

Jowita Świerczyńska

E-USŁUGI W OBSŁUDZE CELNEJ – WYBRANE ASPEKTY Z PUNKTU WIDZENIA DZIAŁAŃ KONTROLNYCH W RUCHU GRANICZNYM

STRESZCZENIE

Kontrola celna, będąca głównym atrybutem obsługi celnej w ruchu granicznym, jest często negatywnie postrzegana przez kontrolowanych. Służba Celna, mając na uwadze, że niezwykle istotny jest sposób jej przeprowadzania, unowocześnia metody i narzędzia wykorzystywane w działaniach kontrolnych. Przykładem innowacyjnych rozwiązań w tym obszarze są usługi elektroniczne, tzw. e-usługi. Proces ułatwiania obsługi celnej nie może jednak negatywnie wpływać na efektywność i skuteczność działań kontrolnych. Uzyskanie kompromisu pomiędzy liczbą rozwiązań mających na celu zmniejszenie barier w obsłudze celnej, wpływających bezpośrednio na skrócenie czasu odprawy celnej i obniżenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, a koniecznością skutecznej kontroli, która jest kluczowym elementem w procesie zapewniania bezpieczeństwa obrotu towarowego, jest zadaniem trudnym, ale jak pokazuje praktyka możliwym. Katalog ułatwień stosowanych w obsłudze celnej (w tym także e-ułatwień) jest już dziś znacząco rozbudowany i nadal ma charakter otwarty. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty kontroli celnej, ram strategicznych wprowadzania elektronicznych ułatwień oraz identyfikacja i charakterystyka e-usług usprawniających obsługę celną w ruchu granicznym.

Wstęp

Służba Celna to umundurowana formacja, która została utworzona m.in. w celu zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Unii Europejskiej,

w tym zgodnego z prawem przywozu towarów na unijny obszar celny oraz wywozu towarów z tego obszaru. Sprawne wypełnianie tego zadania jest niezwykle istotne, ponieważ Służba Celna w Polsce, obsługując i odpowiadając za zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, chroni nie tylko obszar celny Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także – w takim samym stopniu jak organy celne pozostałych państw członkowskich – obszar całej Unii. Rola organów celnych w zakresie bezpieczeństwa została uznana i wyraźnie zaznaczona w przepisach Unijnego Kodeksu Celnego: „organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii, wspierając w ten sposób sprawiedliwy i swobodny handel, wdrażanie zewnętrznych aspektów rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej oraz pozostałych wspólnych polityk Unii w zakresie wymiany handlowej, a także bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw”¹. Głównym atrybutem obsługi celnej w ruchu granicznym jest kontrola celna – narzędzie, które służy sprawdzeniu prawidłowości przestrzegania m.in. przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie pomiędzy Unią a państwami trzecimi. Działania kontrolne są często postrzegane przez kontrolowanych negatywnie, stąd niezwykle istotny jest sposób ich przeprowadzania. Służba Celna wprowadza rozwiązania, których przykładem są tzw. e-usługi, mające na celu przede wszystkim unowocześnianie metod i narzędzi wykorzystywanych w procesach kontrolnych. W obszarze tym organy celne dążą do zachowania płynności ruchu i wysokiego poziomu obsługi przy jednoczesnym zachowaniu maksymalnej efektywności i skuteczności czynności kontrolnych. Uzyskanie kompromisu pomiędzy ilością rozwiązań mających na celu zmniejszenie barier w obsłudze celnej a koniecznością skutecznej kontroli, wpływającej bezpośrednio na bezpieczeństwo obrotu towarowego, jest zadaniem trudnym, ale możliwym. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty kontroli celnej, ram strategicznych wprowadzania elektronicznych uprawnień oraz identyfikacja i charakterystyka e-usług usprawniających obsługę celną w ruchu granicznym. W tym zakresie wykorzystana zostanie metoda opisowa obejmująca analizę źródeł literaturowych oraz praktyka gospodarcza.

