywilejowania
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
k.p.k.	- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
LDC	- The Least Developed Countries – kraje najsłabiej rozwinięte
M. Pod.	- Monitor Podatkowy
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	- Organization for Economic Cooperation and Development – Organizacja ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONZ	- Organizacja Narodów Zjednoczonych
o.p.	- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
OPP	- Orzecznictwo podatkowe. Przegląd
ORINS	- Ogólne Reguły Interpretacji Nomenklatury Scalonej
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
PCN	- Polska Nomenklatura Scalona

PiP	- Państwo i Prawo
POP	- Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	- Prawo i Podatki
pr. cel.	- ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.)
Pr. Gosp.	- Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	- Przegląd Podatkowy
p.w.WKC	- rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93/EWG z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11.10.1993, s. 1)
RM	- Rada Ministrów
rozporządzenie nr 918/83	- rozporządzenie Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz. Urz. WE L 105 z 23.04.1983, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 1, s. 419)
rozporządzenie nr 2658/87	- rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z 07.09.1987, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 2, s. 382)
rozporządzenie nr 800/1999	- rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych (Dz. Urz. WE L 102 z 17.04.1999, s. 11; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 25, s. 129)
r.s.o.t.p.	- rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie odraczania terminu płatności należności celnych (Dz. U. Nr 87, poz. 824 z późn. zm.)
r.s.w.f.	- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów formularzy stosowanych w sprawach celnych (Dz. U. Nr 283, poz. 2824 z późn. zm.)
r.s.w.w.	- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 listopada 2004 r. w sprawie warunków wykonywania czynności kontroli celnej (Dz. U. Nr 255, poz. 2559 z późn. zm.)
RWC	- Rada Współpracy Celnej
SA	- Sąd Administracyjny
SAD	- Single Administrative Document – jednolity dokument administracyjny
Sam. Teryt.	- Samorząd Terytorialny
SN	- Sąd Najwyższy
SPI	- Sąd Pierwszej Instancji
TARIC	- Tariff Integre des Communautés Europeennes – Integrated Tariff of the European Communities – Zintegrowana Taryfa Celną Wspólnot Europejskich – użytkowa taryfa celna UE
TAXUD	- Taxation and Customs Union Directorate General – Dyrekcja Komisji UE ds. Unii Celnej i Podatków Pośrednich
TEWEA	- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 z późn. zm.)
TEWWiS	- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (Dz. Urz. WE L 227 z 07.09.1996, s. 3)

TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47)
TIR	- L' Union Internationale des Transports Routiers – Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego
traktat lizboński	- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
traktat nicejski	- Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/32 z późn. zm.)
TWE	- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)
u.d.p.	- ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 73, poz. 443 z późn. zm.)
u.g.z.w.	- ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.)
u.p.a.	- ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11)
u.p.e.a.	- ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
u.p.t.u.	- ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.)
p.w.pr.cel.	- ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623 z późn. zm.)
u.s.c.	- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.)
VAT	- Value Added Tax – podatek od towarów i usług
WCO	- World Customs Organization – Światowa Organizacja Celna
CCT	- Common Customs Tariff – Wspólna Taryfa Celna
WE	- Wspólnota Europejska
WHO	- World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia
WIP	- Wiążąca Informacja o Pochodzeniu Towarów
WIT	- Wiążąca Informacja Taryfowa
WKC	- rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, s. 307)
WPR	- wspólna polityka rolna
WSA	- Wojewódzki Sąd Administracyjny
WTO	- World Trade Organization – Światowa Organizacja Handlu

Wprowadzenie

Przewidywane i planowane wprowadzenie w najbliższym czasie zmian do ustawy o doradztwie podatkowym, które w końcu pozwolą doradcom podatkowym na występowanie przed sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących cel, spowodowały potrzebę przybliżenia ich ogółowi tej materii. Przy okazji autorzy komentarza uznali, że warto przygotować podręcznik, który oprócz pełnienia funkcji wynikającej z jego tytułu dodatkowo będzie zawierał wiele innych wiadomości z zakresu prawa celnego, a przynajmniej będzie prezentował minimalną wiedzę na temat poszczególnych instytucji prawa celnego i z tego tytułu będzie przydatny nie tylko doradcom podatkowym, ale również innym osobom, które zajmują się w praktyce stosowaniem prawa celnego materialnego i proceduralnego.

Wyrażamy przekonanie, że przygotowaliśmy podręcznik, który będzie pomocny również funkcjonariuszom celnym, pracownikom urzędów skarbowych i organom kontroli skarbowej, a także będzie wykorzystywany przez adwokatów i radców prawnych.

Z uwagi na obszar opracowania komentarz ten będzie użyteczny dla przedsiębiorców, pracowników wymiaru sprawiedliwości, agentów celnych i wielu innych podmiotów, które w swojej pracy zawodowej mają potrzebę poznania wiedzy zawartej w tym podręczniku i korzystania z niej, bowiem zakresem wykracza on poza ramy Wspólnotowego Kodeksu Celnego (rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, s. 307).

Przede wszystkim jednak wyrażamy przekonanie, że będzie on przydatny i niezbędny dla tych, którzy chcą od podstaw poznać problematykę prawa celnego, jego instytucje i stosowanie a więc zwłaszcza studentom prawa, ekonomii i zarządzania.

W komentarzu obok wyjaśnienia poszczególnych instytucji wspólnotowego i krajowego prawa celnego krótko omówiliśmy kształtowanie się integracji europejskiej, przedstawiliśmy podstawowe pojęcia stosowane w prawie celnym oraz zaprezentowaliśmy słownik celny.

Podręcznik niniejszy nie omawia poszczególnych instytucji i problematyki w sposób wynikający z systematyki stosowanej w WKC ani w jakichkolwiek innych przepisach.

Systematyka opracowania wynika z kilkudziesięcioletniego doświadczenia autorów zdobytego w trakcie stosowania norm prawa celnego w toku praktyki związanej z prowadzeniem postępowań celnych, reprezentowaniem podmiotów w kontaktach z organami celnymi oraz przed sądami administracyjnymi.

Istotne z punktu widzenia poszczególnych omawianych w niniejszym podręczniku instytucji orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz sądownictwo wspólnotowe zostało cytowane w treści poszczególnych rozdziałów, natomiast niektóre rozdziały zakończono przykładowymi aktualnymi wyrokami NSA oraz WSA, których wskazanie autorzy uznali za celowe i zasadne. Wyroki te zawierają samą sentencję i nie są omawiane w treści komentarza, bowiem wystarczające, naszym zdaniem, jest w tych przypadkach uzasadnienie zawarte w ich treści. Wszystkie wyroki cytowane w niniejszym podręczniku powtórzone zostały w odrębnym rozdziale usytuowanym bezpośrednio po zakończeniu jego merytorycznej części.

Kierując się własnym doświadczeniem, po każdym rozdziale pozostawiliśmy miejsce na notatki, bowiem zmieniające się przepisy, wielość różnych interpretacji prawa oraz wyroków sądowych krajowych i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS – obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) powodują, że korzystający z tego rodzaju komentarzy będą mieli tym sposobem wystarczającą ilość miejsca na wprowadzanie własnych zapisków, dopisków, komentarzy itp.

Europejskie prawo wspólnotowe, w szczególności zaś Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) z roku 1957 (traktat rzymski) zmieniony Traktatem z Lizbony zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonym w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), który zmienił także tytuł na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowi istotne źródło obowiązującego europejskiego prawa celnego.

Jednym z najważniejszych zadań Wspólnoty było utworzenie „wspólnego rynku”, który miał doprowadzić do usunięcia wszelkich barier w handlu wewnątrzwspólnotowym i do połączenia rynków krajowych umawiających się stron w jednolity rynek możliwie najbardziej zbliżony do rynku wewnętrznego.

Pojęcie rynku wewnętrznego zarówno do TWE, jak i po obecnych zmianach do TFUE wprowadził Jednolity akt europejski (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5 z późn. zm.).

Z art. 14 ust. 2 TWE (obecnie art. 26 TFUE) wynika, że przez pojęcie rynku wewnętrznego należy rozumieć obszar bez wewnętrznych granic, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Doprecyzowanie tego pojęcia miało do tej pory swoje miejsce w art. 23–30 TWE, zaś obecnie uregulowane zostało w art. 28–32 i 34–36 TFUE, stanowiąc, że swobodę wolnego obrotu towarowego ma zapewnić unia celna.

Przez pojęcie unii celnej należy rozumieć połączenie dwóch lub więcej suwerennych państw, których terytoria państwowe stają się jednym obszarem celnym.

Artykuł 23 ust. 1 TWE oraz obecne art. 28 i 29 TFUE stanowią, że podstawowym zadaniem unii celnej jest zniesienie wszystkich cel przywozowych i wywozowych pomiędzy państwami członkowskimi oraz wprowadzenie zakazu pobierania opłat o podobnym charakterze i stworzenie Wspólnej Taryfy Celnej w stosunku do państw trzecich. Przepis ten stanowi, że na obszarze państw członkowskich zagwarantowany zostanie swobodny przepływ towarów, które są produkowane w tych krajach i znajdują się w wolnym obrocie.

Aby umożliwić funkcjonowanie wspólnego rynku, musiało nastąpić dostosowanie krajowego prawa celnego państw członkowskich przez wprowadzenie jednolitego i ogólnego prawa obowiązującego we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty.

W preambule do WKC wyartykułowane zostały główne idee odzwierciedlające intencje zarówno Wspólnoty, podmiotów gospodarczych Wspólnoty, jak i wspólnotowych władz celnych, które urzeczywistnione zostały w przepisach tego kodeksu, stanowiąc, że kodeks ten zawiera obowiązujące przepisy prawa celnego, które oparte zostały na założeniach rynku wewnętrznego, a zawarte w nim reguły i procedury ogólne zapewniają stosowanie środków taryfowych i innych środków ustanowionych na poziomie Wspólnoty w ramach wymiany towarowej pomiędzy Wspólnotą a państwami trzecimi, łącznie ze środkami polityki rolnej i polityki handlowej, z uwzględnieniem wymogów wspólnej polityki.

Chociaż w preambule zostało wyraźnie podkreślone, że WKC jest stosowany z poszanowaniem dla przepisów szczególnych przyjętych w innych dziedzinach, takich jak prawo rolne, prawo statystyczne, polityka handlowa czy też polityka zasobów własnych, to jednak w celu zapewnienia równowagi pomiędzy potrzebami władz celnych oraz prawami podmiotów gospodarczych, mając na uwadze zapewnienie prawidłowego stosowania prawa z jednej strony, z drugiej zaś sprawiedliwego traktowania podmiotów, należało stworzyć organom państw członkowskich możliwość kontroli, a podmiotom zapewnić prawo do odwołania się od decyzji wydawanych przez organy celne.

Należy znieść lub przynajmniej ograniczyć do minimum formalności i kontrolę celną poprzez ustanowienie procedur wspólnotowych określających reguły jednolitego stosowania WKC, a wydając przepisy wykonawcze, należy zwrócić uwagę na zapobieganie nadużyciom lub nieprawidłowościom mogącym przynieść uszczerbek budżetowi Wspólnot Europejskich.

Wszystkie akty prawne we Wspólnocie wydawane są w wielu językach i wszystkie wersje językowe mają charakter wiążący oraz w równym stopniu obowiązujący. Wspólnotowy Kodeks Celny oraz przepisy wykonawcze wydane zostały we wszystkich językach urzędowych obowiązujących w państwach Wspólnoty. Ta wielojęzyczność wspólnotowego prawa celnego powoduje, że pomiędzy poszczególnymi jego wersjami językowymi zachodzą rozbieżności, które niekiedy mają decydujące znaczenie dla delimitacji zakresu znaczeniowego poszczególnych słów. Te różnice mają istotny wpływ na wykładnię wspólnotowego prawa celnego dokonywaną przez ETS i uzasadniają stosowanie w tym zakresie przede wszystkim wykładni językowej, polegającej na porównaniu treści norm w różnych wersjach językowych, a dopiero w dalszej kolejności uzasadniają stosowanie wykładni celowościowej oraz wykładni funkcjonalnej.

Wraz z przystąpieniem Polski do Wspólnoty pojawił się problem wykładni wspólnotowego prawa celnego zarówno przez polskie sądy, jak i przez organy administracji. Problem ten w szczególności dotyczył opóźnionej publikacji oficjalnej wersji WKC i przepisów wykonawczych. W rzeczywistości krajowe sądy bardzo różnie rozstrzygały o obowiązywaniu niepublikowanych oficjalnie w języku polskim norm prawa wspólnotowego. Wreszcie powszechnie akceptowane stało się stanowisko WSA w Gdańsku zawarte, w wyroku z dnia 24 maja 2006 r., III SA/Gd 45/06, OSP 2007, z. 5, poz. 59, który stwierdził, że od dnia przystąpienia (do Wspólnoty) państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich oraz aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia, przy czym postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w WKC. Przepisy wspólnotowego prawa celnego zezwalają na stosowanie przepisów krajowych w zakresie prawa proceduralnego i prawa karnego, tym bardziej że WKC poza szczerunkowo uregulowanymi sprawami dotyczącymi decyzji i odwołań nie zajmuje się kwestiami postępowań wynikającymi z przepisów prawa administracyjnego. Zatem do realizacji norm wspólnotowego prawa celnego na obszarze Polski i przez polskie organy, w tym również, a może przede wszystkim, przez organy celne, zastosowanie będą miały przepisy: ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), a w przypadku naruszenia jego norm – ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.), w mniejszym zaś stopniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

W WKC można wyróżnić dwa rodzaje postępowań:

- postępowanie celne w szerokim tego słowa znaczeniu, dotyczące procedur polegających na nadaniu towarom odpowiedniego dla nich przeznaczenia celnego, z uwzględnieniem procedur celnych określonych w przepisach prawa celnego;
- postępowanie *sensu stricto*, typowe postępowanie administracyjne, rozpoczynające się wszczęciem postępowania w sprawach celnych, a kończące się decyzją wydaną przez organy celne.

Ten pierwszy rodzaj postępowań w zakresie prawa proceduralnego i prawa materialnego w istocie w całości realizowany jest na podstawie przepisów prawa celnego, drugi zaś rodzaj postępowań realizowany jest w zakresie prawa materialnego – według przepisów WKC, zaś w zakresie prawa proceduralnego – na podstawie WKC, krajowego prawa celnego i według norm krajowych wyrażonych w o.p. oraz k.p.a.

Opracowanie niniejsze odnosi się do sytuacji faktycznych i ich następstw prawnych oraz skutków mających w istocie wymiar finansowy, z tego też powodu jego przedmiotem jest analiza przepisów WKC i o.p., pozwalająca na odpowiednie zastosowanie regulacji obu aktów prawnych w sytuacji powodującej naruszenie norm wspólnotowego prawa celnego.

Ponieważ opracowanie niniejsze adresowane jest do osób zajmujących się realizacją szeroko pojętego prawa celnego, a więc funkcjonariuszy celnych, funkcjonariuszy Straży Granicznej, pracowników wymiaru sprawiedliwości, ale również do osób kierujących i zarządzających przedsiębiorstwami zajmującymi się wymianą towarową z krajami trzecimi oraz osób je reprezentujących – agentów celnych, doradców podatkowych, adwokatów, radców prawnych i księgowych, z tego też powodu staraliśmy się przybliżyć poszczególne instytucje prawa celnego i prawa proceduralnego tak, by podręcznik ten mógł stanowić pomoc dla każdej z wymienionych powyżej osób w postępowaniu z trudną dziedziną, jaką jest w istocie prawo celne, bez względu na status zawodowy i doświadczenie tych osób.

Świadomi jesteśmy niedoskonałości tego opracowania. Ponadto świadomi jesteśmy tego, że z uwagi na ciągłe zmiany dokonywane w o.p. i przewidywane rewolucyjne zmiany we wspólnotowym prawie celnym, a także wyrokowanie przez krajowe sądy administracyjne oraz sądownictwo europejskie (ETS), publikacja ta będzie musiała być w przyszłości odpowiednio korygowana, a zatem winna być wznawiana. Przesłanki te pozwalają nam zwrócić się do czytelników o życzliwe informacje co do kierunków przyszłych opracowań oraz o informacje o zauważonych ewentualnych błędach merytorycznych.

Autorzy niniejszego komentarza zwracają również uwagę na to, że zarówno prawo celne wspólnotowe w wymiarze globalnym jest niedoskonałe, jak również niedoskonałe jest prawo celne krajowe oraz postanowienia dotyczące podatków od towarów i usług powstających przy stosowaniu procedury dopuszczenia do obrotu oraz w trakcie stosowania innych procedur celnych i w związku z tym postulują zmiany w prawie celnym wspólnotowym, zmiany we wspólnotowym prawie podatkowym oraz zmiany w przepisach Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Na podstawie analiz przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania autorzy doszli do przekonania, że luki w stosowaniu przepisów podatkowych w związku z wprowadzaniem na rynek wspólnotowy towarów z krajów trzecich powodują, iż pozostawienie towarów importowanych bez żadnej kontroli i dozoru po tym, jak zostaną dopuszczone do obrotu, ale w sytuacji, gdy nie został jeszcze od tych towarów uiszczony lub pobrany podatek VAT, powoduje ogromne straty dla Skarbu Państwa, gdyż w istocie podatek ten często nie jest w ogóle wykazywany i odprowadzany.

Problem ten w szczególności widzimy w odniesieniu do cudzoziemców prowadzących w Polsce małe przedsiębiorstwa handlowe (hurtowe i detaliczne).

Autorzy wielokrotnie do tej pory zwracali uwagę na tę kwestię, jednak pozostało to bez żadnej reakcji ze strony organów państwa, a przecież należałoby doprowadzić do drobnych tylko zmian w przepisach prawa podatkowego, które polegałyby na tym, że towar będący przedmiotem importu, nawet po

jego dopuszczeniu do obrotu, pozostaje nadal towarem celnym tak długo, jak długo ciąży na tym towarze jakiekolwiek i w jakimkolwiek kraju wspólnotowym obowiązki fiskalne.

W przekonaniu autorów problemy te dotyczą wszystkich państw członkowskich, a straty wynikłe z tego powodu dla każdego z nich są ogromne, np. w Polsce mogą sięgać od kilku do kilkunastu miliardów złotych w skali roku. Oznacza to, że jeżeli towar dopuszczony został do obrotu, ale dalej ciąży na tym towarze obowiązek podatkowy lub jakiekolwiek inny obowiązek fiskalny, to towar ten powinien być objęty procedurą celną tranzytu zewnętrznego stosowaną zgodnie z przepisami art. 91 i 92 WK.

Niezależnie od tego, w obecnym stanie prawnym w celu objęcia towarów importowanych jakąkolwiek procedurą celną, w szczególności procedurą dopuszczenia do obrotu, do zgłoszenia celnego należy dołączyć cały plik załączników, począwszy od deklaracji wartości celnej, przez fakturę, certyfikat jakości, świadectwo pochodzenia, dokumenty transportowe i wiele innych. Ten plik dokumentów dołączanych do zgłoszenia celnego wcale nie powoduje tego, że wartość celna zgłaszanych towarów nie będzie przedmiotem manipulacji.

W praktyce bowiem mamy zazwyczaj do czynienia z zaniżaniem wartości celnej towarów.

Według analiz dokonanych przez autorów niniejszego podręcznika, to zaniżanie wartości celnej towarów bardzo często osiąga nawet pułap 90% faktycznej wartości celnej.

Z tego powodu skarby państw wspólnotowych ponoszą olbrzymie straty, bowiem cło pobierane jest w zaniżonej wysokości.

Zapobiec temu procederowi można by było w ten sposób, że załącznikiem do zgłoszenia celnego mógłby być oryginał zgłoszenia celnego z kraju wywozu towaru. Dodatkowo dokument taki zastąpiłby niemalże wszystkie inne stosowane do tej pory dokumenty, a już na pewno zastąpiłby fakturę, świadectwo pochodzenia oraz wszelkie certyfikaty.

Wyrażamy przekonanie, że zmiany w tym zakresie, chociaż dotyczą zmian na szczeblu WTO, to jednak mogłyby być inicjatywą rządu polskiego.

Niezależnie od tego autorzy podręcznika postulują, by podjąć próby celnienia towarów w kraju jego przeznaczenia, bez względu na to, kto jest importem. Do tej pory bowiem towary mogą być cłone w dowolnym kraju wspólnotowym. Ten stan rzeczy rodzi negatywne skutki, jeżeli chodzi o zaniżanie wartości celnej. Z obserwacji autorów wynika, że bardzo często towary importowane przez polskie podmioty z przeznaczeniem na rynek krajowy cłone są w miejscach nieleżących nawet na trasie standardowego przewozu tych towarów, np. towar przeznaczony dla importera krajowego, kierowany zgodnie z dokumentami do Warszawy, a dostarczony drogą morską do Hamburga, przewożony jest do oclenia w Wiedniu, w Pradze lub w Bratysławie. Jest tak niezwykle często, a dzieje się to nieprzypadkowo.