1. Kontrola celna w ruchu granicznym

Zewnętrzną granicą Unii w Polsce są granice z Rosją, Białorusią, Ukrainą, granica morska oraz graniczne urzędy celne w portach lotniczych. Funkcjonariusze celni pełnią służbę w 16 izbach celnych, 45 urzędach celnych (19 z nich to urzędy nadzorujące graniczne oddziały celne) i 148 oddziałach celnych, w tym 51 granicznych: 9 oddziałów celnych obsługuje ruch kolejowy, 16 oddziałów – drogowy, 10 oddziałów – morski, 14 oddziałów – ruch lotniczy, a 2 oddziały

¹ Por. art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. L 269/1 z 10.10.2013).

mają charakter drogowo-kolejowy². Na lądowej zewnętrznej granicy Unii, liczącej w sumie 1185 km, funkcjonariusze pełnią służbę w 5 granicznych oddziałach celnych Izby Celnej w Przemyślu (granica z Ukrainą), 11 granicznych oddziałach celnych Izby Celnej w Białej Podlaskiej (granica z Ukrainą i Białorusią), 5 granicznych oddziałach Izby Celnej w Białymstoku (granica z Białorusią), 7 granicznych oddziałach celnych Izby Celnej w Olsztynie (granica z Rosją). Za bezpieczeństwo na granicy morskiej odpowiadają funkcjonariusze Izb Celnych w Szczecinie (3 morskie graniczne oddziały) i Gdyni (6 morskich granicznych oddziałów celnych). Ruch lotniczy obsługiwany jest przez graniczne oddziały celne, wyodrębnione w strukturach organizacyjnych Izb Celnych w Warszawie (5 granicznych oddziałów celnych), we Wrocławiu (2 oddziały) oraz w Krakowie, Katowicach, Poznaniu, Gdyni, Szczecinie, Przemyślu i Łodzi (po 1 granicznym oddziale celnym)³. Graniczna obsługa celna, której głównym atrybutem jest kontrola celna, dotyczy bezpośrednio odprawy celnej, zarówno w przywozie, jak i wywozie. Służba Celna podejmuje działania w celu zapewnienia, że na obszar Unii Europejskiej wprowadzane będą „bezpieczne” towary, a więc takie, które nie stanowią zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi (m.in. towary niespełniające norm jakościowych), nie szkodzą środowisku naturalnemu (ochrona przed rabunkowym obrotem gatunkami ginącymi oraz przed wwozem substancji i mikroorganizmów szkodliwych), nie stanowią zagrożenia dla przedsiębiorców (eliminowanie towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, w tym naruszających prawa własności intelektualnej, znaki towarowe, prawa patentowe), jak również nie zagrażają finansom państwa (m.in. ochrona budżetu państwa przed utratą dochodów z tytułu pobieranych należności celnych i podatkowych). Działania kontrolne winny skutkować z jednej strony prawidłowym zabezpieczeniem należności celno-podatkowych (ponieważ stanowią one dochód budżetowy), z drugiej zaś strony gwarantować bezpieczeństwo obrotu towarowego i zapewniać rozwój legalnej działalności gospodarczej. Pojęcie kontroli celnej w Unijnym Kodeksie Celnym (UKC) brzmi: „określone czynności wykonywane przez organy celne w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa celnego oraz innymi przepisami regulującymi wprowadzanie, wywozienie, tranzyt, przemieszczanie, składowanie i końcowe przeznaczenie towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami spoza tego obszaru oraz obecność i przemieszczanie w ramach obszaru celnego Unii towarów nieunijnych i towarów objętych procedurą końcowego przeznaczenia”⁴. W myśl art. 46 UKC kontrole celne mogą polegać m.in. na rewizji towarów, pobieraniu próbek, weryfikacji prawidłowości i kompletności informacji podanych w zgłoszeniu, deklaracji lub powiadomieniu oraz istnienia, autentyczności, prawidłowości i ważności dokumentów, kontroli księgowości i pozostałej dokumentacji, kontroli środków transportu, kontroli bagażu i innych towarów przewożonych przez osoby lub na osobach oraz na

² <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> (22.12.2015).

³ Tamże.

⁴ Art. 5 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. L 269 z 10.10.2013).

przeprowadzaniu oficjalnych dochodzeń i innych podobnych czynności⁵. Zgodnie z unijnymi standardami w Unii Europejskiej obowiązuje system selektywnej kontroli celnej opartej na analizie ryzyka podmiotów do niej typowanych. Istotą zastosowania tej metody jest założenie, że wobec braku możliwości objęcia kontrolą celną wszystkich osób, pojazdów i towarów przekraczających granicę celną należy skierować ją tam, gdzie istnieje podejrzenie postępowania niezgodnego z prawem. Przy obecnym natężeniu ruchu poddanie kontroli każdej osoby i przesyłki przekraczającej granicę celną doprowadziłoby do natychmiastowego zablokowania i paraliżu przejść granicznych. Dlatego to nie „bezwzględna kontrola wszystkiego”, ale wybiórcze działanie ukierunkowane na konkretne obszary jest właściwym rozwiązaniem.

Podstawę prawną do wykorzystania analizy ryzyka w działaniach kontrolnych organów celnych stworzyła przyjęta przez Komisję Europejską w 2005 r. poprawka do Wspólnotowego Kodeksu Celnego⁶. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że kontrole celne opierają się, co do zasady, na analizie ryzyka z wykorzystaniem technologii informatycznych⁷. W regulacjach UKC pojęcie ryzyka doprecyzowano jako prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzenia mającego związek z wprowadzaniem, wyprowadzaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza tym obszarem oraz z obecnością na obszarze celnym Unii towarów nieunijnych, które:

- uniemożliwiłoby prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych;
- przynosiłoby szkodę interesom finansowym Unii i jej państwom członkowskim;
- stanowiłoby zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska lub konsumentów⁸.

Pojęcie zarządzania ryzykiem, które w myśl przepisów poprawki z 2005 r. oznaczało systematyczne rozpoznawanie ryzyka oraz wprowadzanie środków niezbędnych w celu ograniczenia możliwości jego wystąpienia⁹, w przepisach UKC zostało zmodyfikowane i oznacza systematyczne rozpoznawanie ryzyka, w tym również za pomocą kontroli losowych, oraz wprowadzenie wszelkich środków niezbędnych, aby ograniczyć możliwość jego wystąpienia¹⁰, a obejmuje takie działania, jak zbieranie danych i informacji, analizę i ocenę ryzyka, zalecanie i podejmowanie działań, a także regularne monitorowanie i przegląd tego procesu oraz jego wyników w oparciu o międzynarodowe, unijne i krajowe

⁵ Tamże, art. 46.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 648/2005 z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celný (Dz. Urz. L 117 z 04.05.2005).

⁷ Tamże, art. 13.

⁸ Art. 5 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013.

⁹ Art. 6 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 648/2005.

¹⁰ Art. 5 pkt 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013.

źródła i strategii¹¹. Na poziomie krajowym obowiązek przeprowadzania kontroli w oparciu o analizę ryzyka, mającej na celu rozpoznawanie i oszacowanie wielkości tego ryzyka oraz ustalenie środków niezbędnych do jego ograniczenia, wynika z art. 3 ust. 1 Ustawy o Służbie Celnej¹². Przy czym ryzyko oznacza prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia przepisów prawa¹³. Należy podkreślić, że jeśli działania kontrolne mają charakter losowy, mogą być przeprowadzane niezależnie od wyników analizy ryzyka. Zakres i tryb przeprowadzania kontroli celnych regulują m.in. art. 30–55 powyższej regulacji. Poziom ryzyka ustalany jest na podstawie danych i informacji pochodzących z odpraw i kontroli celnych oraz deklaracji i kontroli podatkowych, a do jego oceny wykorzystywany jest elektroniczny system zastosowania wspólnych kryteriów i norm ryzyka przeznaczonych do celów analizy ryzyka pod kątem bezpieczeństwa i ochrony. Na podstawie wyników elektronicznej analizy organy celne w miejscu pierwszego wprowadzenia podejmują decyzję, uwzględniając stopień istniejącego ryzyka, czy należy przystąpić do kontroli i, jeżeli wynik jest pozytywny, to w jakim miejscu należy ją przeprowadzić – na granicy celnej czy w miejscu rozładunku towarów (wyniki są wysyłane do organów celnych państw członkowskich rozładunku w drodze komunikatu elektronicznego).

Według szacunków od 2008 r. ruch graniczny wzrasta z roku na rok o ok. 10–15%¹⁴, w latach 2011–2014 ruch graniczny pojazdów osobowych wzrósł o 35,6%, pojazdów ciężarowych o 9,4%, a liczba osób przekraczających granicę o 30,7%, co dwie sekundy na granicy odprawiany jest samochód (osobowy lub ciężarowy), a co niespełna sekundę – podróżny¹⁵. Dalszy wzrost natężenia ruchu granicznego, przy stałej infrastrukturze granicznej i drogowej, wymaga nowoczesnego podejścia do obsługi ruchu granicznego poprzez wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, których przykładem są e-usługi.