Z dokonanych analiz wynika, że w tych „egzotycznych” miejscach celnienie następuje bez jakiejkolwiek weryfikacji wartości celnej. Znane są przypadki zgłaszania w takich urzędach celnych spodni o wartości 0,03 USD za parę, butów w cenie 0,08 USD za parę itp., i ta wartość stanowi w zgłosze-

niach celnych podstawę wartości celnej i nigdy potem nie jest przedmiotem weryfikacji.

Niezależnie od tego, autorzy podręcznika postulują, by na etapie zgłaszania towaru w krajowym urzędzie celnym rola funkcjonariusza celnego ograniczona została do weryfikacji formalnej, tzn. do sprawdzenia, czy prawidłowo wypełniony został dokument SAD, czy dołączone zostały wszystkie wymagane załączniki i ewentualnie na tym etapie postępowania funkcjonariusz celny powinien pobrać i prawidłowo zabezpieczyć próby towaru. Weryfikacja prowadzona w czasie i miejscu zgłaszania towaru powinna być incydentalna. Cały proces weryfikacyjny powinien się odbywać poza urzędem celnym przyjmującym zgłoszenie celne, ale powinien to być proces skuteczny, przeprowadzony szybko i powinien mieć miejsce w każdym przypadku, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że wartość celna została zaniżona. W przypadku zaś uzasadnionego podejrzenia zaniżenia wartości celnej towaru już na etapie wszczynania postępowania celnego organ celny powinien mieć rozeznanie co do majątku podmiotu i już na tym etapie powinien zabezpieczyć przyszły dług celny oraz zobowiązanie podatkowe.

Uprawnienia do takiego realizowania wspólnotowego prawa celnego wypływają zarówno z WKC, jak i z polskiego prawa celnego oraz ordynacji podatkowej.

Jerzy Chuderski, Krzysztof Chuderski

Rozdział 1

Prawo celne

1.1. Charakterystyka krajowego prawa celnego

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.) reguluje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa wspólnotowego (art. 1), jeżeli przepisy prawa, w tym umowy międzynarodowe, nie stanowią inaczej (art. 2). Postanowienia te powodują, że przepisy prawa celnego wypełniają lukę wynikającą z braku niektórych unormowań w WKC, czasami regulują niektóre kwestie odmiennie niż prawo europejskie, ale nie są sprzeczne z normami prawa wspólnotowego, w szczególności zaś regulują te dziedziny, które świadomie prawodawca unijny pozostawił do dyspozycji prawa krajowego.

Przepisy krajowego prawa celnego określają zasady przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej i wywozu towarów z tego obszaru, a ponadto regulują zasady postępowania z towarami objętymi wspólną polityką rolną oraz określają sposób przekazywania informacji do celów ewidencji i statystyki dotyczącej obrotu towarowego z państwami członkowskimi Wspólnoty, jak również związane z tym prawa i obowiązki osób oraz uprawnienia i obowiązki organów celnych.

Równocześnie i niezależnie od prawa celnego obowiązującego od dnia 1 maja 2004 r. w obrocie prawnym pozostawała ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm.), jednak utraciła ona obowiązującą moc prawną, bowiem z dniem 31 października 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.). Wraz z ustawą z dniem 31 października 2009 r. weszło w życie wiele rozporządzeń ministra finansów.

Ustawa o Służbie Celnej reguluje zadania i organizację Służby Celnej jako jednolitej umundurowanej formacji, utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnot Europejskich. Niezależnie od tego do zadań Służby Celnej należy zapewnienie zgodności z prawem przywozu towarów na obszar Wspólnoty oraz wywozu towarów z tego obszaru. Ponadto z u.s.c. wynika wykonywanie obowiązków wynikających z innych przepisów, w szczególności dotyczy to obowiązków dotyczących podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

Ustawa o Służbie Celnej określa w art. 2 zadania Służby Celnej, stanowiąc, że na organach celnych ciąży obowiązek realizacji polityki celnej w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych. Z mocy tej ustawy do szczególnych zadań Służby Celnej należy:

- 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego;
- 2) wymiar i pobór należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, podatku od towarów i usług (VAT) z tytułu importu towarów, podatku akcyzowego, podatku od gier oraz opłat i dopłat, o których mowa odpowiednio w art. 17 ust. 2 i 47a ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27 z późn. zm.) oraz wymiar i pobór opłaty paliwowej;
- 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej z pozostałymi państwami (EXTRASTAT);
- 4) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z jej terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe, w szczególności takich jak odpady, substancje i preparaty chemiczne, materiały jądrowe i promieniotwórcze, środki odurzające i substancje psychotropowe, broń, amunicja, materiały wybuchowe oraz towary i technologie o znaczeniu strategicznym;
- 5) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców, w zakresie wyznaczonym w k.k.s.;
- 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko:
 - a) zdrowiu, określonych w art. 55, 57, 61 oraz 66 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.);
 - b) dobrom kultury, określonych w art. 109 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz w art. 53 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 z późn. zm.);
 - c) prawom własności intelektualnej, określonych w art. 116–118 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.) oraz w art. 305 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.);

- d) przyrodzie, określonych w art. 127 pkt 2 lit. e, w zakresie określonym w art. 51 ust. 1 pkt 6 i art. 52 ust. 1 pkt 10 oraz art. 128 i 131 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.);
 - e) środowisku, określonych w art. 183 § 2 i 4–6 – w przypadku czynów, o których mowa w art. 183 § 2, 4 i 5 k.k.;
 - f) ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym, określonym w art. 33 ust. 1–3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315 z późn. zm.)
- oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną;
- 7) wykonywanie kontroli określonych w art. 30 ust. 2 u.s.c. – dotyczących przestrzegania przepisów prawa celnego w zakresie obrotu między obszarem celnym Wspólnoty a krajami trzecimi (w szczególności w zakresie dotyczącym ograniczeń i zakazów), przestrzegania prawa podatkowego w zakresie produkcji, zużycia i przemieszczania wyrobów akcyzowych, w zakresie przepisów regulujących urządzenie oraz prowadzenie gier i zakładów wzajemnych, a także wykonywanie kontroli określonych w art. 30 ust. 3 u.s.c. – dotyczących prawidłowości i terminowości wpłat podatku akcyzowego oraz podatku od gier, również dotyczących kontroli paliwa w zbiornikach pojazdów, w zakresie przystosowania zakładów produkcyjnych do rejestrowania i stosowania receptur oraz prawidłowości deklaracji dotyczących surowców wykorzystywanych przy produkcji towarów wywożonych z refundacją wywozową, prawidłowości wypłat refundacji wywozowych, dotyczących wykonywania kontroli transportu drogowego i ruchu drogowego oraz wykonywanie kontroli innych obowiązków wynikających z przepisów odrębnych;
 - 8) wykonywanie zadań wynikających z u.g.z.w., związanych w szczególności z udzielaniem zezwoleń, zatwierdzaniem regulaminów oraz rejestracją urzędzeń;
 - 9) wykonywanie zadań wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz. Urz. UE L 347 z 30.12.2005, s. 1);
 - 10) współdziałanie przy realizacji wspólnej polityki rolnej;
 - 11) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej;
 - 12) współpraca z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi.

Z mocy u.s.c., wszystkie ww. zadania organy celne wykonują, podejmując odpowiednie czynności kontrolne i prowadząc postępowania przygotowawcze zgodnie z przepisami k.p.k., k.k.s. oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm.) lub prowadząc postępowania celne, audytowe, podatkowe oraz administracyjne.

W zakresie zadań określonych w pkt 6 organom celnym przysługują uprawnienia procesowe policji wynikające z przepisów k.p.k.

Prawo celne oraz u.s.c. mają zastosowanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że umowa międzynarodowa stanowi inaczej (art. 3 pr. cel.).

Wraz z pr. cel., również w dniu 19 marca 2004 r., wydane zostały w postaci ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 623 z późn. zm.).

Ustawa – Prawo celne w istocie dokonała zmian w przepisach obowiązujących w:

- k.p.c.;
- ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 26, poz. 319 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. Nr 66, poz. 287 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 323 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 73, poz. 324 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 479 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 480 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 481 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 482 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 252 z późn. zm.);

- ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 253 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 254 z późn. zm.);
- o.p.;
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 z późn. zm., uchylonej z dniem 31 października 2009 r., zob. Dz. U. Nr 163, poz. 1323 z późn. zm.);
- k.k.s.;
- ustawie z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych (Dz. U. Nr 50, poz. 424 z późn. zm.);
- ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 z późn. zm., uchylonej z dniem 1 marca 2009 r., zob. Dz. U. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.).

Niezależnie od tego w pr. cel. wskazane zostało, że przepisy dotychczasowe stosuje się do spraw dotyczących długu celnego, jeżeli dług celny powstał przed dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (art. 26 p.w.pr.cel.).

Na mocy art. 28 p.w.pr.cel. uchylone zostały, z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, wydane na podstawie dotychczasowych przepisów wiążące informacje taryfowe i wiążące informacje o pochodzeniu towarów.

Ponadto w art. 29 p.w.pr.cel. stwierdzone zostało, że wydane na podstawie przepisów dotychczasowych pozwolenia na prowadzenie składów celnych zachowują swoją ważność, zaś określone w nich typy składów celnych stają się odpowiednio typami składów celnych, o których mowa w art. 525 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93/EWG z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11.10.1993, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 187 z 26.07.2003, s. 16).

Artykuł 30 p.w.pr.cel. odnosi się do kwestii magazynów celnych i stanowi, że stają się one magazynami czasowego składowania w rozumieniu art. 185 ust. 1 p.w.WKC.

Ustawodawca w art. 31 p.w.pr.cel. określił, że ustanowione na podstawie przepisów dotychczasowych wolne obszary celne stają się wolnymi obszarami celnymi o typie kontroli „I” w rozumieniu art. 799 lit. a p.w.WKC, zaś składy wolnocłowe stają się składami wolnocłowymi w rozumieniu art. 166 WKC, a w art. 32 p.w.pr.cel. określił, że do decyzji o wyznaczeniu lub uznaniu miejsca, w którym mogą być dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa

celnego, oraz decyzji w sprawie ochrony praw własności intelektualnej, wydanych na podstawie przepisów dotychczasowych zastosowanie mają odpowiednio przepisy art. 27 ust. 1–3 p.w.pr.cel.

Artykuł 33 p.w.pr.cel. z kolei odnosi się do zabezpieczenia kwot długu celnego i stanowi, że zabezpieczenia te złożone na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują swoją ważność do czasu, na jaki zostały przyjęte przez organ celny, zaś kaucje gwarancyjne złożone przez agencję celną również na podstawie przepisów dotychczasowych mogą na wniosek tych agencji zostać zwrócone lub wykorzystane jako zabezpieczenia generalne.

Kwestia agentów celnych została również uregulowana i w art. 35 p.w.pr.cel. określone zostało, że osoby wpisane na listę agentów celnych na podstawie przepisów dotychczasowych stają się agentami celnymi w rozumieniu przepisów prawa celnego. Artykuł 79 pr. cel. stanowi, że agentem celnym jest osoba wpisana na listę agentów celnych. Agentem celnym, zgodnie z treścią art. 80 pr. cel., może być osoba fizyczna, jeżeli spełnia następujące warunki:

- posiada miejsce zamieszkania we Wspólnocie;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- posiada co najmniej średnie wykształcenie;
- nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, przestępstwo gospodarcze lub za przestępstwo skarbowe;
- swoim postępowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania czynności agenta celnego;
- złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na agenta celnego przed komisją egzaminacyjną, powoływaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub otrzymała decyzję do wykonywania zawodu agenta celnego wydaną na podstawie przepisów odrębnych;
- wystąpiła z wnioskiem o wpis na listę agentów celnych nie później niż w okresie 2 lat od dnia spełnienia warunku określonego w punkcie powyżej.

W art. 36 p.w.pr.cel. ustawodawca określił, że w przypadku postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tejże ustawy czynności podjęte w toku postępowań pozostają w mocy, o ile ich zakres przedmiotowy jest wymagany do wydania stosownego rozstrzygnięcia według przepisów obowiązujących od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

Dla niniejszego opracowania szczególne znaczenie będą miały przepisy pr. cel., bowiem stanowią one, że podstawą prawną dla postępowania prowadzonego przez polskie organy celne są przepisy prawa krajowego. Artykuł 73 pr. cel. wyraźnie określa, że do postępowania w sprawach celnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 12 oraz działu IV o.p.

Artykuł 12 pr. cel. daje delegację ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, w drodze obwieszczenia, wyjaśnienia do Taryfy

celnej, obejmujące w szczególności noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS), noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej oraz opinie klasyfikacyjne przyjęte przez Radę Współpracy Celnej.

Prawo celne, regulując materię nieunormowaną w prawie wspólnotowym, pozostawioną ustawodawcom krajowym przez kodyfikacje wspólnotowe do swobodnego kształtowania norm prawa celnego, wprowadziło wiele rozwiązań niezbędnych do prawidłowego realizowania obrotu towarowego zarówno w zakresie przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty Europejskiej, jak i wywozu towarów z tego obszaru, a także do przemieszczania towarów, których nabycie wewnątrzwspólnotowe lub dostawa wewnątrzwspólnotowa podlegają opodatkowaniu podatkiem akcyzowym.

Należy pamiętać, że obowiązuje zasada priorytetu prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, ale równocześnie prawo wspólnotowe daje delegację państwom członkowskim do stanowienia przepisów prawa krajowego.

W przepisach ogólnych wskazano, jaka materia została uregulowana, ale przede wszystkim określone zostały zasady przywozu i wywozu towarów w obrocie pomiędzy Wspólnotą Europejską a pozostałym obszarem, zasady postępowania z towarami objętymi wspólną polityką rolną, sposób przekazywania informacji do celów informacji i statystyki związanej z obrotem towarowym oraz wskazano na związane z tym prawa i obowiązki organów celnych oraz obowiązki podmiotów dokonujących wymiany towarowej i innych podmiotów uczestniczących w procesie wymiany towarowej regulowanej przepisami WKC.

W przepisach ogólnych wskazano również, że pr. cel. ma zastosowanie wyłącznie do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej, i określa ono uprawnienia organów celnych, zasady obliczania terminów, terminy przechowywania dokumentów oraz stanowi o wzorach formularzy stosowanych w sprawach celnych.

Prawo celne określa również, że do wystawiania świadectw pochodzenia na towary wywożone z terytorium kraju upoważnione są wyłącznie organy celne, a czynność tę wykonują na pisemny wniosek eksportera lub nadawcy towaru. Minister właściwy do spraw finansów publicznych otrzymał delegację do wyznaczania kursu wymiany walut stosowanego w celu ustalenia wartości celnej oraz do określenia procedury przyjmowania i przekazywania wniosków o zaliczenie towarów na poczet kontyngentu taryfowego, a także otrzymał uprawnienie do sprawowania kontroli importu specyficznych towarów objętych procedurą nadzoru importu.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do określania niektórych formularzy stosowanych w sprawach celnych, takich jak wzór decyzji w sprawie wydania wiążącej informacji taryfowej i wiążącej informacji o pochodzeniu, wzór deklaracji skróconej, wzór pozwolenia na stosowanie uproszczeń, wzór wniosku o ochronę praw własności intelektualnej, wzór wniosku o udzielenie pozwolenia na zabezpieczenie generalne, a ponadto upoważniony został do określenia, w postaci rozporządzenia, procedury przyjmowania i przekazywania do Komisji UE wniosków o zaliczenie towa-

rów na poczet kontyngentów taryfowych oraz sposobu sprawowania kontroli importu towarów objętych w UE procedurą nadzoru importu.

Prawo celne reguluje również całą materię dotyczącą wprowadzania towarów na obszar celny Wspólnoty i nadawania im przeznaczenia celnego, określając warunki i miejsca dokonywania obrotu, warunki i tryb tworzenia magazynów czasowego składowania, wymogi, jakie powinno spełniać zgłoszenie celne oraz tryb i warunki przedstawiania towarów i dokonywania zgłoszeń celnych również w obrocie pocztowym. Ponadto określa warunki i tryb tworzenia i znoszenia wolnych obszarów celnych, wskazuje, kto może zarządzać tym obszarem, oraz udziela ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych stosownych delegacji związanych z tą materią.

Określone zostały również sposoby zachowania się organów celnych i podmiotów korzystających z procedur celnych w odniesieniu do towarów oraz zasady i tryb postępowania z tymi towarami.

Rozdział 3 pr. cel. dotyczy zwolnień celnych, przyjmując jako zasadę, że zwolnienie od należności celnych przywózowych lub wywózowych stosuje się wyłącznie na wniosek zgłaszającego. Ponadto określa, jakie towary, kiedy i w jakich warunkach mogą być objęte zwolnieniem od należności i jakie grożą konsekwencje za naruszenie warunku.

Stworzone zostały możliwości do bezcłowego przywozu do Polski paliw, smarów i innych materiałów eksploatacyjnych przywożonych w samolotach, na statkach oraz w pociągach w ruchu między krajami trzecimi a Polską oraz środków spożywczych przeznaczonych do konsumpcji w tych środkach transportu.

W rozdziale tym wskazani zostali również ministrowie właściwi do określania podmiotów, wobec których mogą być stosowane zwolnienia.

Rozdział 4 pr. cel. poświęcony został kwestiom dotyczącym długu celnego, w zakresie nieuregulowanym w WKC lub w zakresie odmiennie regulowanym, lecz dopuszczalnym przepisami prawa wspólnotowego. Wyraźnie w jego przepisach stwierdzone zostało, że dług celny, w drodze decyzji, określa organ celny. Ustanowione zostały formy zabezpieczeń oraz ułatwień płatniczych i niezbędne w tym zakresie delegacje dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Określone zostały również terminy dotyczące przedawnienia w dochodzeniu długu celnego, terminy zapłaty tego długu, terminy wygasania decyzji o zabezpieczeniu i terminy zapłaty należności.

Omówione tu zostały również warunki, pod jakimi organ celny może udzielić pozwolenia na odroczenie terminu płatności, jak również kwestie dotyczące obliczania i pobierania odsetek.

Ponadto określone zostało, że gwarantem długu celnego może być wyłącznie osoba mająca siedzibę we Wspólnocie i prowadząca działalność bankową lub ubezpieczeniową na obszarze stosowania pr. cel.

Osoba ta z mocy pr. cel. musi być ujęta w wykazie gwarantów.

W kwestiach dotyczących odpowiedzialności z tytułu długu celnego oraz odsetek ustawodawca nie tworzył nowych przepisów, lecz w tym zakresie odeśłał do uregulowań zawartych w art. 29 oraz w rozdziałach 14 i 15 działu III o.p.

W rozdziale 5 pr. cel. uregulowana została właściwość rzeczowa i miejscowa organów celnych oraz stosowne delegacje i kompetencje w zakresie zadań

wykonywanych w ramach procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary. Rozdzielone zostały kompetencje dla organów pierwszej i drugiej instancji, wskazane zostało, kiedy organem pierwszej instancji może być dyrektor izby celnej, w jakich zaś przypadkach jako organ pierwszej instancji występuje minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz kiedy i w jakich przypadkach organem odwoławczym może być dyrektor izby celnej, kiedy zaś minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zawarte są tu również delegacje dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania rozporządzeń, mocą których wyznaczeni przez niego dyrektorzy izb celnych będą organami właściwymi do wydawania pozwoleń na korzystanie z procedury TIR, wiążącej informacji taryfowej i wiążącej informacji o pochodzeniu towaru, prowadzenia listy agentów celnych oraz wydawania decyzji w sprawach wpisu osoby na listę agentów celnych i zawieszania w działalności agenta celnego, jak również w sprawach wydawania decyzji dotyczących ochrony praw własności intelektualnej.

W szczególności zaś w rozdziale tym wskazano, iż postępowanie celne prowadzone jest przez naczelnika urzędu celnego, dyrektora izby celnej i ministra finansów, przy czym naczelnik urzędu celnego jest organem pierwszej instancji, a organem odwoławczym od decyzji wydanej przez naczelnika urzędu celnego jest dyrektor izby celnej. Dyrektor izby celnej jest również organem pierwszej instancji w niektórych wyraźnie wskazanych sprawach i równocześnie organem odwoławczym w przypadku wydanych przez niego decyzji, natomiast minister finansów jest organem pierwszej instancji w przypadku stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji ostatecznej wydanej przez dyrektora izby celnej.