2. E-usługi w obsłudze celnej w ruchu granicznym

2.1. Elektroniczne usługi w świetle unijnych regulacji

Geneza e-ułatwień w obsłudze celnej sięga roku 2003, kiedy to Rada w rezolucji w sprawie stworzenia prostego systemu elektronicznego dla sektorów cel i handlu¹⁶, będącej następstwem komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie prostego, elektronicznego środowiska dla urzędów celnych i handlu, wezwała Komisję do opracowania w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi wieloletnie-

¹¹ Tamże, art. 46 pkt 4.

¹² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404).

¹³ Tamże, art. 3. ust 2.

¹⁴ *Służba Celna 2013. Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, s. 8.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Rezolucja Rady z dnia 5 grudnia 2003 r. w sprawie stworzenia prostego systemu elektronicznego dla sektorów cel i handlu (Dz. Urz. C 305 z 16.12.2003), s. 1.

go planu strategicznego dotyczącego stworzenia spójnych i interoperacyjnych elektronicznych systemów celnych, tzw. środowiska elektronicznego dla cła. Dokument taki, pod nazwą *Multi Annual Strategic Plan (MASP)*¹⁷, został opracowany przez Komisję i stał się podstawą informatyzacji dla europejskiej unii celnej. Koncepcja wprowadzania e-uproszczeń w obsłudze celnej w szerszym kontekście wplata się w koncepcję elektronicznego systemu e-Europa, w szczególności e-Administracja. W decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług e-Government dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli¹⁸ podkreślono, że zniesienie barier w komunikacji elektronicznej pomiędzy organami administracji publicznej oraz z przedsiębiorstwami i obywatelami przyczyni się do poprawy jakości środowiska przedsiębiorstw w Europie, zmniejszając jednocześnie obciążenia administracyjne i stopień biurokratyzacji¹⁹. Kluczowy wpływ na upraszczanie obsługi celnej miała decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wprowadzenia ogólnoeuropejskiego elektronicznego systemu obsługi celnej²⁰, której realizacja stała się możliwa dzięki programowi e-Customs (elektroniczne cło). Inicjatywa e-Customs, realizowana przez wszystkie państwa członkowskie od 2009 r., dotyczy bezpapierowego środowiska dla cła, a jej celem jest stworzenie takich ram legislacyjnych, organizacyjnych i informatycznych na obszarze europejskiej unii celnej, które usprawnią i zwiększą przyjazność obsługi przedsiębiorców w obszarze poboru należności celnych, obrotu towarowego oraz bezpieczeństwa handlu międzynarodowego. Znaczenie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych dla ułatwiania wymiany handlowej i równocześnie zapewniania skuteczności działań kontrolnych, powodując zmniejszenie kosztów przedsiębiorstw oraz poziomu ryzyka, zostało wyraźnie zaznaczone w Unijnym Kodeksie Celnym²¹. Ponadto w Kodeksie zaznaczono, że wykorzystaniu technologii elektronicznych powinno towarzyszyć zharmonizowane i ujednoczone stosowanie kontroli celnych przez państwa Unii w celu zapewnienia m.in. równoważnego poziomu tych kontroli²². Zgodnie z art. 6 Unijnego Kodeksu Celnego wszelka wymiana informacji, takich jak deklaracje, zgłoszenia, wnioski lub decyzje, między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi, a także przechowywanie takich informacji odbywa się za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych²³.

¹⁷ Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej (*Multi Annual Strategic Plan – MASP*), dokument Komisji Europejskiej TAXUD/477/2004-Rev.7.

¹⁸ Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług e-Government dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC) (Dz. Urz. L 144 z 30.04.2004).

¹⁹ Tamże.

²⁰ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu (Dz. Urz. L 23/21 z 26.01.2008).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013..., s. 4.

²² Tamże.

²³ Por. art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013...

2.2. Usługi elektroniczne w świetle krajowych regulacji

Na poziomie krajowym podstawą dla redukcji barier w obsłudze celnej jest obecnie *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020*²⁴. Nadrzędne cele strategiczne przyjęte do realizacji przez Służbę Celną na lata 2014–2020 to ukierunkowanie na poprawę standardów obsługi i wspieranie aktywności gospodarczej w oparciu o uwarunkowania gospodarcze, budżetowe i technologiczne (głównie informatyczne)²⁵. W strategii wyraźnie zaznaczono, że Służba Celna dąży do stosowania kompleksowego podejścia do klienta, łącząc funkcję obsługową ukierunkowaną na podniesienie standardów obsługi z działalnością w obszarze kontroli. Jednym z głównych kierunków rozwoju strategicznego jest zwiększenie skuteczności kontroli przy jednoczesnym zmniejszeniu ingerencji w legalne procesy gospodarcze²⁶. *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020* została oparta na perspektywach rozwojowych 3i (*Internet, Intelligence, Innovation*)²⁷, w których kluczowym jest aspekt rozwoju narzędzi elektronicznych i konsekwentne wdrażanie nowoczesnych technologii, których cele to doskonalenie procedur, ograniczanie biurokracji i uciążliwości kontroli. W dokumencie obszar e-ułatwień został uwzględniony w ramach priorytetu *Intelligence*, zgodnie z którym długofalowym celem Służby Celnej powinna być jej wirtualizacja, rozumiana jako stan, w którym formacja ta działa w tle, bez ingerencji w legalne procesy gospodarcze, a jednocześnie, dzięki szerokiej analizie danych, potrafi przeprowadzić kontrole tam, gdzie rzeczywiście są one potrzebne²⁸. Ponadto, osiągnięcie wyznaczonych celów umożliwia realizacja specjalnie powołanych programów: programu Zarządzanie Relacjami z Klientem (rejestrowanie kontaktów i transakcji klientów oraz zarządzanie zebranymi danymi na rzecz budowania relacji z klientami); programu i-Cło (zespół przedsięwzięć w 11 obszarach biznesowych i technicznych, których celem jest podniesienie sprawności i wydajności obsługi klienta w urzędzie poprzez stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi w urzędzie, a wymiernym efektem są elektroniczne usługi i ułatwienia dla przedsiębiorców). Dla poprawy jakości obsługi celnej w ruchu granicznym podstawą jest program i-Granica – granica inteligenta, innowacyjna, integrująca. Celem programu, będącego odpowiedzią m.in. na wzrost natężenia ruchu granicznego jest podniesienie sprawności i wydajności obsługi na granicy poprzez stworzenie elektronicznego zintegrowanego systemu obsługi celnej. Przyjęty przez Służbę Celną kierunek usprawniania obsługi celnej, w tym m.in. odprawy granicznej poprzez wprowadzanie e-usług, zgodny jest z celem Działania 2.1. „Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020²⁹.

²⁴ *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020*, Załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2014 r.

²⁵ Tamże, s. 10.

²⁶ Tamże, s. 6.

²⁷ *Służba Celna 3i (Internet, Intelligence, Innovation). Od modernizacji do innowacji*, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne> (25.01.2015).

²⁸ Tamże, s. 13.

²⁹ Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020 ma na celu wzmocnienie cyfrowych fundamentów rozwoju kraju, za które przyjęto: szeroki dostęp do szybkiego Internetu, efektywne i przyjazne

W efekcie, poprzez elektroniczną nową i poprawę funkcjonalności istniejących usług zakres spraw, które podróżni i przedsiębiorcy będą mogli załatwić drogą elektroniczną, zostanie rozszerzony.

2.3. Wybrane e-usługi w obsłudze celnej

Uzyskanie dostępu i korzystanie z e-usług świadczonych przez Służbę Celną umożliwia Platforma Usług Elektronicznych Służby Celnej (PUESC)³⁰. Platforma jest odpowiedzią na potrzeby przedsiębiorców oczekujących szybkiej i sprawnej obsługi przy przekraczaniu granicy, zmniejszenia obciążeń związanych z obsługą przemieszczania wyrobów akcyzowych, realizacji działań związanych z obrotem towarowym zgodnie z przepisami Unijnego Kodeksu Celnego oraz zminimalizowania obciążeń związanych z obsługą obrotu towarowego. W ramach tego projektu realizowana jest e-usługa Cyfrowa Granica, zdefiniowana jako „sprawna obsługa klienta na przejściach granicznych z wykorzystaniem mechanizmów automatycznych i elektronicznej wymiany danych”³¹. Cele projektu, wyrażone za pomocą mierzalnych wskaźników, zakładają m.in. skrócenie czasu oczekiwania na graniczną odprawę wywozową z 234 minut w 2014 r. do automatycznej (bez oczekiwania) odprawy w 2019 r. dla każdego awizowanego pojazdu; zwiększenie udziału wspólnych kontroli przez wszystkie służby graniczne z poziomu 0% w 2014 r. do 90% w 2020 r.³² Wśród dostępnych na Platformie usług są m.in.:

- usługa e-klient – umożliwia rejestrację i dostęp do usług elektronicznych;
- usługa e-wnioski – forma alternatywna do tradycyjnej papierowej formy składania wniosków, pozwala na realizowanie postępowania administracyjnego, podatkowego oraz postępowania w prawach celnych w formie elektronicznej;
- usługa e-ZEFIR – daje możliwość składania elektronicznie deklaracji i dokumentów z zakresu podatku akcyzowego, podatku od gier, wydobywania niektórych kopalin i innych opłat pobieranych przez organy celne;
- usługa e-Tranzyt – umożliwia przedsiębiorcom składanie elektronicznych zgłoszeń do procedury wspólnotowego tranzytu i tranzytu z zastosowaniem karnetu TIR; pozwala na obsługę operacji tranzytowych, usprawniając zarządzanie i kontrolę nad przebiegiem tej procedury. Dla przedsiębiorcy usługa ta oznacza szybszą odprawę (elektroniczna komunikacja między organami celnymi państw uczestniczących w procedurze tranzytu), wcześniejsze za-

e-usługi publiczne, stale rosnący poziom kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Projekty z zakresu wysokiej dostępności i jakości e-usług publicznych są realizowane w ramach II osi priorytetowej „E-administracja i otwarty rząd”. Szerzej na temat Programu: <http://cppc.gov.pl/programy/popc-2/popc/> (20.05.2016).

³⁰ Platforma PUESC dostępna jest na: www.puesc.gov.pl. W ramach projektu zdefiniowano łącznie 11 e-usług. Okres realizacji to kwiecień 2016 – kwiecień 2019 r., planowane koszty wynoszą 158 mln zł.

³¹ Prezentacja „Platforma Usług Elektronicznych Służby Celnej – PUESC”, Ministerstwo Finansów – Służba Celna, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/764034/3188588/Prezentacja_publiczna_PUESC.PDF (18.02.2016).

³² Tamże.

kończenie operacji tranzytowej i szybsze zwolnienie gwarancji zabezpieczającej towar (co pozytywnie wpływa na płynność finansową przedsiębiorstwa), przejrzystość informacji dotyczącej towarów i zgłoszeń tranzytowych oraz zmniejszenie kosztów³³.

Dużym usprawnieniem dla przekraczających granicę przewoźników i podróżnych jest możliwość skorzystania z portalu www.granica.gov.pl, udostępniającego informacje o szacunkowym czasie oczekiwania na odprawę celną i paszportową na polskich drogowych przejściach granicznych z Białorusią, Ukrainą i Rosją. Serwis, redagowany wspólnie przez Służbę Celną i Straż Graniczną, stanowi efekt realizowanej strategii innowacyjnego podejścia do klienta. Informacje o czasie oczekiwania na przekroczenie granicy aktualizowane są osiem razy na dobę, natomiast o liczbie odprawionych pojazdów dwa razy na dobę. Ponadto serwis ten jest źródłem kompleksowych i uporządkowanych informacji dotyczących przepisów prawa obowiązujących przy przekraczaniu granicy od 1 lipca 2015 r. Użytkownik, wybierając zakładkę „jak przekroczyć granicę”, może skorzystać z wirtualnego przewodnika, który przeprowadzi go przez wybrane przejście, wskazując informacje i dokumenty niezbędne do odprawy. Strona dostępna jest także w języku angielskim, niemieckim i rosyjskim oraz w wersji na urządzenia mobilne. Korzystanie z serwisu daje użytkownikom możliwość wyboru optymalnej trasy przejazdu przez granicę, a co za tym idzie, przynosi również wymierne korzyści w postaci oszczędności czasu i kosztów. Częścią serwisu są usługi elektronicznego powiadomienia o przybyciu, tj. eBooking, oraz usługa zwrot VAT dla podróżnych, tj. Tax Free. Usługa eBooking polega na uprzednim, elektronicznym powiadomieniu organów celnych o planowanym przyjeździe na przejście graniczne. Dotyczy zarówno ruchu osobowego (eBooking Bus), jak i towarowego (eBooking Truck)³⁴. Projekt eBooking Bus ma na celu stworzenie warunków skracających czas przekraczania granicy zorganizowanym grupom turystycznym, pozwalając nawet na awizację przejazdu na wybraną godzinę. Natomiast podmioty uczestniczące w międzynarodowym transporcie drogowym rezerwacji terminu granicznej obsługi wywozowej mogą dokonać poprzez usługę eBooking Truck. Skorzystanie z eBooking Truck oznacza skrócenie kolejek samochodów ciężarowych oczekujących na wyjazd z kraju, dla przedsiębiorców lepsze planowanie i oszczędności czasu przeznaczanego na odprawę graniczną. Zakres działań kontrolnych zależy od poziomu ryzyka, tzn. w zależności od wyników przeprowadzonej analizy, w przypadku gdy oszacowany poziom ryzyka jest niski, możliwe jest zastosowanie maksymalnych uproszczeń oraz ułatwień w zakresie kontroli, co pozytywnie przekłada się na czas pobytu na przejściu granicznym³⁵. System zwrotu podatku VAT Tax Free to e-usługa, która pozwala na elektroniczne zarejestrowanie dokumentów sprzedaży przez sprzedawcę lub podróżnego, w wyniku czego podróżny (po uzyskaniu potwierdzenia na