Dyrektor izby celnej jest organem właściwym w przedmiocie wydawania pozwoleń na stosowanie procedur uproszczonych, pozwoleń na stosowanie gwarancji generalnych lub zwolnień z obowiązku ich składania, pozwoleń na prowadzenie składu celnego, ustalania rodzajów działalności, które mogą być zakazane lub ograniczone w wolnym obszarze celnym lub składzie wolnocłowym, a także w przypadku odraczania płatności lub przyznawania innych ułatwień płatniczych. Ponadto do zadań dyrektora izby celnej należy wydawanie pozwoleń na korzystanie z gospodarczych procedur celnych w tych sytuacjach, gdy procedura taka będzie stosowana w więcej niż w jednym państwie członkowskim UE, oraz wydawanie pozwoleń na dokonywanie czynności przewidzianych w normach prawa celnego w miejscach uznanych lub wyznaczonych oraz dokonywanie sprzedaży towarów.

Wspomnieć w tym miejscu należy, że ochrona prawna w sprawach celnych należy do najważniejszych zasad międzynarodowego prawa celnego.

Wraz z wejściem w życie WKC zasada ta została ostatecznie ustanowiona na płaszczyźnie europejskiej w Tytule VIII WKC.

Z treści art. 243 WKC wynika, że każda osoba, w rozumieniu art. 4 pkt 1, WKC, może odwołać się w dwustopniowym postępowaniu administracyjnym i w dwustopniowym postępowaniu sądowym od wydanych lub niewydanych w terminie decyzji organów celnych, jeżeli decyzje te dotyczą tej osoby bezpośrednio i indywidualnie.

Rozdział 6 pr. cel. odnosi się do postępowań celnych i przepisy tego właśnie rozdziału będą stanowiły kanwę niniejszego opracowania.

Już pierwszy z artykułów tego rozdziału – art. 73 pr. cel. – stanowi, że do postępowań w sprawach celnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 12 oraz działu IV o.p., z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów prawa celnego, zaś do wydawania zaświadczeń stosuje się odpowiednio przepisy działu VIIIa o.p., z art. 74 pr. cel. natomiast wynika, że w zakresie praw i obowiązków następców prawnych oraz podmiotów przekształconych zastosowanie mają przepisy rozdziału 14 działu III o.p.

Normy tego rozdziału odnoszą się również do przedstawiciela, wskazując, kto i kiedy może być przedstawicielem strony, jakie może wykonywać czynności, jaka jest jego odpowiedzialność wobec organu celnego i podmiotu. Odnoszą się również do agenta celnego, wskazując, kto może być agentem celnym, jakie musi spełnić warunki i kryteria, określa tryb i sposób przeprowadzenia egzaminu kwalifikacyjnego oraz dokonywania wpisu na listę agentów celnych, a także stanowi, kiedy osoba może zostać wpisana na listę agentów celnych, w jakich przypadkach oraz kiedy agent celny może zostać skreślony z listy agentów celnych, jak również kiedy jego działalność może zostać zawieszona. Zawarte w tym rozdziale przepisy traktują również o sposobie doręczania pism do osób nieznanych z miejsca pobytu i osób, które nie posiadają miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium kraju.

Ponadto normy tego rozdziału stanowią o sposobie zachowania się organu celnego przy wszczynaniu postępowania celnego, o sposobie postępowania z dokumentami w języku obcym oraz z dokumentami sporządzonymi przez organy celne państwa obcego lub inne uprawnione podmioty państwa obcego, wskazując, kiedy może być zawieszone postępowanie, oraz dotyczą wzajemnych relacji w przypadku jednoczesnego prowadzenia postępowania celnego i postępowania w sprawie o przestępstwo karne skarbowe, a także określają, kiedy i w jakim przypadku oddzielne sprawy mogą być połączone w celu rozpoznania i łącznego rozstrzygnięcia.

Unormowane zostały tu również kwestie dotyczące badań i analiz towarów oraz opłat za te czynności, a także opłat za przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny i opłat z tytułu wykonywania na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego.

Rozdział 7 pr. cel. dotyczy zasad postępowania z towarami objętymi wspólną polityką rolną w zakresie przewidzianym dla organów celnych w związku z przywozem towarów na obszar celny Wspólnoty i wywozem towarów z tego obszaru, a także w odniesieniu do sprawdzania i potwierdzania pozwoleń na przywóz lub wywóz oraz certyfikatów przywozowych.

Ponadto odnosi się do postępowania dotyczącego przyjmowania, sprawdzania i potwierdzania wniosków o refundację, pobierania i badania laboratoryjnego próbek towarów, zatwierdzania magazynów żywnościowych, zatwierdzania miejsc, w których towary mogą być przetwarzane albo składowane w ramach prefinansowania, a także określa zasady postępowania

w związku z kontrolą zakładów produkcyjnych w zakresie dostosowania możliwości wytwórczych producenta do zgłoszonej i zarejestrowanej receptury, kontrolą spełnienia parametrów wytwarzanego towaru, weryfikacją receptur oraz zgodnie z dyspozycją ustawową odnosi się do innych czynności wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących wspólną politykę rolną.

Zawarte tu są również delegacje do wspólnego wydawania rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych z ministrem właściwym do spraw rynków rolnych w sprawie sposobu współpracy organów celnych z agencją płatniczą oraz w odniesieniu do dokumentów stosowanych w obrocie towarami objętymi wspólną polityką rolną oraz zasad postępowania z tymi towarami w zakresie przewidzianym dla organów celnych.

W rozdziale 8 pr. cel. dotyczącym ewidencji i statystyki obrotu towarowego z państwami członkowskimi Wspólnoty zawarte są delegacje dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydawania rozporządzeń w sprawach dotyczących trybu, terminów oraz sposobu dokonywania zgłoszeń INTRASTAT oraz korekt tych zgłoszeń, dotyczących wzorów i sposobów ich wypełniania, określania właściwości miejscowej organów celnych w tym zakresie, z uwzględnieniem wysokości progów statystycznych i zakresu przekazywanych informacji wymaganych od osoby zobowiązanej oraz możliwości wykorzystania systemu teleinformatycznego.

Ponadto określony został katalog osób, które w imieniu osoby zobowiązanej i z jej upoważnienia mogą składać zgłoszenia INTRASTAT, określone zostały również sankcje za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku dokonania zgłoszeń dotyczących statystyki.

Do postępowania w sprawach ewidencji i statystyki, jak wskazał ustawodawca, zastosowanie mają przepisy art. 12, rozdziału 14 działu III oraz działów IV i VIIIa o.p.

Rozdział 9 pr. cel. zawiera przepis końcowy, stanowiący, że prawo celne wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w p.w.pr.cel., a więc że wchodzi w życie z dniem 1 maja 2004 r.

Prawo celne krajowe jak i wspólnotowe jako wyspecjalizowany dział prawa administracyjnego można podzielić na normy trojakiiego rodzaju:

- normy tworzące materialne prawo administracyjne;
- normy tworzące ustrojowe prawo administracyjne;
- normy tworzące procedurę administracyjną.

Normy tworzące procedurę administracyjną w istocie tworzą zespół norm postępowania administracyjnego, które w nauce prawa są rozumiane jako normy:

- regulujące tryb powstawania indywidualnych aktów administracyjnych;
- regulujące tryb nakładania kar w postępowaniu administracyjnym;
- dotyczące wykonania indywidualnych aktów administracyjnych lub nawet obowiązków wynikających z aktów prawa administracyjnego.

W prawie celnym wyróżnić można dwa rodzaje postępowań:

- postępowania celne rozpoczynające się wszczęciem postępowania (z urzędu lub na wniosek), zakończone decyzją organu celnego, które dotyczą w istocie zobowiązań fiskalnych;
- postępowania związane z nadaniem towarom przeznaczenia celnego i dotyczące procedur celnych.

Do postępowań celnych rodzących zobowiązania fiskalne źródłem prawa są przepisy o.p., w drugim natomiast przypadku źródłem prawa są przepisy k.p.a.

1.1.1. CHARAKTERYSTYKA USTAWY O SŁUŻBIE CELNEJ

Dnia 31 października 2009 r. weszła w życie u.s.c., która ogłoszona została w Dz. U. z dnia 9 października 2009 r. Nr 168, poz. 1323. Wraz z wejściem w życie tej ustawy straciła moc obowiązującą ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. Nowa ustawa o Służbie Celnej reguluje zadania i organizację Służby Celnej jako jednolitej umundurowanej formacji, utworzonej w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej. Ustawa określa zadania i obowiązki organów Służby Celnej w zakresie dotyczącym zapewnienia zgodności z prawem przywozu towarów na obszar celny Wspólnoty i wywozu towarów z tego obszaru, a ponadto reguluje obowiązki funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie obowiązków wynikających z przepisów odrębnych, w szczególności w odniesieniu do przepisów w zakresie podatku akcyzowego i podatku od gier.

Ustawa o Służbie Celnej składa się z 244 artykułów zgrupowanych w 15 rozdziałach:

1. „Przepisy ogólne”
2. „Organizacja Służby Celnej”
3. „Kontrola wykonywana przez Służbę Celną”
4. „Postępowanie audytowe i urzędowe sprawdzenie”
5. „Zasady użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej”
6. „Szczególne uprawnienia Służby Celnej”
7. „Przebieg służby”
8. „Stanowiska i stopnie służbowe funkcjonariuszy”
9. „Obowiązki i prawa funkcjonariuszy”
10. „Uposażenie i inne świadczenia pieniężne funkcjonariuszy”
11. „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy”
12. „Rozpatrywanie sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego”
13. „Zmiany w przepisach obowiązujących”
14. „Przepisy przejściowe”
15. „Przepisy końcowe”

W zakresie zmian, jakie wprowadziła u.s.c. w stosunku do poprzednio obowiązującej, w szczególności w obszarach kontroli przeprowadzanych przez Służbę Celną, nowa ustawa w szczególności oddziałuje na podmioty dokonujące międzynarodowego obrotu towarowego, na podmioty będące podatnikami

podatku akcyzowego oraz podmioty urządzające oraz prowadzące gry i zakłady wzajemne, zaś w zakresie dotyczącym uregulowań pragmatyki służbowej ustawa oddziałuje na funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej. Ustawa przewiduje obowiązek odbycia przez funkcjonariusza szkolenia praktycznego oraz złożenia egzaminu zawodowego i egzaminu ze znajomości języka obcego w zakresie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych. Z powyższego wynika, że mianowanie do służby stałe jest uzależnione od uzyskania pozytywnych wyników egzaminów i opinii służbowej potwierdzającej przydatność do służby.

W szczególności warto zwrócić uwagę na nowe brzmienie przepisów regulujących przesłanki uzasadniające zwolnienie funkcjonariusza ze służby oraz dotyczące warunków zawieszenia funkcjonariusza w pełnieniu obowiązków służbowych. Jeżeli chodzi o przepisy regulujące przywrócenie funkcjonariusza do służby, to zawierają one odesłanie do przepisu, który w przypadkach umorzenia postępowania karnego lub karnego skarbowego na skutek braku ustawowych znamion czynu zabronionego lub w przypadku niepopelnienia przestępstwa, uniewinnienia, uchylenia prawomocnego wyroku skazującego przywraca funkcjonariusza do służby na poprzednich warunkach. Przywrócenie funkcjonariusza do służby uzależnione jest jednak od jego wniosku złożonego na piśmie.

Ustawa o Służbie Celnej w odniesieniu do kryteriów wskazujących na uprawnienia do zastosowania wobec funkcjonariuszy odbywających służbę przygotowawczą dopuszcza zastosowanie ulgi polegającej na skróceniu tej służby przygotowawczej lub zwolnieniu z obowiązku odbycia służby przygotowawczej.

Zważywszy jednak, że w istocie nie jest możliwe wskazanie wszystkich sytuacji uprawniających do zastosowania wymienionych powyżej ulg, ustawa nakłada na szefa Służby Celnej obowiązek wydania w tym zakresie decyzji (zarówno pozytywnej, jak i negatywnej), która powinna być szczegółowo uzasadniona. Fakt, iż to wyłącznie szef Służby Celnej jest uprawniony do stosowania ulg poprzez wydanie decyzji co do skrócenia konkretnemu funkcjonariuszowi służby przygotowawczej lub nawet zwolnienia funkcjonariusza ze służby przygotowawczej, gwarantuje w istocie właściwe stosowanie tej instytucji, pod warunkiem jednak, że przepis ten w przyszłości nie będzie „naginany” pod nieetyczne potrzeby tego organu.

W nowej ustawie określony został katalog czynności, przy pomocy których organy Służby Celnej będą ustalały, czy podmioty występujące z wnioskiem o wydanie pozwolenia spełniają niezbędne warunki. Katalog tych czynności jest katalogiem otwartym, a niezależnie od tego stanowi rozwiązanie zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w każdej obowiązującej procedurze – zarówno celnej, jak i podatkowej oraz administracyjnej. Warto zwrócić uwagę na to, że ustawa ogranicza zakres czynności, które organy Służby Celnej mogą przeprowadzić w siedzibie firmy.

Ustawa rozszerzyła katalog wymagań wobec szefa Służby Celnej oraz wobec Zastępcy szefa Służby Celnej oraz wprowadziła otwarty katalog organów, z którymi współpraca należy do zadań dyrektora izby celnej i naczelnika urzędu celnego.

Z ustawy wynikają nowe zadania Służby Celnej wymagające użycia przez funkcjonariuszy środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Ponadto wprowadzone zostały nowe uprawnienia dla funkcjonariuszy Służby Celnej w zakresie dotyczącym przeprowadzania czynności kontrolnych w lokalu mieszkalnym kontrolowanego, ale wyłącznie w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że znajduje się w nim towar lub dokumenty dotyczące towaru będącego przedmiotem kontroli.

Ustawa o Służbie Celnej porządkuje również regulacje dotyczące obszaru gier i zakładów wzajemnych, a przesunięcie zadań z Ministerstwa Finansów, izb skarbowych oraz urzędów skarbowych do izb celnych oraz urzędów celnych ma na celu zwiększenie efektywności kontroli urządzania i prowadzenia gier i zakładów wzajemnych.

Przepisy regulujące instytucję urzędowego sprawdzenia, które organy Służby Celnej wykonują wobec podmiotów podlegających kontroli, wprowadzone zostały do rozdziału 4 „Postępowanie audytowe i urzędowe sprawdzenie”.

Ustawa o Służbie Celnej realizuje również postanowienia art. 11 rozporządzenia Rady (EWG) nr 485/2008 z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (Dz. Urz. UE L 143 z 03.06.2008, s. 1), wprowadzając regulacje upoważniające do utworzenia jednostki specjalnej (służby specjalnej). Służba ta będzie odpowiedzialna za monitorowanie stosowania wymienionego powyżej rozporządzenia, a niezależnie od tego do jej zadań będzie należało koordynowanie i ogólny nadzór na kontrolami przeprowadzanymi przez urzędników innych służb. Do zadań jednostki specjalnej należało będzie szkolenie urzędników krajowych odpowiedzialnych za przeprowadzanie kontroli określonych w wymienionym powyżej rozporządzeniu w sposób umożliwiający zdobycie przez nich wiedzy odpowiedniej do wykonywanych przez nich zadań. Ponadto jednostka specjalna w zakresie swoich obowiązków będzie miała zarządzanie sprawozdaniami z kontroli oraz zarządzanie innymi dokumentami dotyczącymi kontroli przewidzianych i przeprowadzanych na mocy rozporządzenia nr 485/2008, a ponadto będzie odpowiedzialna za przygotowanie i przekazywanie do Komisji Europejskiej „Programów kontroli na poszczególne okresy kontrolne” oraz rocznych sprawozdań z ich realizacji. Ustawowe wskazanie organu jednostki specjalnej pełniącej rolę służby specjalnej jest w istocie neutralne dla realizacji zadań wykonywanych przez inne organy kontrolne. Aktualnie bowiem obowiązujący podział zadań w tym zakresie dokonany przez ministra finansów wspólnie z ministrem rolnictwa i rozwoju wsi stanowi, że do przeprowadzania kontroli wynikających z omawianego rozporządzenia wyznaczone zostały trzy służby kontrolne – Służba Celna i kontrola skarbową (podległe ministrowi finansów) oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (podległa ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi).

Z podziału tego wynika, że do Służby Celnej należą zadania w zakresie kontroli refundacji dotyczących wywozu produktów rolnych do państw trzecich, kontrola skarbową zajmuje się kontrolą działań związanych z planem

rozwoju obszarów wiejskich, zaś do Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych należą czynności kontrolne i interwencyjne dotyczące regulacji rynków rolnych.

1.2. Historia i charakterystyka wspólnotowego prawa celnego

W 1952 r. utworzona została Światowa Organizacja Celna (*World Customs Organisation* – WCO) jako „Rada do spraw współpracy w sprawach celnych”. Organizacji tej powierzono również zadanie zapewnienia największej możliwej harmonii i zgodności pomiędzy systemami taryf celnych państw stron układu GATT i WTO oraz doprowadzenie do rozwoju i poprawy prawa celnego i jego procedur.

Pod wpływem WCO zawartych zostało do tej pory wiele konwencji międzynarodowych, m.in. Międzynarodowa Konwencja dotycząca upraszczania i harmonizacji postępowania celnego z dnia 18 maja 1973 r. zawarta w Kyo-to. Wspólnota Europejska przystąpiła do tej Konwencji na mocy decyzji Rady z dnia 17 marca 2003 r.

Od 1968 r. sześć państw członkowskich, założycieli obecnej Wspólnoty Europejskiej, stworzyło unię celną. Sama Wspólna Taryfa Celna nie była jednak wystarczająca do jej urzeczywistnienia. Zgodnie z założeniami zawartymi zarówno w TWE, jak i obecnie w TFUE, należało ujednolicić także prawo celne. Przez długi czas regulacje odnoszące się do prawa celnego znaleźć można było w różnych rozporządzeniach i różny był sposób ich regulacji. Dopiero w 1994 r. wraz z ustanowieniem WKC i przepisów wokółkodeksowych stworzone zostało jednolite europejskie prawo celne.

Na kształt europejskiego prawa celnego wpływ miało wiele regulacji międzynarodowych, w szczególności zaś regulacje międzynarodowego prawa gospodarczego, wynikające z umów międzynarodowych, konwencji lub nawet członkostwa państwa w organizacji gospodarczej o zasięgu ogólnosiwiatowym. Szczególne znaczenie należy tu jednak do Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT). Układ ten został zawarty w 1947 r., wszedł w życie 1 stycznia 1948 r. jako GATT 47, stanowiąc wielostronne porozumienie handlowe. Cechą charakterystyczną tego układu było to, że dla rozwoju obrotów handlowych redukowane były cła i pozataryfowe bariery handlowe.

Ponadto wprowadzona została zasada klauzuli najwyższego uprzywilejowania, zgodnie z którą wszystkie ulgi i korzyści dotyczące zarówno cel, jak i formalności celnych, nie wyłączając w tym również zwolnień celnych, przyznane w światowym handlu międzynarodowym jednemu państwu-stronie porozumienia, będą przysługiwać wszystkim państwom członkowskim GATT.

W ośmiu odbytych do tej pory rundach rokowań handlowych (rundach celnych), które do tej pory odbyły się przy udziale państw-stron porozumienia, dokonana została istotna obniżka cel i barier handlowych.

Istotną rolę w tworzeniu europejskiego prawa celnego przypisać należy również Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* – WTO), która utworzona została 1 stycznia 1995 r. w Genewie. Tym sposobem GATT 47 przekształcony został w organizację międzynarodową, a podczas rundy urugwajskiej (1986–1993) stworzono przyszłe ramy organizacyjne dla zawartego w 1994 r. układu GATT 94.

Zgodnie z tym układem, wszystkie strony GATT są zobowiązane do przyjęcia wszystkich porozumień rundy urugwajskiej. W ten sposób każdy, kto chce osiągać korzyści z dostępu do liberalnego rynku, musi otworzyć również własne rynki dla nieskrępowanego obrotu handlowego.

Podczas rundy urugwajskiej w porozumieniu GATT 94 zawarte zostały regulacje dotyczące zarówno międzynarodowego obrotu towarowego, jak i regulacje dotyczące handlu usługami i odnoszące się do praw własności intelektualnej. Od tego momentu wymiana handlowa na rynkach światowych opiera się na trzech filarach materialnoprawnych (GATT, GATS – *General Agreement on Trade in Services* – Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami, TRIPs – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods* – Porozumienie w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej).

Ponieważ te poszczególne regulacje nie skutkują bezpośrednio, zatem uczestnicy wymiany handlowej – eksporterzy i importerzy – mogą powoływać się na regulacje w zakresie zobowiązań w ramach WTO wyłącznie wtedy, jeżeli wydane zostały specyficzne przepisy wspólnotowe w sprawie stosowania zobowiązań w ramach WTO.

W listopadzie 2001 r. w Doha (Katar) odbyła się dziewiąta runda rokowań WTO, która miała za zadanie doprowadzić do wzmocnienia krajów rozwijających się oraz wprowadzenia ułatwień proceduralnych w obrocie towarowym z zagranicą. Ułatwienia te powinny charakteryzować się zmniejszeniem formalności na papierze i szerokim stosowaniem systemów informatycznych.

Do aktu o ustanowieniu WTO dołączonych zostało wiele załączników, m.in. porozumienia dotyczące interpretacji poszczególnych artykułów GATT, GATS, TRIPs, porozumienie dotyczące zasad i procedur rozwiązywania konfliktów handlowych, wielostronne umowy handlowe dotyczące handlu poszczególnymi towarami czy też grupami towarów.

Prawo wspólnotowe stanowi najważniejsze źródło obowiązującego europejskiego prawa celnego, a istotną rolę do tej pory odgrywał TWE, zaś obecnie funkcję tę przejął TFUE.

Traktat ten stawiał za podstawowy cel utworzenie wspólnego rynku, który w istocie miał doprowadzić do usunięcia wszelkich barier w handlu wewnątrzwspólnotowym.

Jednolity akt europejski wprowadził, zarówno do TWE, jak i obecnie do TFUE, pojęcie rynku wewnętrznego oraz określił dzień 31 grudnia 1992 r. jako docelową datę urzeczywistnienia tego stanu.

Według art. 14 ust. 2 TWE, czy obecnie stosowanego art. 26 TFUE, przez pojęcie rynku wewnętrznego należy rozumieć obszar bez wewnętrznych granic, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Doprecyzowanie tego pojęcia dokonane zostało w art. 23–30 TWE. i obecnie w art. 28–32 i 34–36 TFUE.

W świetle tych przepisów swobodę wolnego obrotu towarowego ma zapewnić unia celna.

Przez pojęcie unii celnej, zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. XXIV GATT, należy rozumieć połączenie dwóch lub więcej suwerennych państw, których terytoria państwowe stają się jednym obszarem celnym.

W świetle art. 23 ust. 1 TWE oraz w świetle obecnie obowiązującego art. 28 TFUE, unia celna znosi wszystkie cła przywozowe i wywozowe oraz wprowadza zakaz pobierania opłat o podobnym charakterze pomiędzy państwami tworzącymi tę unię, a ponadto postuluje wprowadzenie Wspólnej Taryfy Celnej wobec państw trzecich.

Artykuł 23 ust. 2 TWE oraz obecnie obowiązujący art. 28 TFUE stanowią, że na obszarze unii celnej zostanie zagwarantowany swobodny przepływ towarów produkowanych w krajach członkowskich i towarów znajdujących się w wolnym obrocie (towary pochodzące z krajów niebędących członkami Wspólnoty, które zostały wprowadzone na obszar Wspólnoty zgodnie z obowiązującymi przepisami).

Od dnia 1 lutego 2003 r. moc obowiązującą posiada Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/32 z późn. zm.), który poza przepisami dotyczącymi przystąpienia do Wspólnoty nowych państw w zasadzie nie zawiera żadnych nowych regulacji; jedynie na mocy art. 133 TWE i obecnie na mocy art. 207 TFUE kompetencje do reformy TWE w zakresie międzynarodowych negocjacji umów dotyczących handlu usługami i handlowych aspektów własności intelektualnej przekazano Wspólnocie (do tej pory kompetencje te posiadały państwa członkowskie).

1.2.1. IDEA POWSTANIA WSPÓLNOTOWEGO KODEKSU CELNEGO

W celu umożliwienia praktycznego funkcjonowania wspólnego rynku należało przede wszystkim dostosować prawo celne krajowe państw członkowskich.

Idealną tego formą mógł być tylko jeden wspólny przepis, normujący jednolicie i w jednakowo obowiązujący sposób wszystkie państwa członkowskie zespół norm prawa celnego.

W ten sposób Rada Wspólnot Europejskich na podstawie art. 26 (art. 31 TFUE), 95 (art. 114 TFUE) i 133 TWE (art. 207 TFUE) ustanowiła Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC), który od 1 stycznia 1994 r. stanowi jednolitą ustawę celną obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich.

W całej Wspólnocie WKC ma pierwszeństwo w stosowaniu przed obowiązującym w tym zakresie prawem krajowym.

Zgodnie z treścią art. 1 WKC przez pojęcie przepisów prawa celnego należy rozumieć rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny oraz akty wydane w celu jego stosowania w państwach członkowskich Wspólnoty. Artykuł 1 WKC wprowadza w istocie dwie kategorie prawa celnego: przepisy wspólnotowe i przepisy krajowe.

Podstawowym źródłem prawa celnego obecnie jest TFUE, umowy międzynarodowe, dyrektywy, orzecznictwo ETS i zasady ogólne prawa wspólnotowego, zaś na szczeblu Wspólnoty wskazać należy na rozporządzenie Rady (EWG)

nr 2913/92 WKC oraz rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. – ustanawiające przepisy wykonawcze do WKC. Ponadto zaliczyć tu należy rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z 07.09.1987, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 2, s. 382), rozporządzenie Komisji (WE) nr 1549/2006 z dnia 17 października 2006 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 301 z 31.10.2006, s. 1) oraz wiele innych aktów prawnych mających mniejsze znaczenie.

Ponadto do źródeł prawa celnego zaliczyć należy przepisy prawa celnego stanowiące przez poszczególne państwa członkowskie, w tym m.in. cytowane już przepisy pr. cel. i przepisy p.w.pr.cel. oraz wiele innych.

Przepisy WKC mają zastosowanie w handlu między państwami Wspólnoty a państwami trzecimi. W stosunkach handlowych pomiędzy krajami Wspólnoty obowiązuje zasada swobodnego przepływu towarów, która jest konsekwencją tego, że Wspólnota stanowi unię celną.

1.2.2. SYSTEMATYKA WSPÓLNOTOWEGO KODEKSU CELNEGO

Wspólnotowy Kodeks Celny zawiera łącznie 253 artykuły, które zawarte zostały w 9 tytułach.

W postanowieniach tego aktu zawarte zostały zasadnicze postanowienia wspólnotowego prawa celnego.

Przepisy szczegółowe zawierają p.w.WKC oraz załączniki, których jest 113. Łącznie p.w.WKC zawarte zostały w 915 artykułach.

Przepisy wykonawcze do WKC łącznie z załącznikami i WKC zapewniają jednolite stosowanie prawa celnego przez wszystkie kraje członkowskie.

Na WKC składają się:

- przepisy ogólne zawarte w tytułach I, VIII oraz IX;
- przepisy tworzące prawo celne materialne zawarte w tytułach II, VI oraz VII;
- przepisy prawa proceduralnego zawarte w tytułach III, IV oraz V.

Przepisy tytułu I WKC dotyczą zakresu obowiązywania Kodeksu, zawierają podstawowe definicje, określają prawo przedstawicielstwa, regulują kwestie odnoszące się do decyzji dotyczących stosowania przepisów prawa celnego oraz udzielania informacji przez organy celne i odnoszą się do innych zagadnień związanych z normami ogólnymi.

Zakres stosowania WKC do obrotu towarowego z krajami trzecimi zawarty jest w art. 1–3 WKC i określa, jakie przepisy obejmują pojęcie prawa celnego, odnosząc się w szczególności do norm samego WKC oraz ustanowionych na jego bazie innych przepisów, jak np. p.w. WKC, Nomenklatury Scalonej, taryfy celnej, międzynarodowej umowy w sprawie preferencji oraz rozporządzenia w sprawie zwolnień z cla, a także przepisów poszczególnych państw członkowskich.

Rzeczowy zakres stosowania WKC odnosi się wyłącznie do obrotu towarowego z zagranicą.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, że chociaż przepisy wspólnotowe nie definiują pojęcia towaru, to jednak przyjęło się określać, na podstawie definicji towaru zawartej w art. 2 rozporządzenia w sprawie danych statystycznych (INTRASTAT), że towarem jest wszelkie mienie ruchome, które posiada jakąś wartość wyrażoną w pieniądzu i może stanowić przedmiot transakcji handlowych z zagranicą. Zalicza się tu również gaz i prąd elektryczny.

Ponieważ we Wspólnocie nie istnieją żadne granice wewnętrzne, dlatego WKC dotyczy przepływu towarów, osób, usług i kapitału pomiędzy unią celną a krajami trzecimi.

Wspólnotowy Kodeks Celny w zasadzie stosuje się na obszarze terytoriów państwowych państw członkowskich, do którego należą również wody terytorialne oraz morskie wody wewnętrzne i przestrzeń powietrzna, z uwagi jednak na szczególną sytuację historyczną, geograficzną i gospodarczą niezbędne były pewne korekty, które znalazły wyraz w art. 2 ust. 2 WKC.

1.2.3. PODSTAWOWE DEFINICJE WSPÓLNOTOWEGO KODEKSU CELNEGO

W art. 4 WKC zdefiniowane zostały podstawowe dla wspólnotowego prawa celnego pojęcia, a zatem przepis ten pełni rolę słowniczka zawierającego definicje pojęć i terminów stosowanych i używanych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym. Zwrócić należy uwagę na to, że przepis art. 4 pkt 23 WKC stanowi, iż pojęcie obowiązujących przepisów oznacza prawo wspólnotowe oraz prawo poszczególnych krajów.

W świetle tej normy państwa członkowskie mogą stanowić regulacje na płaszczyźnie prawa krajowego, jeżeli nie są one sprzeczne z normami prawa wspólnotowego i wyraźnie upoważnienie to wynika z norm wspólnotowych.

Katalog definicji nie jest katalogiem zamkniętym, bowiem inne ważne definicje znajdują się w różnych miejscach WKC, np. w art. 84 oraz w poszczególnych przepisach odnoszących się do procedur celnych. Warto krótko omówić pojęcie osoby w jej szerokim znaczeniu, wynikającym z definicji zawartych we Wspólnotowym Kodeksie Celnym:

- 1) „osoba” w świetle art. 4 pkt 1 WKC jest rozumiana jako osoba fizyczna, osoba prawna oraz, o ile obowiązujące przepisy przewidują taką możliwość, stowarzyszenie osób uznane za zdolne do podejmowania czynności prawnych, a nieposiadające przy tym osobowości prawnej; o ile pojęcia osoby fizycznej czy też osoby prawnej mają jednoznaczne powiązania pojęciowe z prawem cywilnym, to w powiązaniu pojęciowym z prawem celnym problematyka osoby prawnej oraz stowarzyszeń osób nieposiadających osobowości prawnej już jest bardziej złożona; zasady i przesłanki wskazujące na osobowość prawną są różne w poszczególnych państwach członkowskich; jak wynika z art. 33 k.c. – osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (np. przedsiębiorstwa państwowe, fundusze inwestycyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, Narodowy Fundusz Zdrowia, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, województwa, powiaty, gminy, związki powia-

tów i gmin, kościelne osoby prawne); katalog osób prawnych ulega zmianom; gdy mowa o stowarzyszeniach, to w rozumieniu WKC będą to takie podmioty, które nie są ani osobami prawnymi, ani osobami fizycznymi, ale uczestniczą w obrocie prawnym w tym kontekście do stowarzyszeń możemy zaliczyć spółki jawne, spółki komandytowe, spółki komandytowo-akcyjne oraz spółki partnerskie, które nie mają osobowości prawnej, ale mogą nabywać prawa (w tym nabywać na własność nieruchomości), zaciągać zobowiązania, mogą pozywać i być pozywane;

- 2) „osoba mająca siedzibę we Wspólnocie” (art. 4 pkt 2 WKC) oznacza każdą osobę fizyczną stale zamieszkującą we Wspólnocie oraz osobę prawną lub stowarzyszenie osób prawnych, której siedziba statutowa, siedziba główna lub inna stała siedziba znajduje się we Wspólnocie.

Pozostałe definicje ustawowe zostaną omówione w dalszej części niniejszego podręcznika, wraz z omawianiem odpowiednich instytucji.

1.2.4. ŚRODKI ZASKARŻENIA ZAWARTE WE WSPÓLNOTOWYM KODEKSIE CELNYM

Ochrona prawna w sprawach celnych przez niezależne sądy należy do najważniejszych zasad międzynarodowego prawa celnego. Wraz z wejściem w życie Wspólnotowego Kodeksu Celnego zasada ta urzeczywistniona została w tytule VIII WKC.

Zgodnie z art. 243 WKC, każda osoba w rozumieniu art. 4 pkt 1 WKC może odwoływać się w dwustopniowym postępowaniu administracyjnym i sądowym od wydanych lub niewydanych w terminie decyzji organów celnych, jeżeli dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie.

Zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji może nastąpić w świetle art. 244 WKC tylko wtedy, gdy organ celny ma uzasadnione wątpliwości co do zaskarżonej decyzji albo jeżeli mogłaby powstać nieodwracalna szkoda dla osoby zainteresowanej.

Jeżeli prawo krajowe nie przewiduje wyraźnie, że środek zaskarżenia może zostać skierowany bezpośrednio do sądu, musi on zostać wpierw wniesiony do odpowiedniego organu celnego.

1.2.5. PRZEPISY PRAWA PROCESOWEGO ZAWARTE WE WSPÓLNOTOWYM KODEKSIE CELNYM

Prawo procesowe w przepisach Wspólnotowego Kodeksu Celnego uregulowane zostało w tytułach III, IV i V.

Normy te regulują tryb postępowania celnego przy przywozie i wywozie towarów.

W tytule III WKC zawarte zostały przepisy stosowane wobec towarów wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty, ale do czasu otrzymania przeznaczenia celnego.

Przepisy te określają status celny towaru, zachowanie się osób, w posiadaniu których towar ten się znajduje, odpowiedzialność za towar na poszczegól-

nych etapach jego pozostawiania pod dozorem celnym oraz sposób, w jaki ma obowiązek zachowywać się i postępować organ celny.

W tytule IV WKC określone zostało, jakie przeznaczenie celne może otrzymać towar, pod jakimi warunkami może on zostać objęty procedurą celną oraz jakie uproszczenia są możliwe podczas stosowania określonej procedury.

Tytuł V WKC odnosi się do towarów wyprowadzanych z obszaru celnego Wspólnoty i zawiera tylko jeden art. 183 WKC, który stanowi, że towary opuszczające obszar celny Wspólnoty podlegają dozorowi celnemu. Mogą one zostać zgodnie z obowiązującymi przepisami poddane kontroli organów celnych, zaś obszar celny Wspólnoty opuszczają drogą wyznaczoną przez organy celne i na zasadach przez te organy określonych.

Tytuł VI WKC to operacje uprzywilejowane. Zaliczone tu zostały:

- zwolnienia (art. 184 WKC);
- towary powracające (art. 185–187 WKC);
- produkty rybołówstwa morskiego oraz inne produkty wydobyte z morza (art. 188 WKC).

Tytuł VII – „Dług celny” (art. 189–242 WKC) – zawiera następujące zagadnienia:

- kiedy i w jakiej formie należy złożyć zabezpieczenie w celu zagwarantowania pokrycia kwoty wynikającej z długu celnego;
- jak, kiedy, gdzie i wobec jakiej osoby powstaje dług celny;
- kiedy należny jest podatek VAT w przywozie i ewentualny podatek akcyzowy;
- jak uiszcza się należności celne przywozowe i wywozowe oraz jak wygasa dług celny;
- w jakich okolicznościach dochodzi do umorzenia lub zwrotu należności celnych przywozowych i wywozowych.

Tytuł VIII WKC – „Odwołania” (art. 243–246 WKC) – precyzuje prawa i obowiązki stron postępowania, tzn. podmiotów oraz organów administracji celnej w zakresie dotyczącym odwołań. Regulacje wspólnotowe utrzymują znaną już w prawie krajowym instytucję polegającą na tym, że wniesienie odwołania nie powoduje zawieszenia wykonania decyzji, od której się odwołano, jednak istotnym *novum* w stosunku do dotychczasowych regulacji krajowych jest wskazanie na to, że w uzasadnionych przypadkach, z uwagi na interes gospodarczy i społeczny podmiotu odwołującego się, organy celne w całości lub w części wstrzymują wykonanie decyzji.

Tytuł IX WKC – „Przepisy końcowe” (art. 247–253 WKC) – z jednej strony ma charakter porządkowy (art. 250–253 WKC), z drugiej zaś charakter stanowiący wyrażony w art. 247–249 WKC, bowiem określa procedurę przyjmowania przepisów wykonawczych i wprowadzania zmian do norm prawa celnego wspólnotowego.

Wraz z przystąpieniem w dniu 1 maja 2004 r. Polski do Unii Europejskiej kraj nasz wszedł do unii celnej, co oznacza likwidację granic celnych między państwami członkowskimi, zakaz stosowania cel przywozowych i wywozowych pomiędzy państwami-członkami Wspólnoty, przyjęcie oraz stosowanie jednolitego i wspólnego prawa celnego oraz jednolitej i wspólnej taryfy celnej.

Taki stan rzeczy stanowi, że na całym obszarze celnym Unii Europejskiej zastosowanie będą miały te same stawki celne oraz te same ograniczenia w handlu, o ile dany towar tym ograniczeniom będzie podlegał.

W praktyce oznacza to, że towary będące w obrocie między państwami Wspólnoty nie podlegają odprawom celnym, należnościami celnym oraz żadnym innym opłatom, które mogłyby stanowić barierę dla wymiany towarowej, zaś towary przywożone spoza Unii mogą być zgłaszane i odprawiane w dowolnym kraju Wspólnoty.

Jak już wspomniano, podstawowym aktem prawa celnego w Unii Europejskiej jest WKC.

Rozporządzenia Rady UE stosowane są bezpośrednio, co oznacza, że dla ich mocy prawnej nie są wymagane dodatkowe krajowe regulacje prawne.

Ponieważ konstrukcja wspólnotowych aktów prawnych ma charakter ogólny, Wspólnota pozostawiła państwom członkowskim wąski margines spraw, które mogą być regulowane prawem krajowym, tak by państwa członkowskie, których systemy prawne charakteryzują się odmiennymi rozwiązaniami, mogły je stosować, w szczególności w sprawach dotyczących ustroju administracji celnej, procedur dotyczących postępowań celnych czy też sposobu sprawowania kontroli celnej, co sprawia, że dla przyjęcia regulacji wspólnotowych dotyczących prawa celnego niezbędne były przepisy, które stanowiły ich uzupełnienie.

Ustawodawca krajowy skorzystał z tych możliwości i w dniu 19 marca 2004 r. wydał dwie ustawy, jedna to pr. cel., druga to p.w.pr.cel., które w istocie stały się regulacjami dopełniającymi wspólnotowe przepisy celne.

Podstawowymi aktami prawa celnego w Unii Europejskiej są: WKC, p.w.WKC oraz rozporządzenie Rady nr 2658/87.

Niezależnie od tego corocznie ustanawiana jest Wspólna Taryfa Celna oraz przepisy dotyczące ograniczeń w handlu, stanowiące w istocie pozataryfowe środki polityki handlowej, które w szczególności dotyczą ceł antydumpingowych, różnego rodzaju kontyngentów oraz zakazów dotyczących obrotu towarowego.

Przystępując do Wspólnoty, Polska przyjęła Wspólną Taryfę Celną oraz jej rozszerzoną wersję, tzw. Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich (TARIC), która zawiera obok pozycji taryfowych opis traktowania towaru z punktu widzenia cła, całego importu z państw trzecich, w tym m.in. kwoty i plafony taryfowe, zawieszenia stawek celnych, cła antydumpingowe i antysubsydyjne, informacje o cenach referencyjnych i minimalnych oraz informacje o ograniczeniach i zakazach w imporcie.

TARIC jest dostępny w internecie pod adresem: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/cgi-bin/tarquer?Lang=PL

1.3. Prawo celne materialne

Wspólnotowy Kodeks Celný w tytułach II, VI i VII zajmuje się regulacjami dotyczącymi powstania, pobierania, wygaśnięcia, umorzenia zwrotu oraz zabezpieczania należności celnych w przywozie i w wywozie.

Istotne znaczenie nadane zostało regulacjom zajmującym się poborem cła.

Pobór cła zgodnie z treścią art. 4 pkt 10 i 11 WKC odnosi się do należności celnych pobieranych w przywozie lub w wywozie, a ich powstanie oraz zobowiązanie do uiszczenia to dług celny w przywozie lub w wywozie.

Dla określenia pojęcia długu celnego niezbędne są elementy wyartykułowane w tytule II WKC – taryfa celna, pochodzenie towarów oraz wartość celna towarów.