³³ <https://puesc.gov.pl/web/puesc/e-tranzyt> (16.02.2016).

³⁴ Usługa dostępna również na Platformie PUESC.

³⁵ Por. *System eBooking_Bus – instrukcja użytkownika systemu*, v.3.1 z 16.07.2014, Izba Celna w Olsztynie, s. 4, https://granica.gov.pl/ebooking/o_usludze.php?v=pl (15.02.2016).

granicy przez organy celne wywozu) nabywa prawo do zwrotu podatku VAT od towarów wywożonych poza obszar celny Unii Europejskiej. Kolejne elektroniczne ułatwienia w granicznej obsłudze celnej to możliwość sprawdzenia bieżącej sytuacji na przejściu granicznym za pomocą e-usługi „kamery on-line na przejściach granicznych” oraz elektroniczne tablice zamontowane na głównych szlakach komunikacyjnych, informujące o czasie oczekiwania na odprawę celną. Umieszczenie tablic w odpowiedniej odległości od przejść granicznych umożliwia wybór dogodnego przejścia granicznego i optymalnej trasy przyjazdu.

W zakresie oceny, czy dany towar może być wprowadzony na unijny obszar celny, Służba Celna współpracuje z innymi służbami, m.in. ze Strażą Graniczną, z Inspekcją Weterynaryjną (np. kontrola weterynaryjna zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego), Inspekcją Sanitarną (graniczna kontrola sanitarna, której celem jest niedopuszczenie do wprowadzenia na terytorium kraju i Unii żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, które nie spełniają wymagań zdrowotnych określonych w obowiązujących przepisach prawnych i mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi), Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa (kontrola fitosanitarna roślin i produktów roślinnych), Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (kontrola jakości artykułów rolno-spożywczych). Z dniem 1 stycznia 2015 r. na Służbę Celną został nałożony obowiązek koordynacji działań kontrolnych prowadzonych przez wszystkie służby kontrolne³⁶ w taki sposób, aby możliwe było ich przeprowadzenie maksymalnie w ciągu 24 godzin przez wszystkie inspekcje w sposób jak najmniej uciążliwy dla przedsiębiorców. W praktyce Służba Celna wprowadziła usługę Porty 24. Ideą jest tu założenie, że czas trwania wszystkich kontroli towarów importowanych do Polski drogą morską, od chwili przedstawienia towaru do kontroli aż do momentu zwolnienia towaru do procedury celnej, nie powinien przekraczać jednej doby. Realizacja tego zadania możliwa jest dzięki wykorzystaniu elektronicznego obiegu danych i informacji pomiędzy właściwymi służbami. Do kwietnia 2019 r. Służba Celna planuje wdrażanie kolejnych e-usług, mających znacząco wpłynąć na poprawę jakości obsługi celnej – uruchomione mają być m.in. sprawna e-odprawa zgodnie z Unijnym Kodeksem Celnym, e-dokumenty, e-płatności, e-decyzje.