Zadaniem Taryfy Celnej Wspólnot Europejskich jest wskazanie, czy dług celny faktycznie powstaje, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości. Wynika to wprost zarówno z art. 3 lit. b TWE, jak obecnie z art. 28 TFUE, który stanowi, że wprowadzenie wspólnej taryfy celnej wobec krajów trzecich jest podstawą Europejskiej Unii Celnej.

Na podstawie stawek celnych wynikających ze Wspólnotowej Taryfy Celnej wyliczyć można skonkretyzowaną wysokość długu celnego. Przewiduje się dla wszystkich przywożonych towarów konwencyjne stawki celne (art. 20 ust. 3 lit. c WKC), a więc stawki celne stosowane wobec krajów trzecich.

Przy wymierzaniu i pobieraniu długu celnego mogą być uwzględniane autonomiczne zawieszenia lub obniżenia stawek celnych oraz preferencje celne (art. 20 ust. 3 lit. d-f WKC).

Preferencje celne obowiązują w handlu światowym w odniesieniu do większości importowanych towarów. W tym zakresie występują różnice pomiędzy preferencyjnymi stawkami celnymi wynikającymi z umów międzynarodowych (art. 20 ust. 3 lit. d WKC) a środkami autonomicznymi (art. 20 ust. 3 lit. e WKC).

Preferencyjne stawki celne wynikają z umów międzynarodowych pomiędzy Wspólnotą Europejską (WE) i określonymi państwami lub grupami państw, zaś autonomiczne stawki celne są przyznawane przez WE w odniesieniu do towarów przywożonych z określonych krajów na podstawie określonych regulacji prawnych.

Preferencyjne pochodzenie towaru określa warunki, pod jakimi towar może być dopuszczony do obrotu z zastosowaniem obniżonej stawki celnej lub nawet z zastosowaniem stawki celnej wynoszącej zero i mogą to być autonomiczne preferencje taryfowe lub mogą wynikać z porozumień w sprawach preferencji.

Wartość celna towarów obliczana jest w różny sposób.

Rozróżnia się cło *ad valorem*, cło mieszane i cło specyficzne.

Wspólna Taryfa Celna przede wszystkim zawiera stawki celne *ad valorem*, a wyrazem tego jest sposób obliczania stawki celnej procentowo od wartości towaru.

Aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące wartości celnej towaru wynikają z Porozumienia w sprawie stosowania art. VII GATT, Kodeksu Wartości Celnej GATT (Dz. Urz. WE L 71 z 17.03.1980, s. 107).

Wartość celna ustalana jest za pomocą sześciu metod, które należy stosować w wymaganej kolejności. Gdy nie można zastosować pierwszej metody ustalania wartości towaru, należy sprawdzać możliwość zastosowania pozostałych metod.

Deklarację wartości celnej, którą należy dołączyć do zgłoszenia celnego, sporządza się na formularzu D.V.1 (Declaration of Value) według ustalonego wzoru.

1.4. Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym

Stosowanie prawa jest w istocie domeną sądów, sędziów oraz organów administracji państwowej. Przystąpienie do Wspólnoty spowodowało to, że musiały nastąpić zmiany w mentalności sędziów i pracowników administracji, bowiem do tej pory stosowane były przede wszystkim normy prawa krajowego, z pierwszeństwem dla konstytucji, zaś po dniu przystąpienia do Wspólnoty okazało się, że pierwszeństwo mają przepisy prawa wspólnotowego.

Prawo wspólnotowe jest niezależne od prawa wewnętrznego państw członkowskich i od prawa międzynarodowego.

Unia Europejska na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE, obecnie TFUE) oraz związanych z nim innych aktów o charakterze wspólnotowym wyposażona została we własne organy sądowe. Organami tymi są Sąd Pierwszej Instancji (SPI) oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Chociaż oba organy sądowe współpracują z organami sądowymi państw członkowskich, to jednak nadzór i kontrola wspólnotowych organów sądowych stoi na straży, by prawo wspólnotowe było jednolicie stosowane i jednolicie interpretowane. Obok kontroli sądowej w jednolitym stosowaniu i interpretowaniu prawa istotną rolę spełniają reguły zapewniające spójność i jednolitość stosowania prawa oraz efektywność systemu prawa wspólnotowego.

Ponadto każde z państw Wspólnoty zachowuje własne odrębności zarówno co do struktury sądownictwa i procedur sądowych, jak i struktury organów administracji publicznej oraz procedur stosowanych przez te organy.

Reguły zapewniające spójność i jednolitość systemu prawa wspólnotowego to nic innego jak zespół norm prawa wspólnotowego, wewnętrznego prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego, funkcjonowanie których uzależnione jest od organów sądowych i organów administracyjnych państw członkowskich stosujących oraz interpretujących te normy. To stosowanie wymienionego powyżej zespołu norm musi podlegać szczególnym zasadom, które z jednej strony zachowują i uwzględniają normy wspólnotowe, z drugiej natomiast strony wzajemnie się uzupełniają. Wymienimy tu m.in. zasady jednolitego stosowania, zasady pierwszeństwa oraz zasady bezpośredniości, które łącznie stanowią podstawę prawa wspólnotowego.

Zasada jednolitego stosowania ma zasadnicze znaczenie, bowiem to od niej zależy jednolite stosowanie oraz poszanowanie prawa wspólnotowego. Chociaż dla zasady tej nie znajdujemy bezpośredniej podstawy w traktatach, to jednak wynika ona pośrednio z postanowień art. 12 TWE, obecnie art. 18 TFUE, który stanowi o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jak również wynika z art. 10, w którym sformułowana została za-

sada lojalności i szczerzej współpracy, na podstawie której państwa członkowskie zobowiązane są do podjęcia wszelkich działań w celu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego.

Ze stosowania tej zasady wynikają dla sądów i organów administracji państwowej następujące wymogi:

- 1) wymóg nadania prawu wspólnotowemu jednakowego sensu i takiego samego znaczenia w odniesieniu do wszystkich adresatów tych norm we wszystkich krajach członkowskich;
- 2) związanie prawem wspólnotowym w jednakowym stopniu wszystkich adresatów wspólnotowych;
- 3) skuteczność norm prawa wspólnotowego powinna mieć miejsce już od momentu wejścia w życie tych norm aż do czasu ich obowiązywania, co oznacza, że normy prawa wspólnotowego powinny w tym samym czasie wchodzić w życie we wszystkich państwach członkowskich i pozostawać niezmienione przez cały czas ich obowiązywania.

Zasada pierwszeństwa dotyczy wykluczenia kolizji czy też konfliktu pomiędzy stosowaniem norm wspólnotowych i krajowych. Treść tej zasady powstała w istocie dzięki wypracowanemu orzecznictwu ETS. W doktrynie przyjęło się, iż zasada pierwszeństwa oznacza tyle, że pierwszeństwo w stosowaniu mają przepisy prawa wspólnotowego, bowiem wraz z dniem przystąpienia Polski do Wspólnoty cały wspólnotowy dorobek prawny stał się integralną częścią krajowego porządku prawnego. Przepisy te są nadrzędne wobec norm krajowych i już chociażby z tego powodu korzystają z przymiotu pierwszeństwa w stosunku do norm prawa polskiego. Zgodnie z wielokrotnie podkreślanym orzecznictwem ETS zapewnienie pierwszeństwa prawu wspólnotowemu przed prawem krajowym stanowi konstytutywny element ponadnarodowego charakteru Wspólnot Europejskich oraz istotę porządku prawnego tych Wspólnot (wyroki ETS w sprawach: 6/64 *Costa*, 14/68 *Walt Wilhelm*, 106/77 *Simmenthal*). Zasada pierwszeństwa stanowi w istocie nakaz ETS skierowany do wszystkich państw Wspólnoty polegający na zapewnieniu normom prawa wspólnotowego pierwszorzędnej pozycji nad normami prawa krajowego czy prawa międzynarodowego, co oznacza nadanie prawu wspólnotowemu rangi nadrzędnej w przypadku konfliktu z prawem krajowym czy prawem międzynarodowym.

Kolizja przepisów prawa może mieć miejsce zarówno na etapie stosowania prawa przez sądy i organy administracji państwowej, jak i na etapie kontroli stosowania prawa przez wymienione powyżej podmioty oraz na etapie dokonywania wykładni prawa przez sąd.

Na etapie stosowania prawa przewaga prawa wspólnotowego nad prawem krajowym uzasadnia zastosowanie normy wspólnotowej przy równoczesnym pominięciu normy krajowej, która jest sprzeczna z normą wspólnotową.

W toku kontroli stosowania prawa przewaga prawa wspólnotowego nad krajowym oznacza odmowę stosowania przez sąd prawa krajowego, bez konieczności odwoływania się do innych organów krajowych (Trybunału Konstytucyjnego, parlamentu).

Wreszcie wykładnia prawa przez sąd ma miejsce w sytuacji, gdy zachodzi sprzeczność pomiędzy prawem wspólnotowym a krajowym. W takiej sytuacji sąd jest zmuszony wypełnić lukę prawną w taki sposób, by kolizja została zniesiona – w istocie na rzecz stosowania normy wspólnotowej.

Mimo pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym organy Wspólnoty nie wypracowały do tej pory i nie dysponują żadnymi uprawnieniami do usunięcia z systemu prawa normy krajowej niezgodnej z prawem wspólnotowym.

Z doktryny jednak wypływa wniosek, że w przypadku kolizji norm krajowych ze wspólnotowymi na organach krajowych spoczywa obowiązek usunięcia z obrotu prawnego normy krajowej niezgodnej z normą prawa wspólnotowego (konieczność zapewnienia pierwszeństwa normom wspólnotowym).

Chociaż zasada bezpośredniości nie znajduje podstaw traktatowych, to jednak ustalona została w wyniku orzecznictwa ETS (np. sprawa 26/62 *Van Gend*). Zasada ta nakazuje stosowanie prawa wspólnotowego przez wszystkie krajowe organy wewnętrzne w taki sam sposób jak przepisy prawa krajowego, co oznacza, że podmioty krajowe mogą opierać swoje roszczenia bezpośrednio na prawie wspólnotowym, a sąd ma obowiązek bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich zagadnieniach, w których są regulowane roszczenia podmiotu krajowego.

Uwzględnić jednak należy, że w ramach prawa wspólnotowego występuje hierarchia źródeł i norm prawa oparta na rozróżnieniu prawa wspólnotowego pierwotnego i wtórnego.

W świetle art. 249 TWE, obecnie art. 288 TFUE, podstawowymi aktami prawa wspólnotowego wywołującymi pełny skutek bezpośredni są rozporządzenia, bowiem z normy tej wynika wprost, że rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio i w całości we wszystkich państwach członkowskich.

Ten stan rzeczy oznacza, że nie zachodzi potrzeba transformacji rozporządzeń do prawa krajowego, bowiem z mocy prawa normy wynikające z rozporządzeń wspólnotowych są obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich.

Na tle powyższego inaczej wygląda stosowanie dyrektyw wspólnotowych. Dyrektywy w istocie zobowiązują ustawodawców krajowych do implementowania norm wpływających z tych dyrektyw do prawa krajowego, a to już oznacza, że dyrektywy nie działają bezpośrednio. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stoi jednak na stanowisku, że możliwy jest skutek bezpośredni dyrektyw, w szczególności gdy państwo w swoim wewnętrznym systemie prawa krajowego dopuszcza się uchybień w wykonaniu obowiązku wynikającego z tego aktu wobec obywateli, nie przeprowadzając w terminie implementacji postanowień dyrektyw do prawa krajowego.

1.4.1. WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW CELNYCH

O właściwości organów celnych możemy mówić w kategoriach właściwości rzeczowej i właściwości miejscowej.

Na właściwość organów celnych wskazują przepisy pr. cel., w szczególności ma to miejsce w rozdziale 5 „Właściwość organów celnych” (art. 69–72 pr. cel.), a ponadto w art. 1, 4, 6, 10, 15, 17, 18, 29, 31 ust. 1 pkt 1 oraz 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 2 pr. cel. – chociaż są to tylko przepisy traktowane jako przykładowe – oraz przepisy o.p.

Na właściwość organów celnych wskazują również przepisy u.s.c., w szczególności art. 9, 10, 17 ust. 1, art. 18, 19 ust. 1–3, art. 20 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 22, 25–27 ust. 5–8.

Prawodawca wspólnotowy w przepisach WKC marginalnie potraktował kwestię właściwości organów celnych, pozostawiając w istocie ten przedmiot krajom członkowskim, bowiem Wspólnota nie narzuca państwom członkowskim żadnego modelu administracji celnej. Umocowanie poszczególnych administracji celnych we Wspólnocie oparte jest na wspólnej płaszczyźnie, jaką stanowią przepisy wspólnotowego prawa celnego i wspólnotowej taryfy celnej, jednak konkretna realizacja tych norm przekazana została poszczególnym państwom członkowskim. Funkcje organów celnych w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane, jednak ich wspólnym elementem jest wymierzanie oraz pobór ceł, kontrolowanie ruchu towarów w obrocie pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi, nadzorowanie kontyngentów celnych i plafonów celnych, sporządzanie statystyki handlu zagranicznego, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt zagrożonych wyginięciem (konwencja CITES) oraz zwalczanie obrotu narkotykami. Ponadto w zależności od kraju poszczególne administracje zajmują się również innymi zleconymi im przepisami prawa krajowego zadaniami, jak np. pobór podatku VAT od towarów importowanych i podatków akcyzowych, pobór innych podatków (konsumpcyjnych i dochodowych), czasami ochrona bezpieczeństwa publicznego i zewnętrznego, zwalczanie handlu towarami pirackimi i podrabianymi, zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępczości podatkowej, pełnienie funkcji policji podatkowej na obszarach morskich, wykonywanie innych zadań obronnych.

W WKC do organów celnych prawodawca wspólnotowy odniósł się tylko w art. 4 pkt 3 WKC, wskazując, że organ celny to organ uprawniony do stosowania przepisów prawa celnego, w art. 4 pkt 3 WKC, stanowiąc, że organy celne oznaczają organy uprawnione między innymi do stosowania przepisów prawa, celnego oraz w art. 4 pkt 4 stanowiąc, że urząd celny oznacza każdy urząd, w którym mogą zostać dokonane, w całości lub w części, formalności przewidziane przepisami celnymi. Szczegółowo natomiast prawodawca wspólnotowy zdefiniował organy celne poprzez ich uprawnienia, wskazując, że urząd celny wjazdu oznacza urząd celny wyznaczony przez organy celne zgodnie z przepisami celnymi, do którego należy bezzwłocznie przewieźć towary wprowadzone na obszar celny Wspólnoty i w którym zostaną one poddane stosownym kontrolom wjazdowym opartym na ocenie ryzyka (art. 4 pkt 4a WKC), urząd celny wwozu oznacza urząd celny wyznaczony przez organy celne zgodnie z przepisami celnymi, gdzie mają zostać przeprowadzone formalności mające na celu nadanie wprowadzonym na obszar celny Wspólnoty towarom przeznaczenia celnego, w tym odpowiednie kontrole oparte na ocenie ryzyka (art. 4 pkt 4b WKC), urząd celny wywozu oznacza urząd

celny wyznaczony przez organy celne zgodnie z przepisami celnymi, gdzie mają zostać przeprowadzone formalności mające na celu nadanie wywożonym z obszaru celnego Wspólnoty towarom przeznaczenia celnego, w tym odpowiednie kontrole oparte na ocenie ryzyka (art. 4 pkt 4c WKC) i wreszcie urząd celny wyjazdu oznacza urząd celny wyznaczony przez organy celne zgodnie z przepisami celnymi, któremu należy przedstawić towary zanim opuszczą obszar celny Wspólnoty i w którym zostaną poddane kontroli celnej związanej z formalnościami wyjazdowymi oraz odpowiednim kontrolom opartym na ocenie ryzyka (art. 4 pkt 4d WKC).

Polska administracja celna ukształtowana została w formie trójszczeblowej, przy czym dwa najniższe szczeble tworzą organy celne: naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy urzędów celnych z podległymi im urzędami celnymi i izbami celnymi, zaś szczebel najwyższy funkcjonuje jako Departament Organizacji Służby Celnej w Ministerstwie Finansów. Aktualnie w Polsce funkcjonuje 17 izb celnych oraz ponad 60 urzędów celnych z podległymi im oddziałami celnymi.

Minister finansów z mocy art. 9 ust. 1 pkt 1 u.s.c. posiada status organu celnego, zaś z mocy pr. cel. przysługuje mu szeroki wachlarz kompetencji w sprawach celnych. Na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 4 pr. cel. minister finansów jest organem pierwszej instancji w sprawach stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji ostatecznej dyrektora izby celnej oraz organem odwoławczym od decyzji wydanych przez siebie w pierwszej instancji i w stosunku do decyzji, o których mowa w art. 70 ust. 2 pkt 2 pr. cel. w zakresie dotyczącym wiążącej informacji taryfowej oraz wiążącej informacji o pochodzeniu towarów. Niezależnie od tego, z mocy postanowień zawartych w art. 9 ust. 3 oraz art. 10 ust. 1 u.s.c., ministrowi finansów przysługuje uprawnienie do (dotyczy właściwości rzeczowej):

- 1) sprawowania nadzoru w sprawach, w których właściwe są organy celne;
- 2) realizacji budżetu państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych;
- 3) współdziałania w kształtowaniu polityki celnej państwa;
- 4) kształtowania polityki kadrowej i szkoleniowej w organach celnych;
- 5) współpracy z organami celnymi innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi;
- 6) dokonywania urzędowej interpretacji przepisów prawa celnego, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego, w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa celnego przez organy celne;
- 7) tworzenia i znoszenia, w drodze rozporządzenia, izb celnych i urzędów celnych oraz określania ich siedzib przy uwzględnieniu kierunków i nasilenia obrotu towarowego z zagranicą;
- 8) określania właściwości rzeczowej i miejscowej organów celnych;
- 9) określania, w drodze rozporządzenia, trybu przeprowadzania egzaminu na agenta celnego (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego oraz wpisu na listę agentów celnych, Dz. U. Nr 117, poz. 1223);

10) powoływania Rady Celnej, powoływania szefa Służby Celnej.

Ponadto, na wniosek szefa Służby Celnej, minister finansów powołuje i odwołuje dyrektora izby celnej.

Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 pkt 2 u.s.c., na szczeblu Ministerstwa Finansów funkcjonuje szef Służby Celnej, który równocześnie pełni funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów.

Do kompetencji szefa Służby Celnej należą czynności wynikające z bezpośredniego nadzoru ministra finansów nad administracją celną oraz szeroko pojęte sprawy celne. Ponadto szef Służby Celnej jest uprawniony do żądania od organów administracji publicznej oraz państwowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych wszelkich niezbędnych informacji oraz do zlecania wykonania określonych czynności organom administracji publicznej i państwowym jednostkom organizacyjnym, jak również osobom prawnym uprawnionym do kontroli dokumentów, które mają znaczenie dla realizacji rozporządzenia nr 485/2008. Ponadto u.s.c. stanowi, że szef Służby Celnej jest uprawniony do upoważniania funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej do wykonywania czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego oraz do upoważniania funkcjonariuszy celnych do rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie wprowadzania na obszar RP i wyprowadzania z tego obszaru odpadów, substancji i preparatów chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków odurzających i substancji psychotropowych, broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz towarów i technologii o znaczeniu strategicznym, jak również w zakresie dotyczącym przestępstw i wykroczeń skarbowych, przeciwko zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie, środowisku oraz ścigania ich sprawców. Szef Służby Celnej uprawniony jest również do upoważniania funkcjonariuszy celnych do kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego i innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi – w szczególności w zakresie ograniczeń i zakazów oraz w zakresie prawa podatkowego w odniesieniu do produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych. Realizacja powyższych uprawnień uzależniona jest od realizowania na terytorium RP operacji międzynarodowych, w których uczestniczy Służba Celną, oraz od zagrożenia realizacji zadań wykonywanych przez tę Służbę.

Ponadto szef Służby Celnej powołuje i odwołuje zastępcę dyrektora izby celnej oraz naczelnika urzędu celnego. Zastępca dyrektora izby celnej oraz naczelnik urzędu celnego powoływany i odwoływany jest na wniosek dyrektora izby celnej.

Dyrektor izby celnej, z mocy art. 9 ust. 1 pkt 3 oraz art. 19 ust. 1 i 2 u.s.c., jest organem celnym pełniącym funkcję organu państwa, na którym spoczywa realizacja norm prawa administracyjnego, a w szczególności prawa celnego. Dyrektor izby celnej zadania swoje sprawuje za pośrednictwem izby celnej, kierując pracą tej izby.

Podstawowe zadania dyrektora izby celnej określone zostały w art. 19 ust. 1 u.s.c. i należą do nich (dotyczy właściwości rzeczowej):

- 1) sprawowanie nadzoru nad naczelnikami urzędów celnych;
- 2) rozstrzyganie w drugiej instancji w sprawach należących w pierwszej instancji do naczelników urzędów celnych;
- 3) rozstrzyganie w pierwszej instancji w sprawach określonych w przepisach odrębnych;
- 4) realizacja polityki kadrowej i szkoleniowej w izbach celnych i w urzędach celnych;
- 5) wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi, w szczególności w zakresie dotyczącym ograniczeń i zakazów, ponadto wykonywanie kontroli przestrzegania prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, również w zakresie wykonywania kontroli przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych, ponadto w zakresie kontroli rodzaju paliwa w zbiornikach pojazdów, kontroli zakładów i stosowanych w tych zakładach zarejestrowanych receptur związanych z produkcją towarów refundowanych, w zakresie kontroli przywozu i wywozu towarów podlegających ograniczeniom i zakazom oraz kontroli transportu drogowego i ruchu drogowego, jak też wykonywania innych obowiązków wynikających z przepisów odrębnych, kontrola których należy do Służby Celnej;
- 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców w zakresie ustalonym w kodeksie karnym skarbowym, a ponadto rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z tego terytorium towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.s.c. oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń przeciwko zdrowiu, dobrom kultury, prawom własności intelektualnej, przyrodzie, środowisku i ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym;
- 7) współdziałanie z terenowymi organami Straży Granicznej, w szczególności zaś koordynacja działań w zakresie sprawnego wykonywania zadań związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego oraz w zakresie przestrzegania przepisów prawa celnego i innych przepisów związanych z przywozem lub wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi – w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami;
- 8) współdziałanie z terenowymi organami kontroli skarbowej;
- 9) współdziałanie z organami władzy samorządowej i innymi organami władzy publicznej;
- 10) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy pań-

stwami członkowskimi Wspólnoty (INTRASTAT) oraz obrotu towarowego państw członkowskich Wspólnoty z pozostałymi państwami (EXTRASTAT);

11) wykonywanie innych zadań określonych w przepisach odrębnych.

Ponadto dyrektor izby celnej, na wniosek naczelnika urzędu celnego, powołuje i odwołuje zastępcę naczelnika urzędu celnego.

Dyrektorzy izb celnych wykonują powierzone im zadania za pomocą podległych im izb celnych.

Naczelnik urzędu celnego jest organem celnym szczebla podstawowego (jest terenowym organem administracji państwowej), który powoływany i odwoływany jest przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, na wniosek dyrektora izby celnej.

Naczelnik urzędu celnego zadania swoje wykonuje za pośrednictwem urzędu celnego, kierując pracą tego urzędu.

Urząd celny składa się z komórek organizacyjnych podzielonych na komórki wewnętrzne (działy i referaty) oraz zewnętrzne (oddziały celne).

Do zadań naczelników urzędów celnych należy (dotyczy właściwości rzeczowej), zgodnie z przepisami u.s.c.:

- 1) nadawanie towarom przeznaczenia celnego, dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów oraz wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego;
- 2) wymiar, pobór i kontrola podatku akcyzowego i opłaty paliwowej;
- 3) dokonywanie wymiaru i poboru podatku od towarów i usług z tytułu importu towarów;
- 4) wymiar, pobór i kontrola podatku od gier, opłat i dopłat, o których mowa w art. 17 ust. 2 i w art. 47a u.g.z.w.;
- 5) wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego w zakresie dotyczącym przywozu i wywozu towarów w obrocie między obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, wykonywanie kontroli przestrzegania przepisów podatkowych prawa akcyzowego oraz regulujących urządzenie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych, jak również kontrolowanie prawidłowości i terminowości wpłat podatku akcyzowego oraz kontrolowanie rodzaju paliwa w zbiornikach pojazdów i kontrolowanie ruchu drogowego w przypadkach wskazanych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.), jak również kontrolowanie transportu drogowego na zasadach określonych w przepisach odrębnych, kontrolowanie wywozu i przywozu na terytorium RP towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom, a ponadto wykonywanie innych obowiązków wynikających z przepisów odrębnych, przestrzeganie których należy do zadań organów Służby Celnej;
- 6) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców;

7) współdziałanie z organami władzy samorządowej i innymi organami władzy publicznej;

8) wykonywanie innych zadań określonych w przepisach odrębnych.

Ponadto obowiązki naczelnika urzędu celnego określone zostały w prawie celnym i należą do nich:

- 1) nadawanie towarom przeznaczenia celnego oraz wykonywanie innych czynności określonych przepisami prawa celnego;
- 2) wydawanie pozwoleń na stosowanie procedur celnych;
- 3) wydawanie decyzji w sprawie zgłoszeń celnych;
- 4) wykonywanie szczególnego nadzoru podatkowego;
- 5) sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej;
- 6) określanie szczegółowych zasad funkcjonowania składu celnego znajdującego się na obszarze właściwości miejscowej naczelnika urzędu celnego;
- 7) określanie zasad współpracy pomiędzy prowadzącym skład celny a funkcjonariuszami celnymi właściwego miejscowo urzędu celnego w drodze ustalenia regulaminu funkcjonowania składu celnego;
- 8) udzielanie pozwoleń na prowadzenie magazynów czasowego składowania;
- 9) zwalczanie oraz ściganie przestępstw i wykroczeń skarbowych i granicznych dewizowych w zakresie wyznaczonym kodeksem karnym skarbowym;
- 10) wykonywanie granicznej kontroli dewizowej;
- 11) wydawanie decyzji w postępowaniu w sprawach celnych jako organ pierwszej instancji;
- 12) pobieranie opłat drogowych za międzynarodowy przewóz drogowy przez terytorium RP pojazdami zarejestrowanymi za granicą.

Niezależnie od powyższego do naczelnika urzędu celnego należy (dotyczy właściwości rzeczowej):

- 1) ustalanie liczby etatów dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu celnego;
- 2) nawiązywanie, zmiana i rozwiązywanie stosunku pracy i stosunku służbowego z pracownikami urzędu celnego;
- 3) podejmowanie decyzji dotyczących wewnętrznych spraw urzędu celnego;
- 4) zawieranie umów cywilnoprawnych;
- 5) określanie czasu służby dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu celnego;
- 6) przyznawanie nagród pracownikom urzędu celnego;
- 7) występowanie z wnioskami o nadanie odznaczeń państwowych i re-sortowych;
- 8) udzielanie kar dyscyplinarnych, współpraca z organami administracji samorządowej oraz z innymi instytucjami;
- 9) wydawanie zaleceń pokontrolnych.

Na podstawie art. 69 pr. cel. określona została właściwość organów celnych, i tak, w postępowaniu celnym właściwymi są:

- 1) naczelnik urzędu celnego jako organ pierwszej instancji;
- 2) dyrektor izby celnej jako organ odwoławczy (organ drugiej instancji) od decyzji wydanych przez naczelnika urzędu celnego oraz jako organ pierwszej instancji w sprawach określonych w przepisach prawa celnego i w przepisach odrębnych i jako organ odwoławczy w sprawach, w których rozstrzygał jako organ pierwszej instancji;
- 3) minister finansów jako organ pierwszej instancji w sprawach stwierdzenia z urzędu nieważności decyzji ostatecznej dyrektora izby celnej oraz jako organ odwoławczy (organ drugiej instancji) od decyzji, w których rozstrzygał jako organ pierwszej instancji.

Z mocy art. 69 ust. 2 pr. cel. organy odwoławcze są organami wyższego stopnia.

Ustawodawca wskazał w art. 70 pr. cel., że dyrektor izby celnej jest właściwy w sprawach dotyczących (dotyczy właściwości rzeczowej):

- 1) procedur uproszczonych określonych w art. 76 WKC;
- 2) gwarancji generalnej – art. 94 ust. 2 lit. b WKC;
- 3) złożenia gwarancji generalnej w obniżonej kwocie lub zwolnienia z obowiązku złożenia gwarancji – art. 94 ust. 4 WKC;
- 4) wydawania pozwoleń na prowadzenie składu celnego – art. 100 WKC;
- 5) wyznaczania miejsc wejścia i wyjścia w wolnych obszarach celnych i składach wolnocłowych – art. 167 ust. 3 WKC;
- 6) wprowadzania zakazów lub ograniczeń w działalności wolnych obszarów celnych i składów wolnocłowych – art. 172 ust. 2 WKC;
- 7) wprowadzania zakazów na prowadzenie określonego rodzaju działalności w wolnych obszarach celnych i w składach wolnocłowych – art. 172 ust. 3 WKC;
- 8) zezwolenia na złożenie generalnego zabezpieczenia dla wielu operacji, wobec których może powstać dług celny – art. 191 WKC;
- 9) odraczania terminu płatności długu celnego – art. 224 WKC;
- 10) udzielania dłużnikom długu celnego ułatwień płatniczych – art. 229 WKC;
- 11) udzielenia jednorazowego pozwolenia na uprzywilejowane traktowanie taryfowe towaru – art. 292 ust. 5 p.w.WKC;
- 12) utworzenia regularnych linii żeglugowych – art. 313b p.w.WKC;
- 13) wydawania pozwolenia upoważnionym nadawcom na stosowanie dokumentów handlowych bez obowiązku ich przedstawiania w celu poświadczenia przez właściwy urząd – art. 324a p.w.WKC;
- 14) wydawania upoważnionym nadawcom pozwolenia na to, by dokumenty T2L lub stosowane dokumenty handlowe sporządzone z wykorzystaniem zintegrowanego systemu elektronicznego lub automatycznego przetwarzania danych nie musiały być przez tych upoważnionych nadawców podpisywane – art. 324d p.w.WKC;
- 15) udzielania pozwoleń przedsiębiorstwom żeglugowym na zwolnienie z obowiązku wystawiania manifestu służącego do potwierdzania wspólnotowego statusu towarów – art. 324e p.w.WKC;

- 16) wydawania pozwoleń dla głównego zobowiązanego lub odbiorcy, na stosowanie uproszczeń:
 - a) w zakresie stosowania gwarancji generalnej lub na zwolnienie ze składania gwarancji,
 - b) występowania jako upoważniony nadawca,
 - c) występowania jako upoważniony odbiorca oraz stosowania procedur uproszczonych właściwych dla przewozu towarów koleją z wykorzystaniem dużych kontenerów, drogą powietrzną, drogą morską i rurociągami – art. 372 ust. 1 lit. a i d-f p.w.WKC;
- 17) wydawania pozwoleń dla upoważnionego nadawcy, żeby zgłoszenie tranzytowe sporządzone w zintegrowanym systemie elektronicznym lub w warunkach automatycznego przetwarzania danych nie musiało być przez niego podpisywane – art. 403 ust. 1 p.w.WKC;
- 18) wydania pojedynczego pozwolenia na stosowanie procedur celnych – art. 500 p.w.WKC;
- 19) zatwierdzania ewidencji towarowych dla wolnych obszarów celnych i (lub) składów wolnocłowych – art. 804 p.w.WKC;
- 20) wydawania pozwoleń na wykonywanie czynności przewidzianych przepisami prawa celnego w miejscach wyznaczonych lub uznanych przez organy celne – art. 18 pr. cel.;
- 21) sprzedaży lub zniszczenia towarów objętych zakazem posiadania, rozpowszechniania lub obrotu nimi – art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. cel.;
- 22) sprzedaży i zniszczenia towarów w celu uregulowania ich sytuacji – art. 32 ust. 1 i 2 pr. cel.;
- 23) nieodpłatnego przekazania towarów objętych postępowaniem egzekucyjnym
- 24) sprzedaży towarów w celu pokrycia ciężącego na nim długu celnego;
- 25) pokrycia długu celnego ze złożonego zabezpieczenia – art. 65 ust. 2 pr. cel.

Z mocy przepisów prawa organy celne z urzędu przestrzegają swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Ponadto w doktrynie wskazuje się na właściwość instancyjną.

Właściwość rzeczowa i miejscowa jest ustalana z uwzględnieniem zakresu zadań i terytorialnego zasięgu działania organów celnych, określonych na podstawie odrębnych przepisów.

Właściwość rzeczowa oznacza zdolność organu celnego do prowadzenia spraw celnych określonego rodzaju. Wyznacza przedmiotowy zakres działania organu celnego, wskazując przy tym, w czym imieniu i jaką sprawę celną rozpoznaje ten organ.

Z właściwością rzeczową nierozdzielnie związana jest właściwość instancyjna, wskazując, który organ celny ze względu na miejsce w hierarchii organów celnych ma uprawnienia do podejmowania określonych czynności. Właściwość instancyjna określona została w przepisach ordynacji podatkowej i w przepisach prawa celnego.

Właściwość miejscowa organu celnego oznacza uprawnienie danego organu celnego do prowadzenia określonego rodzaju spraw na obszarze określo-

nej jednostki podziału terytorialnego kraju, a zatem określa terytorialny zakres działania danego organu.

Właściwość miejscową organów celnych ustalił minister finansów w drodze rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych (Dz. U. Nr 94, poz. 911 z późn. zm.). Rozporządzenie to określa właściwość miejscową organów celnych w sprawach postępowań celnych, dozoru celnego i kontroli celnej oraz innych zadań wykonywanych przez te organy, określonych w przepisach odrębnych. W § 2 rozporządzenia wyszczególnione zostały wszystkie przypadki, dla których została określona właściwość miejscowa organów celnych. W załączniku do rozporządzenia określani zostali dyrektorzy izb celnych oraz naczelnicy urzędów celnych, a także wskazany został obszar ich właściwości miejscowej.

Na mocy przepisów u.s.c., minister finansów został zobowiązany do określenia w drodze zarządzenia organizacji izb celnych i urzędów celnych oraz ich statutu.

W zakresie poszczególnych czynności wykonywanych przez organy celne właściwym miejscowo ze względu na podmiot importujący towary jest naczelnik urzędu celnego właściwy do wymiaru i poboru długu celnego oraz podatku VAT (zgodnie z miejscem zgłoszenia), zaś w sprawie odroczenia płatności tych kwot, rozłożenia płatności na raty, zwrotu nadpłaty właściwym jest dyrektor izby celnej, któremu podlega naczelnik urzędu celnego, któremu zgłoszono towary objęte odroczeniem płatności, rozłożeniem płatności na raty oraz zwrotem nadpłaty.

W zakresie podatku akcyzowego właściwy jest naczelnik urzędu celnego wyznaczony przez ministra finansów jako właściwy w sprawach akcyzy, zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11):

- 1) ze względu na miejsce wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu lub wystąpienie stanu faktycznego podlegającego opodatkowaniu akcyzą – art. 14 ust. 3 u.p.a.;
- 2) ze względu na miejsce zamieszkania (siedzibę) podatnika, który wykonuje czynności podlegające opodatkowaniu na terenie właściwości miejscowej dwóch lub więcej organów podatkowych – art. 14 ust. 4 u.p.a.;
- 3) w przypadku importu – naczelnik urzędu celnego właściwy do wymiaru długu celnego – art. 14 ust. 7 u.p.a.;
- 4) ze względu na miejsce wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu akcyzą lub występowania stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu akcyzą, w przypadku ustalania norm dopuszczalnych ubytków wyrobów akcyzowych lub dopuszczalnych norm zużycia, dokumentowania przemieszczania wyrobów akcyzowych, powiadamiania organu celnego o zamiarze wyprowadzenia wyrobów akcyzowych ze składu podatkowego oraz ustalania stanu wykorzystania zabezpieczenia akcyzowego – art. 14 ust. 5 u.p.a.

Ustawodawca w art. 26 ust. 1 u.s.c. wskazał, że wyższymi stanowiskami kierowniczymi w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej są: szef Służby Celnej, zastępca szefa Służby Celnej, dyrektor departamentu w urzędzie obsługującym

ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zastępca dyrektora departamentu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, dyrektor izby celnej, zastępca dyrektora izby celnej, naczelnik urzędu celnego oraz zastępca naczelnika urzędu celnego. Ponadto w ust. 2 ustawodawca wskazał, że stanowiska, które wiążą się ze zwierzchnictwem służbowym, są stanowiskami kierowniczymi w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.

W art. 72 u.s.c. wskazuje się na szczególne uprawnienia Służby Celnej wynikające z k.p.k., z art. 20 Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi sporządzonej w Brukseli w dniu 18 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 6, poz. 31), z ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej (Dz. U. Nr 165, poz. 1170 z późn. zm.), z kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz z k.k.s. Do tych szczególnych uprawnień Służby Celnej, wynikających z przepisów k.p.k., zaliczyć należy możliwość zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy, przeszukiwania pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu oraz statków. Jeżeli zaś chodzi o uprawnienia Służby Celnej wypływające z art. 20 cytowanej wyżej Konwencji sporządzonej na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, to dotyczą one zatrzymywania osób wskutek pościgu w celu niezwłocznego przekazania ich funkcjonariuszom administracji celnej właściwego państwa członkowskiego. Uprawnienia wynikające z ustawy o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej dotyczą zatrzymywania osób i przedmiotów, których dane wprowadzone zostały do systemów umowy z Schengen, w celu podjęcia wnioskowanych we wpisie działań albo do bezzwłocznego przekazania osoby lub przedmiotu uprawnionemu organowi. Wreszcie Służba Celna, na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i w przepisach k.k.s., uprawniona jest do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego za wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

AUTONOMICZNE STOSOWANIE PROCEDUR PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Charakter prawa wspólnotowego jako systemu, który cechują zasady spójności i autonomiczności wynikające z nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, stanowią minimalne wymagania prawne dla państw członkowskich z tytułu przynależności do Wspólnoty Europejskiej.

Prawo wspólnotowe nie wypracowało do tej pory własnych przepisów procesowych.

Ten stan rzeczy oznacza, że zgodnie z zasadą *ubi ius, ibi remedium* dochodzenie wszelkich roszczeń mających swoje źródło w przepisach procesowych musi odbywać się na warunkach wynikających z przepisów prawa procesowego i materialnego państwa członkowskiego.

W orzeczeniach ETS pojawiają się tendencje ograniczające zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, ale obok takich rozwiązań coraz częściej

zaczyna się zauważać tendencje wskazujące na to, że państwa członkowskie winny wykonywać swoją autonomię proceduralną, ale z podkreśleniem, że wykonanie autonomii proceduralnej powinno być zgodne z prawem wspólnotowym.

Niezależnie od powyższego, na zasadach lojalności i szczerej współpracy, ETS ustalił zasadę autonomicznego stosowania w toku procedowania własnych procedur państw członkowskich, wskazując na to, że stosowanie tej zasady oznacza niezależność systemów prawa procesowego państw członkowskich zgodnie jednak z poszanowaniem dla zasad niedyskryminacji i efektywności stosowania prawa. Za takim rozwiązaniem przemawia z jednej strony potrzeba zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, z drugiej zaś strony ETS wskazał na potrzebę zapewnienia skuteczności prawa. Wyras z tego dał Trybunał w wydanym orzeczeniu w sprawie 213/89 *Factorame*, w którym uznał, że skuteczność prawa wspólnotowego i jego moc obowiązująca mogłyby być zagrożone przez każdy przepis prawa krajowego i stosowaną przez organy krajowe praktykę, jeżeli stosowane przez sądy procedury nie mogłyby zagwarantować tej skuteczności oraz mocy obowiązującej prawa wspólnotowego, skutkiem czego w praktyce byłoby niemożliwe dochodzenie roszczeń wspólnotowych.

Reasumując, uznać należy, że sąd oraz stosujące prawo organy administracji państwowej nie mogą ograniczać się do wprowadzenia przepisu prawa wspólnotowego do prawa wewnętrznego, bowiem z zasady autonomii proceduralnej wynika konieczność połączenia elementów prawa wspólnotowego z elementami prawa krajowego z równoczesnym poszanowaniem dla zasad proceduralnych państwa członkowskiego.

1.4.2. ZASADA ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA SZKODY WYRZĄDZONE NARUSZENIEM PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Prawem stosowanym do dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone osobom fizycznym oraz prawnym z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego jest prawo krajowe.

Prawo do uzyskania odszkodowania z tego tytułu powstaje na skutek naruszenia prawa wspólnotowego przez organy państwowe, przy czym nie ma żadnego znaczenia to, czy bezprawne zachowanie wynika z działalności ustawodawczej państwa, działalności wykonawczej czy wreszcie działalności sądowniczej.

Z prawa krajowego oprócz odpowiedzialności odszkodowawczej wypływa również potrzeba wyznaczenia zakresu tej odpowiedzialności.

W odniesieniu do powyższego zastosowanie ma zasada ogólna, która stanowi, że dochodzenie odszkodowania i samo orzeczenie o odszkodowaniu nie może być mniej korzystne niż w przypadku odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek naruszenia prawa krajowego.

Ze spraw C-6/90 *Frankovitch* oraz C-46 i 48/93 *Brasserie du pecheur and Factorame III* można wydedukować zasadę, że materialne podstawy odpowiedzialności państwa za szkody wynikają z orzecznictwa ETS, który wyprowadził tę zasadę w drodze interpretacji przepisów art. 228 ust. 2 TWE, obecnie art. 288 TFUE, zasadę lojalności i szczerej współpracy.

Z zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego wynika, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do naprawienia szkody.

By jednak spełnione mogły być przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, muszą być spełnione przez państwo członkowskie warunki naruszenia prawa wspólnotowego, przy czym naruszenie to musi być odpowiednio doniosłe, zaś pomiędzy naruszeniem obowiązku a szkodą musi zachodzić bezpośredni związek przyczynowy. W świetle doktryny bez znaczenia pozostaje to, czy w kwestiach odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego mamy do czynienia z winą umyślną, czy z winą nieumyślną.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie w swoim orzecnictwie podkreślał, że odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego rodzi powstałe na tym gruncie prawo do odszkodowania. Prawo do odszkodowania jest prostym następstwem skuteczności tych przepisów prawa wspólnotowego, naruszenie których spowodowało szkodę dochodzoną przed sądem krajowym.

1.4.3. PYTANIA PREJUDYCJALNE

W znaczeniu encyklopedycznym pytanie prejudycjalne oznacza tyle, co orzeczenie dotyczące kwestii wstępnej, rozstrzyganej wcześniej, przesadzające ocenę prawną tej kwestii w orzeczeniu późniejszym. Jeżeli pytanie prejudycjalne jest uzależnione od rozstrzygnięcia lub odpowiedzi innego organu, np. sądu administracyjnego, uzasadnia to zawieszenie postępowania głównego do czasu rozstrzygnięcia kwestii wynikającej z pytania przez organ, do którego pytanie prejudycjalne zostało skierowane.

W sprawach dotyczących roszczeń obywateli państw członkowskich o naruszenie ich praw przeciwko państwom wspólnotowym właściwymi są sądy krajowe poszczególnych państw członkowskich. Z teoretycznego punktu widzenia zasada ta może powodować zachwianie jednolitości prawa wspólnotowego. Problem ten rozwiązany został mechanizmem współpracy między sądami krajowymi a sądami wspólnotowymi poprzez stosowanie w sposób przewidziany w art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE, stawiania pytań prejudycjalnych, czyli pytań dotyczących wydania orzeczenia wstępnego. Norma art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE, stanowi dyspozycję kierowaną do systemu sądów wspólnotowych i systemu sądów krajowych, wskazując sądom krajowym, że tą drogą można uzyskać od sądu wspólnotowego wykładnię przepisu, która będzie stanowiła podstawę rozstrzygnięcia sprawy przez sąd krajowy.

Postępowanie w sprawie wydania orzeczenia, po wniesieniu pytania prejudycjalnego, ma związek i bezpośredni wpływ na jednolitość stosowania prawa wspólnotowego przez wszystkie sądy i organy administracji państw członkowskich, bowiem postępowanie to łączy w sobie z jednej strony przesłanki właściwe dla stosowania przez sądy krajowe prawa wspólnotowego z interpretacją tego prawa przez ETS, z drugiej zaś strony sądy krajowe, rozstrzygając

sprawę, orzekają o zgodności przepisów prawa krajowego z normami prawa wspólnotowego, po trzecie zaś ETS ustala wykładnię prawa wspólnotowego.

W doktrynie przyjęło się, że na podstawie dyspozycji wpływającej z art. 225 ust. 3 TWE, obecnie art. 256 TFUE, upoważnienie do stawiania pytań prejudycjalnych obejmuje z jednej strony możliwość, z drugiej zaś strony obowiązek zwracania się przez sądy krajowe do ETS lub do SPI z wnioskami o wykładnię i wypowiedzenie się co do obowiązywania prawa we Wspólnocie Europejskiej. Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo naruszenia jednolitości lub spójności prawa wspólnotowego, orzeczenia SPI mogą być, na zasadzie wyjątku, przedmiotem rewizji do ETS.

Upoważnienie do wniesienia pytania prejudycjalnego przysługuje temu sądowi lub trybunałowi państwa członkowskiego, przed którym sprawa zawisła, a który ma wątpliwości co do interpretacji lub obowiązywania prawa wspólnotowego i na którym przede wszystkim spoczywa obowiązek wydania orzeczenia wiążącego w sprawie, co do istoty.

Z treści art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE, wynika, że przedmiotem orzeczenia w trybie prejudycjalnym może być interpretacja całego wspólnotowego prawa pierwotnego, łącznie z umowami akcesyjnymi, to jednak z procedowania w tym trybie wyłączony jest Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.), co jednoznacznie wynika ze sprawy 167/94 *Grau Gomis*, ECR 1995, I-01023.

Niezależnie od powyższego, przedmiotem pytania prejudycjalnego może być wniosek o interpretację lub wypowiedzenie się przez sąd wspólnotowy co do obowiązywania i interpretacji orzeczeń ETS, wszelkich aktów dotyczących instytucji Wspólnot Europejskich oraz Europejskiego Banku Centralnego, a mianowicie rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, wiążących Wspólnotę umów międzynarodowych, a nawet zaleceń i opinii oraz statutów organów tworzonych przez Radę.

Przedmiotem pytania prejudycjalnego nie może być przesłanka zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

Podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania prejudycjalnego przez sąd krajowy ma charakter proceduralny, a jej podjęcie obligatoryjnie pociąga za sobą potrzebę zawieszenia, do czasu wydania orzeczenia przez ETS, postępowania sądowego.

Przyjmuje się, że sąd może wystąpić z pytaniem prejudycjalnym w każdym stadium sprawy, jeżeli tylko pojawi się pytanie nadające się do przedłożenia ETS lub SPI. Granicę stanowi tu moment zamknięcia przewodu sądowego. Niezależnie od powyższego, w trybie art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE, ETS dopuścił możliwość wnoszenia pytania prejudycjalnego również na innych etapach postępowania, w tym na etapie postępowania zabezpieczającego, jak również w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego w toku postępowania prowadzonego w ramach procedury karnej oraz w postępowaniu układowym i upadłościowym. W tym samym trybie uprawnienie do korzystania z możliwości składania pytania prejudycjalnego przysługuje sądom administracyjnym.

Należy podkreślić, że, co do zasady, organy administracyjne oraz organy odwoławcze w postępowaniach administracyjnych nie są uprawnione do skła-

dania pytań prejudycjalnych kierowanych do ETS i SPI. Zagadnienie to może być jednak rozważane indywidualnie przez ETS po uwzględnieniu okoliczności danej sprawy oraz specyficznych cech podmiotu zamierzającego skorzystać z uprawnień wynikających z art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE. Niezależnie zaś od tego, zagadnienie to może być przeniesione do sądu administracyjnego wraz ze skargą, zaś sąd będzie mógł skorzystać z możliwości i skierować pytanie prejudycjalne do ETS.

Uprawnienie sądu do wnoszenia pytań prejudycjalnych ma charakter wyłączny, co oznacza, że wyłącznie od suwerennej decyzji sądu zależy, czy wnieść on pytanie do ETS. Uprawnienie to nie jest uzależnione od woli stron, bowiem to sąd w tym zakresie jest suwerenny, jak również od woli stron w żadnej mierze nie zależy to, jaka będzie treść pytania.

Uprawnienie do wnoszenia pytań prejudycjalnych obejmuje również uprawnienie do zmiany pytania, a nawet do wycofania pytania.

Treść pytania prejudycjalnego może zmienić również sąd odwoławczy, bowiem jak uznał ETS w wyroku 31/68 *Chanel v. Cepeha*, ECR 1970, s. 403, sąd odwoławczy może skutecznie wpływać na kształt pytań sądu pierwszej instancji, a nawet może uchylić taki wniosek, ale wyłącznie w sytuacji, gdy prawo krajowe przewiduje taką możliwość.

Zasadą jest, że pytanie prejudycjalne może dotyczyć wyłącznie interpretacji prawa wspólnotowego, nie zaś oceny ważności tego prawa.

Uprawnienie do interpretacji odnosi się nie tylko do TWE, obecnie TFUE, ale obejmuje również całe prawo pierwotne, tj. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (Dz. Urz. WE L 227 z 07.09.1996, s. 3) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 z późn. zm.).

Niezależnie od powyższego, ETS jest uprawniony do interpretowania ogólnych zasad prawa, jeżeli te zasady mają związek z celami Wspólnoty.

Jeżeli zaś chodzi o prawo wtórne (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), to uprawnienie ETS rozciąga się na jego interpretację oraz na sprawdzanie jego legalności.

Przedmiotem pytania prejudycjalnego oraz interpretacji przez ETS mogą również być własne wyroki Trybunału, jednak zasadą jest, że nie mogą być wnoszone i rozpoznawane przez Trybunał pytania odnoszące się do ważności wyroku ETS.

Istotą pytania prejudycjalnego, zgodnie z dyspozycją art. 234 TWE, obecnie art. 267 TFUE, jest takie sformułowanie pytania, by dotyczyło interpretacji lub ważności prawa wspólnotowego, bowiem przedmiotem pytania nie może być stosowanie prawa wspólnotowego.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne następuje w formie wyroku ETS.

Wyrok zawiera ocenę stanu sprawy i sentencję, zapada zaś po przeprowadzeniu rozprawy i po wysłuchaniu opinii rzecznika generalnego. Fakty oraz ramy prawne pytania opisane są w początkowej części orzeczenia, następnie przedstawiane są motywy stanowiące podstawę wydania wyroku, zaś końcowa część zawiera sentencję orzeczenia. Wyrok ogłaszany jest w takim języ-

ku, w jakim zadane było pytanie prejudycjalne, jednak sentencja tego wyroku i opinii rzecznika generalnego publikowane są w Dzienniku Urzędowym Wspólnot we wszystkich wersjach językowych. Wyrok stanowiący rozstrzygnięcie pytania prejudycjalnego jest wiążący nie tylko w danej sprawie, jest on wiążący we wszystkich innych podobnych sprawach zawisłych przed sądami państw członkowskich.

Wyrok zawierający orzeczenie wstępne Trybunał przesyła do sądu krajowego, który wniósł pytanie prejudycjalne i oczekuje odpowiedzi co do następstw tego wyroku w orzeczeniu krajowym.

1.4.4. KOMPETENCJE PODMIOTÓW REALIZUJĄCYCH PRAWO KRAJOWE I PRAWO WSPÓLNOTOWE

Istotą kompetencji krajowych organów sądowych i organów administracji państwowej, które realizują prawo krajowe, jest – najogólniej to ujmując – znajomość wspólnotowego porządku prawnego. Przede wszystkim, w czasie ponad 5 lat, jaki upłynął od przystąpienia Polski do Wspólnoty, w dalszym ciągu wśród funkcjonariuszy organów celnych, ale również wśród innych urzędników państwowych zauważyć można trudność co do odejścia od pierwszoplanowej roli konstytucji oraz ustawy w prawie krajowym na rzecz pierwszeństwa wspólnotowego dorobku prawnego. Dużą rolę odgrywa w tym również brak kadr z odpowiednim wykształceniem kierunkowym oraz brak prowadzonych na odpowiednim poziomie szkoleń zapewniających prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego, prawidłową jego wykładnię oraz wskazujących na rozwiązywanie kolizji między normami krajowymi a normami prawa wspólnotowego. W świetle stosowania prawa wspólnotowego oraz w świetle doktryny nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że obowiązkiem organów stosujących prawo krajowe i wspólnotowe jest nadanie jednakowego znaczenia normom prawa krajowego i normom prawa wspólnotowego oraz ustalenie zgodności pomiędzy normami prawa wywodzącymi się z różnych porządków prawa z poszanowaniem zasad pierwszeństwa, bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego i odpowiedzialności odszkodowawczej Polski w zakresie, w jakim naruszone zostały normy prawa wspólnotowego. Mając na uwadze powyższe przesłanki, należy stwierdzić, że na organach administracji państwowej, w tym również na organach celnych, spoczywa obowiązek nadania wydanym przez te organy rozstrzygnięciom takiego sensu i rozumienia, jakie normie wspólnotowej nadają ETS i SPI. Taki sposób interpretacji całego prawa polskiego, w tym prawa celnego wspólnotowego i krajowego realizowanego przez polskie organy celne oraz inne organy administracji państwowej musi stać się immanentną cechą powszechnej praktyki organów administracji celnej i innych organów administracji państwowej. Wymaga to jednak dogłębnego zapoznania się przez funkcjonariuszy celnych oraz przez urzędników z bogatym orzecznictwem wypracowanym w tym zakresie przez ETS, bowiem czy to funkcjonariusz celny, czy też inny urzędnik w toku wydawania rozstrzygnięcia może stanąć w obliczu konieczności rozpoznania prawnego charakteru normy wynikającej z prawa wspólnotowego i podjęcia w odniesieniu do tej normy prawidłowej decyzji interpretacyjnej.

Organy administracji mają obowiązek stosowania w swojej praktyce reguł kolizyjnych, które umożliwiają dokonanie rozstrzygnięcia zbiegu między normą krajową a wspólnotową w sytuacji, gdy prawspólnotowa interpretacja prawa polskiego jest niemożliwa.

Na miejsce prawa wspólnotowego w systemie prawa polskiego wskazuje w art. 91 ust. 1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), która stanowi, że traktaty konstytucyjne UE oraz pozostałe źródła prawa pierwotnego jako ratyfikowane umowy międzynarodowe po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowią część krajowego porządku prawnego i są w tym porządku bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Konstytucja RP czyni zatem prawo wspólnotowe częścią polskiego systemu prawnego. Z treści art. 87 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że wymienione powyżej traktaty są źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa, natomiast – jak wynika z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP – umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą zwykłą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Zgodnie z treścią art. 133 ust. 2 Konstytucji RP, prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją. Miejsce prawa wtórnego w polskim porządku prawnym określono w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Ta norma konstytucyjna przewiduje, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo stanowione przez tę organizację jest stosowane bezpośrednio, z pierwszeństwem w przypadku kolizji z ustawami. Konsekwencją takiego zapisu jest obowiązek skierowany do podmiotów realizujących prawo krajowe wskazujący na obligatoryjną odmowę zastosowania normy prawa krajowego w przypadku kolizji z prawem wspólnotowym.

Na pewnego rodzaju kompetencje wskazuje ustawodawca w u.s.c. W przepisie art. 7 ust. 4 u.s.c. ustanowiono, że organy władzy publicznej oraz podmioty prowadzące rejestry (dotyczy rejestrów publicznych, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.) mogą w drodze decyzji administracyjnej wyrazić zgodę na udostępnianie organom Służby Celnej, i to bez konieczności składania wniosków na piśmie, informacji zgromadzonych w rejestrach, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności. Warunkiem udzielenia takich informacji jest posiadanie przez organy Służby Celnej urządzenia umożliwiającego odnotowanie w systemie, kto, kiedy, w jakim celu oraz jakie dane lub informacje uzyskał oraz posiadanie zabezpieczenia technicznego i organizacyjnego uniemożliwiającego wykorzystanie danych lub informacji niezgodnie z celem ich uzyskania. Udostępnienie organom Służby Celnej informacji w związku z prowadzonymi postępowaniami celnymi, podatkowymi, audytowymi, administracyjnymi, w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia karne skarbowe przez organy podatkowe, organy kontroli skarbowej oraz organy Straży Granicznej następuje na wniosek organu Służby Celnej. Wniosek taki powinien zawierać informacje:

- 1) o systemie, z którego informacje będą udostępnione,
 - 2) o zakresie informacji udostępnianych w związku z realizacją poszczególnych zadań ustawowych,
- a ponadto powinien zawierać informacje:
- 3) o osobach, które mogą uzyskiwać te informacje, oraz
 - 4) o zakresie danych określających cel dostępu do informacji.

Warunkiem uzyskania wskazanych powyżej informacji jest stwierdzenie w drodze decyzji przez udostępniający je organ, że są one niezbędne do realizacji zadań organów Służby Celnej oraz że organy te posiadają zarówno urządzenia umożliwiające odnotowanie w systemie, kto, kiedy i w jakim celu oraz jakie dane lub informacje uzyskał, jak również że posiadają zabezpieczenie techniczne i organizacyjne uniemożliwiające wykorzystywanie danych lub informacji niezgodnie z celem ich uzyskania. W decyzji tej organ udostępniający informacje ma obowiązek określić sposób ich udostępnienia.

Na podstawie art. 72 ust. 7 u.s.c. minister finansów wyda (projekt na etapie uzgodnień) rozporządzenie w sprawie sposobu wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy celnych oraz trybu i zakresu współpracy Służby Celnej z Policją i Strażą Graniczną. Rozporządzenie to określi sposób wykonywania przez funkcjonariuszy celnych zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu i statków w trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k., a ponadto określi sposób zatrzymywania osób na skutek pościgu, zgodnie z przepisami art. 20 cytowanej już konwencji w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi. Ponadto w rozporządzeniu tym minister finansów wskaże sposób doprowadzania osób zatrzymanych do jednostek Policji lub Straży Granicznej oraz tryb i zakres współpracy Służby Celnej z Policją i Strażą Graniczną. Niezależnie od tego, przepisy rozporządzenia stanowić będą, że funkcjonariusz celny, który przystępuje do zatrzymywania i przeszukiwania osób lub przystępuje do doprowadzania osób, ma obowiązek podać takim osobom, w sposób umożliwiający tym osobom odnotowanie podawanych informacji, swój stopień, imię i nazwisko oraz podstawę prawną i przyczynę podjęcia czynności. Jeżeli natomiast powyższych czynności dokonywać będzie umundurowany funkcjonariusz celny, to ma obowiązek, i to bez wezwania, okazać legitymację służbową, a na żądanie osoby, wobec której podejmowana jest przez tego funkcjonariusza czynność, umożliwić tej zainteresowanej osobie odnotowanie informacji zawartych w tej legitymacji. Niezależnie od tego, po zakończeniu czynności wykonywanych wobec osoby funkcjonariusz celny ma obowiązek ustnie poinformować tę osobę o prawie złożenia zażalenia na sposób przeprowadzenia czynności. Zażalenie takie składa się do prokuratora właściwego ze względu na miejsce przeprowadzania czynności.

Z uwagi na to, że organy Służby Celnej do tej pory nie posiadały wielu uprawnień, o których mowa będzie w powyższym projekcie rozporządzenia, minister finansów, wskazując na niektóre uprawnienia funkcjonariuszy celnych oraz na odpowiednie instytucje prawne (zatrzymywanie, doprowadzanie osób), w szczególności z uwagi na ograniczenia praw jednostki,

kierował się w dużej mierze doświadczeniami innych organów. Rozdział 2 rozporządzenia poświęcony został kwestiom zatrzymywania osób. W § 4 wymienione zostały czynności, które w przypadku zatrzymywania osób funkcjonariusz celny musi wykonać w odpowiedniej kolejności, zaś w § 6 wskazane zostały czynności, jakie funkcjonariusz ten ma obowiązek podjąć po zatrzymaniu osoby. Wskazano przy tym na zmianę kolejności czynności wykonywanych przez funkcjonariusza Służby Celnej podczas zatrzymywania osób podejrzanych o posiadanie broni. Ponadto rozporządzenie zobowiązuje funkcjonariusza celnego do udzielania osobie zatrzymanej pierwszej pomocy medycznej oraz zapewnienia tej osobie przeprowadzenia badań lekarskich. W dalszych przepisach rozporządzenia wskazane zostały regulacje dotyczące sposobu doprowadzenia osoby w celu wykonania prawidłowego toku postępowania, wymienione zostały elementy protokołu zatrzymania, określony został moment, od którego liczony jest czas zatrzymania osoby oraz tryb postępowania z zażaleniem na zatrzymanie oraz na sposób przeprowadzenia czynności i zatrzymania, a także wskazany został sposób obowiązkowego dokumentowania każdego przypadku zatrzymania osoby. Rozdział 3 rozporządzenia zawiera katalog czynności, które funkcjonariusz celny ma obowiązek wykonać, przystępując do przeszukiwania osób, pomieszczeń, pojazdów, itd. oraz sposób zabezpieczenia rzeczy mogących stanowić dowód w sprawie. Ponadto wskazano, że z przeprowadzonych przeszukań funkcjonariusz celny ma obowiązek sporządzić protokół, wymieniono, jakie elementy winien zawierać taki protokół, oraz określono, na podstawie jakich dokumentów funkcjonariusz Służby Celnej może zatrzymać rzeczy. Rozdział 4 zawiera przepisy wskazujące na tryb postępowania oraz sposób zatrzymywania osób wskutek pościgu, o którym mowa w art. 20 wspomnianej wyżej konwencji. Przepisy rozdziału 4 jednak jeszcze nie obowiązują, zaczną obowiązywać od dnia wycofania z obrotu prawnego Oświadczenia Rządowego z dnia 15 października 2007 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 6, poz. 32) w zakresie stosowania części art. 20 Konwencji. W § 20 rozporządzenia minister finansów wskazał, w jakich przypadkach funkcjonariusz celny może zatrzymywać osoby, w następnych zaś normach uregulowano zasady i obowiązki funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zatrzymują osobę wskutek pościgu. W rozdziale 5 unormowane zostały przesłanki związane z doprowadzaniem osób zatrzymanych. Wskazano, że doprowadzenie nie może dotyczyć sytuacji, w której narażone może być zdrowie lub życie osób, a także, że doprowadzenia mogą dokonać wyłącznie funkcjonariusze, którzy przeszli odpowiednie przeszkolenie. Określono również, od jakiego momentu liczyć rozpoczęcie doprowadzenia, ponadto wskazano liczbę funkcjonariuszy biorących udział w doprowadzaniu oraz omówiono kwestie bezpieczeństwa. W rozdziale tym unormowano także rolę dowódcy i zakres jego uprawnień i obowiązków podczas doprowadzania osoby, ale wskazano również czynności, które funkcjonariusze są zobligowani wykonywać podczas doprowadzania osoby, jak i czynności, których wykonywać im nie wolno. Rozdział 6 rozporządzenia określi przedmiot oraz warunki współpracy organów Służby Celnej z organami Policji i Straży Granicznej.

1.4.5. NORMY PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Doktryna prawa rozróżnia normy prawa wspólnotowego w zależności od ich skuteczności, mocy obowiązującej i miejsca, w którym powstały, a zatem dotyczy to traktatów konstytucyjnych Wspólnot, umów międzynarodowych, rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji.

Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje zaliczamy do przepisów prawa pochodnego, które znajdują swoje źródło w art. 249 TWE, obecnie art. 288 TFUE.

Traktaty konstytucyjne Wspólnot są podstawą stosowania przepisów TWE oraz TFUE i w istocie odnoszą się do przepisów stanowiących podstawę powstania Wspólnot Europejskich.

W ujęciu encyklopedycznym traktatem jest umowa polityczna lub handlowa wielkiej wagi, zawarta w uroczystych okolicznościach. Możemy tu mówić o Traktacie z Amsterdamu zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.), traktacie nicejskim czy też o traktacie rzymskim, z których każdy miał istotne znaczenie dla powstania Wspólnot Europejskich.

W rzeczywistości, w świetle orzeczeń ETS, nie cały TWE, czy obecnie obowiązujący TFUE, posiada moc skuteczności bezpośredniej. Moc taką ETS przyznał:

- 1) art. 10, obecnie art. 2 TFUE, formułującemu zasadę solidarności polegającej na lojalności i szczerzej współpracy;
- 2) art. 12, obecnie art. 10 TFUE, który stanowi zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową;
- 3) art. 23, obecnie art. 28 TFUE, ustanawiającemu unię celną;
- 4) art. 25, obecnie art. 30 TFUE, zakazującemu stosowania wewnątrz Wspólnoty ceł i opłat mających podobny skutek;
- 5) art. 28, obecnie art. 34 TFUE, wprowadzającemu zakaz ograniczeń importowych ilościowych i środków mających podobny skutek;
- 6) art. 29, obecnie art. 35 TFUE, wprowadzającemu zakaz ograniczeń eksportowych i środków mających podobny skutek;
- 7) art. 30, obecnie art. 36 TFUE, dotyczącemu zakazów w handlu towarami ze względów ekonomicznych;
- 8) art. 31 ust. 1 i 2, obecnie art. 37 TFUE, który stanowi o dostosowaniu monopolu handlowych do warunków wspólnego rynku;
- 9) art. 39, obecnie art. 45 TFUE, dotyczącemu swobody przepływu pracowników najemnych;
- 10) art. 43, obecnie art. 49 TFUE, dotyczącemu swobody przedsiębiorczości;
- 11) art. 49 i 50, obecnie art. 56 i 57 TFUE, dotyczącym swobody w świadczeniu usług;
- 12) art. 56, obecnie art. 63 TFUE, dotyczącemu swobody przepływu kapitału i płatności;
- 13) art. 81, obecnie art. 101 TFUE, odnoszącemu się do zakazu zмовы kartelowej;

- 14) art. 82, obecnie art. 102 TFUE, dotyczącemu zakazu nadużywania pozycji dominującej;
- 15) art. 90 ust. 1 i ust. 2, obecnie art. 110 TFUE, dotyczącemu zakazu dyskryminacji podatkowej.

Umowy międzynarodowe w znaczeniu encyklopedycznym stanowią zgodne oświadczenie państw lub innych podmiotów prawa międzynarodowego, z którego wynikają dla nich skutki prawne w sferze praw i obowiązków. Wśród umów międzynarodowych rozróżnia się konwencje, porozumienia, traktaty, konkordaty, karty itp.

Wspólnoty Europejskie są zarówno podmiotami prawa międzynarodowego, jak i stronami bilateralnych oraz wielostronnych umów międzynarodowych.

By umowa międzynarodowa spełniała wymogi bezpośredniej skuteczności, musi posiadać zdolność do tworzenia praw, z których zainteresowany podmiot może skorzystać w postępowaniu przed organami administracji państwowej lub przed sądami.

Przepisom umowy międzynarodowej zawartej w ramach prawa wspólnotowego, w świetle orzeczeń ETS, może być przyznana cecha skuteczności bezpośredniej, podczas gdy przepis o takim samym znaczeniu, lecz zawarty z państwami trzecimi, może nie być tak samo oceniony, bowiem uzależnione to jest od charakteru umowy, zaś ETS różnie może interpretować tak samo brzmiące przepisy w zależności od tego, czy znajdują się w umowie międzynarodowej, czy w przepisach TWE lub obecnie obowiązujących przepisach TFUE.

Rozporządzenia w świetle art. 249 oraz art. 288 TFUE są aktami powszechnie obowiązującymi w całości, które stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich, skierowane są bezpośrednio do podmiotów prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich i samodzielnie tworzą prawa i obowiązki podmiotów.

W doktrynie przyjmuje się, że rozporządzenia są aktami prawa pochodnego i po wejściu w życie stają się częścią prawa krajowego. Przyjmuje się również, że rozporządzeniom przysługuje domniemanie bezpośredniej skuteczności. Domniemanie to można podważyć, wykazując, że konkretny przepis rozporządzenia nie jest dostatecznie precyzyjny, jasny i bezwarunkowy.

Rozporządzenia są wiążące co do wymaganego rezultatu, ale mogą równocześnie określać środki prowadzące do osiągnięcia tego pożądanego rezultatu. Przyjmuje się, że rozporządzenia nie muszą mieć charakteru norm posiadających pełną regulację prawa oraz że mogą przewidywać możliwość wydania przez organy Wspólnoty lub państwa członkowskie dodatkowych przepisów. Przepisy wydane na podstawie rozporządzeń nie mogą być sprzeczne z przepisami rozporządzenia.

Dyrektywy, zgodnie z postanowieniami art. 249 TWE oraz zgodnie z obecnie obowiązującym art. 288 TFUE, wiążą każde z tych państw członkowskich, do których są skierowane, pod względem celów, jakie mają być przez te dyrektywy osiągnięte. Zasadniczą różnicą pomiędzy rozporządzeniem a dyrektywą jest to, że dyrektywa wymaga implementacji przez państwo wspólnotowe, do którego jest kierowana, podczas gdy rozporządzenie jest prawem

obowiązującym w systemie każdego państwa członkowskiego już od momentu jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Wspólnot, co oznacza, że dla obowiązywania rozporządzenia w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich nie jest wymagane podjęcie jakichkolwiek kroków legislacyjnych przez poszczególne państwa wspólnotowe.

Organy Wspólnoty mogą wydawać dyrektywy adresowane do wszystkich lub tylko niektórych państw członkowskich, w następstwie czego obowiązkiem adresatów takiej dyrektywy jest wydanie innego aktu prawnego, którym adresat implementuje treść dyrektywy do systemu prawa krajowego. Dyrektywy nie mogą być jednak bezpośrednio kierowane do poszczególnych obywateli Wspólnoty. Powyższe wynika z tego, że – jak stanowi art. 249 TWE czy obecnie obowiązujący art. 288 TFUE – wiążący charakter dyrektywy odnosi się wyłącznie do tego państwa, do którego dyrektywa jest adresowana, wobec czego nie może nakładać obowiązków na podmioty jednostkowe. Dyrektywy wskazują na rezultat, który ma zostać osiągnięty, jednak pozostawiają państwom członkowskim swobodę w kształtowaniu sposobu, formy i metod, dzięki którym ma być on osiągnięty. Rezultat ten może być zrealizowany przez wydanie ustaw, rozporządzeń lub innych przepisów administracyjnych, pod warunkiem jednak, że wystarczające będą do urzeczywistnienia celu dyrektywy.

W hierarchii norm prawa dyrektywy usytuowane są niżej od traktatów i już chociażby z tego powodu nie mogą być sprzeczne z traktatami, natomiast prawo pierwotne stanowi dla dyrektyw podstawę materialnoprawną oraz ramy i granice stosowania.

Dyrektywy służą harmonizacji porządków prawnych w państwach członkowskich, a więc zbliżają przepisy krajowe do norm wspólnotowych oraz oddziałują na tworzenie i funkcjonowanie wspólnego rynku.

W każdej dyrektywie prawodawca wspólnotowy określa termin, do upływu którego państwo członkowskie musi zakończyć jej wprowadzanie do krajowego porządku prawnego.

Zasadą jest, że dyrektywa do czasu upływu terminu do jej wykonania nie wiąże państwa, do którego jest kierowana. Do tego czasu dyrektywa jest aktem wspólnotowym, który zawiera przepisy warunkowe i z tego powodu nie może w tym czasie wywoływać żadnego skutku bezpośredniego.

Reasumując, podkreślić można, że rozporządzenia i dyrektywy pozostają w systemie prawa wspólnotowego odmiennymi aktami prawnymi, stosowanymi w różnych sytuacjach.

Oba rodzaje aktów prawnych osiągają swoje cele różnymi środkami.

Decyzje są aktami prawnymi Wspólnot Europejskich obowiązującymi automatycznie. Nie wymagają zatem przepisów wewnętrznych wydawanych przez państwo wspólnotowe i wiążą bezpośrednio ich adresatów (państwa członkowskie oraz osoby fizyczne i prawne). Fakt obowiązywania decyzji wpływa z art. 249 TWE, zaś obecnie, od momentu wejścia w życie TFUE, wpływa z art. 288. Decyzja nie jest aktem powszechnie obowiązującym, ale bezpośrednio określa sytuację prawną adresata. W świetle orzecznictwa ETS, ze względu na potrzebę zwiększenia efektywności prawa wspólnotowego, z de-

cyzji skierowanych do państw członkowskich mogą wynikać prawa także dla podmiotów niebędących ich adresatami.

Przyjmuje się, że w sytuacji, gdy decyzja przewiduje wydanie przez państwo członkowskie aktu wykonawczego, skutki prawne wobec podmiotu jednostkowego wywołuje dopiero ten akt wykonawczy.

W przypadku natomiast, gdy decyzja nie przewiduje wydania żadnego aktu wykonawczego, nabycie uprawnień lub obowiązków przez podmiot jednostkowy wynika już z samego faktu wydania decyzji. Jeżeli zaś wykonanie skierowanej do państwa członkowskiego decyzji uzależnione jest od terminu, podmiot jednostkowy może ponosić skutki prawne tej decyzji dopiero po upływie tego terminu.

Rozdział 2

Postępowanie w sprawach celnych

2.1. Uregulowania ogólne

Przepisy pr. cel. kwestii postępowania w sprawach celnych poświęciły rozdział 6, zawierający art. 73–95a.

Również tej kwestii ustawodawca poświęcił wiele miejsca w u.s.c., zaś prawodawca wspólnotowy we Wspólnotowym Kodeksie Celnym, chociaż w tym przypadku materia ta nie zabrała wiele miejsca.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na to, że odmiennie niż do tej pory było to uregulowane w przepisach polskiego prawa celnego, przepisy wspólnotowego prawa celnego precyzują prawa i obowiązki zarówno podmiotów, jak i organów celnych w sprawach dotyczących decyzji oraz odwołań.

W świetle art. 4 pkt 5 WKC, decyzja to każda czynność administracyjna dotycząca prawa celnego, podjęta przez organ celny w indywidualnym przypadku, mająca skutki prawne w odniesieniu do jednej lub kilku osób określonych lub mogących zostać określonymi.

Decyzja może być podjęta na wniosek zainteresowanej strony lub z urzędu.

Jeżeli osoba występuje do organu celnego o wydanie decyzji, z mocy art. 6 ust. 1 WKC, jest zobowiązana do dostarczenia temu organowi wszelkich danych i dokumentów niezbędnych do jej podjęcia.

W sytuacji określonej powyżej na organie celnym ciąży obowiązek – przede wszystkim wydania decyzji i podania jej do wiadomości wnioskodawcy w jak najkrótszym terminie, ale jeżeli wniosek sporządzony został w formie pisemnej, decyzję należy wydać na piśmie, w terminie ustalonym zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Tymi obowiązującymi przepisami, z dyspozycji wynikającej z pr. cel., będą normy ordynacji podatkowej, bowiem przepisy WKC zagadnienia tego nie normują. Z postanowień jednak WKC wynika, że termin ten może być przekroczony w każdym przypadku, jeżeli organy celne nie będą mogły go dotrzymać. Wówczas na organie celnym spoczywa jednak obowiązek zawiadomienia wnioskodawcy (i to przed upływem terminu na wydanie decyzji) oraz podania równocześnie powodów i przyczyn przekroczenia tego terminu. Niezależnie od tego organ jest zobowiązany wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy, który będzie przez te organy uznany za konieczny dla wydania decyzji w sprawie wniosku.

Kwestię tę Wspólnotowy Kodeks Celny uregulował podobnie jak to zostało uczynione w ordynacji podatkowej. Pamiętać jednak należy, że skoro materia ta uregulowana została w WKC, to na mocy postanowień art. 91 Konstytucji RP, realizując zasadę nadrzędności norm prawa międzynarodowego wynikającą z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, przesłankę materialnoprawną będą stanowiły normy wyrażone w art. 6 ust. 2 WKC oraz odpowiednio przepisy art. 139 i 140 o.p.

Taka konstrukcja stosowania tych przepisów wynika z jednej strony z norm prawa krajowego, z drugiej zaś strony z faktu, że przepisy WKC, stanowiąc o terminach, które wynikają z obowiązujących przepisów, terminów tych jednak nie określiły, pozostawiając tę materię do regulacji przepisami prawa krajowego.

Z uwagi na układ niniejszego opracowania zagadnienie to szerzej omówione zostanie w dalszej części.

Ustawodawca krajowy w u.s.c. stanowi, że organy Służby Celnej w związku z prowadzonymi postępowaniami celnymi, podatkowymi, audytowymi, administracyjnymi, postępowaniami w sprawach o wykroczenia lub przestępstwa, postępowaniami w sprawach o wykroczenia skarbowe lub przestępstwa skarbowe, a także w celu wykonywania kontroli mogą zbierać i wykorzystywać niezbędne informacje zawierające dane osobowe oraz przetwarzać je w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, również bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Dane te organy Służby Celnej mogą przetwarzać wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na zakres lub charakter prowadzonego postępowania lub przeprowadzonych czynności. Administrator danych jest obowiązany udostępnić te informacje na podstawie imiennego upoważnienia organu Służby Celnej, które funkcjonariusz celny ma obowiązek okazać wraz z legitymacją służbową. Udostępnienie tych danych podlega ochronie zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

W świetle przepisów wspólnotowego prawa celnego, w szczególności art. 6 ust. 1 WKC, zwrócić należy uwagę na nierówność stron postępowania celnego. Nierównowaga ta ma istotne znaczenie przede wszystkim w procesie decyzyjnym, gdzie ciężar dowodu ma znaczenie w postępowaniach między równymi stronami, zaś postępowania celne takiego charakteru nie mają, bowiem w postępowaniu tym z jednej strony występuje zazwyczaj importer lub inna osoba będąca podmiotem prawa celnego, z drugiej zaś strony występuje organ celny, który uprawniony jest do wydawania decyzji władczych dotyczących tego pierwszego. Nie wynika z tego jednak to, że organ celny może wydać decyzję na podstawie niepełnego materiału dowodowego. Z mocy art. 6 ust. 1 WKC nie można wyciągnąć wniosku, że przepisy wspólnotowego prawa celnego wpływają na zakres obowiązków organów celnych, bowiem w Polsce postępowanie celne regulują przepisy działu IV o.p. i jest to zgodne z regulacjami wspólnotowymi.

Istotne znaczenie ma przepis art. 122 oraz rozdział 11 o.p. „Dowody”, który stanowi, że w toku postępowania organy podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia

sprawy. Mimo zapisu w art. 6 ust. 1 WKC, że jeżeli osoba występuje z wnioskiem do organów celnych o wydanie decyzji wymagającej zastosowania przepisów prawa celnego, dostarcza tym organom wszelkie dane oraz dokumenty niezbędne do jej podjęcia, uwzględnić należy w toku postępowania celnego przepisy ordynacji podatkowej, z których wynika, że organ celny nie może wydać decyzji, gdy postępowanie nie zostało zakończone i gdy nie zostały zgromadzone wszystkie dowody.

Również organ celny nie może obciążać strony postępowania obowiązkiem gromadzenia i dostarczania tych dowodów, które już są w posiadaniu tego organu.

Z art. 6 ust. 2 WKC wynika kilka zasad ogólnych postępowania celnego. Przede wszystkim zasada sprawności i szybkości postępowania, która stanowi nakaz dla organów celnych. Przepis ten ma swój odpowiednik w przepisach ordynacji podatkowej (art. 125 o.p.). Norma ta nie zabrania przedłużania terminów postępowania, jednak w takim przypadku strona musi być poinformowana przez organ celny o przekroczeniu terminu, powodach tego przekroczenia, jak również o nowym terminie załatwienia sprawy. Ponadto prawodawca wspólnotowy wskazuje na zasadę pisemności, stanowiąc, że organy celne wydają decyzję na piśmie (w każdym przypadku, jeżeli wniosek był złożony na piśmie), chociaż – jak to wynika z treści art. 4 pkt 5 WKC – w niektórych przypadkach decyzja nie musi być wydawana na piśmie, nie tracąc w takim przypadku przymiotu decyzji. I wreszcie, z literalnego brzmienia art. 6 ust. 2 WKC wynika, że przepis ten stosuje się wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja wydawana jest na wniosek strony. Również z art. 126 o.p. wynika, że sprawy załatwiane są w formie pisemnej, chyba że przepisy ogólne stanowią inaczej.

WKC stanowi w art. 6 ust. 3, że w przypadku decyzji pisemnych, które są decyzjami odmownymi lub które miałyby konsekwencje niekorzystne dla osób, których dotyczą, organy celne zobowiązane są dołączyć uzasadnienie oraz wzmiankę (pouczenie) o możliwości odwołania, która to możliwość wynika z art. 243 WKC.

Z treści tego ustępu wynika, że organ celny może wydawać dwojakiego rodzaju decyzje: ustne i pisemne, z tym że jeżeli decyzja jest decyzją odmowną lub niekorzystną dla strony, to obligatoryjnie musi być wydana na piśmie i zawierać uzasadnienie oraz pouczenie o środkach zaskarżenia. Również ta norma ma odzwierciedlenie w krajowych przepisach dotyczących postępowania celnego, co wynika z art. 124 o.p. (obowiązek wyjaśnienia przesłanek, którymi organ kierował się przy załatwianiu sprawy) oraz z art. 210 § 1 pkt 6 o.p., który zawiera dyspozycję nakazującą, by decyzja zawierała uzasadnienie faktyczne i prawne.

Niezależnie od powyższego, każda decyzja, której uzasadnienie jest obligatoryjne, powinna zawierać pouczenie o możliwości wniesienia odwołania. Również z art. 210 § 1 pkt 7 o.p. wynika obowiązek zamieszczenia w decyzji pouczenia o trybie odwoławczym.

Zgodnie z art. 244 WKC odwołanie nie powoduje wstrzymania wykonania decyzji, od której się odwołano, a nawet więcej, jak wynika z treści art. 7 WKC, decyzje podlegają natychmiastowemu wykonaniu przez organy celne.