Zakończenie

Polska Służba Celna obsługuje odcinek zewnętrznej granicy Unii Europejskiej o największym natężeniu ruchu towarowego. Wzrost natężenia ruchu granicznego spowodował konieczność nowego podejścia do obsługi celnej, co umożliwia realizacja m.in. programu i-Granica. W realizowanym przez Służbę Celną

³⁶ Rozszerzenie obowiązków organów celnych o koordynację działań służb kontrolnych zostało nałożone na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1662).

procesie wprowadzania innowacyjnych rozwiązań i ułatwień w dużym zakresie wykorzystywane jest środowisko elektroniczne i nowości technologiczne. Elektroniczna obsługa celnej przyczyniła się m.in. do upowszechnienia możliwości składania zgłoszeń celnych w formie elektronicznej (w 2014 r. udział zgłoszeń przyjętych w formie elektronicznej wobec wszystkich zgłoszeń przyjętych do procedur celnych wyniósł 97,01%)³⁷. Elektroniczna obsługa zgłoszeń celnych bezpośrednio przyczyniła się nie tylko do skrócenia czasu odprawy celnej towaru i obniżenia kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, lecz także poprzez wykorzystanie analizy ryzyka, do bardziej skutecznej kontroli i w konsekwencji do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu towarowego. Poza e-usługami Służba Celna wprowadziła wiele udogodnień o charakterze organizacyjno-technicznym, które usprawniają graniczną obsługę celną, jak np. zielone korytarze (specjalne pasy ruchu dające możliwość szybkiego przekroczenia granicy przez podróżnych nieprzewożących towarów podlegających zgłoszeniu celnemu), fast way (szybka odprawa dla powracających do kraju samochodów ciężarowych bez ładunku), ONE STOP (wspólna kontrola służby celnej i granicznej w jednym miejscu). Istotne znaczenie ma także infrastruktura techniczna. Nowoczesny sprzęt warunkuje sprawne i skuteczne wykonywanie kontroli. Wyposażenie przejść granicznych m.in. w nowoczesne urządzenia skanujące (RTG), wideoendoskopy, fiberoskopy, boroskopy, detektory narkotyków, materiałów wybuchowych i substancji chemicznych gwarantuje nieinwazyjną obsługę i pozytywnie wpływa na skrócenie czasu kontroli celnych. Kontrola przy użyciu tych narzędzi trwa od kilku do kilkunastu minut i w efekcie przyczynia się do przyspieszenia obrotu towarowego.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że katalog ułatwień stosowanych w obsłudze celnej (w tym także e-ułatwień) jest już dziś znacząco rozbudowany i nadal ma charakter otwarty. Oparcie kontroli na analizie ryzyka z wykorzystaniem platformy zintegrowanego zarządzania, wysoko wykwalifikowani funkcjonariusze celni, e-usługi, a także inne działania organizacyjne usprawniające obsługę celną pozytywnie wpływają na poprawę skuteczności wykrywania wszelkiego rodzaju nieprawidłowości i jednocześnie na usprawnienie działań kontrolnych. Ponadto, pozytywnie wpływają na wizerunek organów celnych, powodując, że Służba Celna postrzegana jest jako formacja nowoczesna i otwarta na oczekiwania przedsiębiorców i podróżnych.

Literatura

1. *Biuletyn statystyczny Służby Celnej I–IV kwartał 2014*, Departament Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014
2. Decyzja 2004/387/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperatywnego świadczenia ogólnoeuropejskich usług e-Government

³⁷ *Biuletyn statystyczny Służby Celnej I–IV kwartał 2014*, Departament Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, s. 36.

- dla administracji publicznej, przedsiębiorstw i obywateli (IDABC) (Dz. Urz. L 144 z 30.04.2004)
3. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu (Dz. Urz. L 23/21 z 26.01.2008)
 4. <http://www.mf.gov.pl>
 5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404)
 6. Prezentacja „Platforma Usług Elektronicznych Służby Celnej – PUEESC”, Ministerstwo Finansów – Służba Celna, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/764034/3188588/Prezentacja_publiczna_PUEESC.PDF
 7. Rezolucja Rady z dnia 5 grudnia 2003 r. w sprawie stworzenia prostego systemu elektronicznego dla sektorów cel i handlu (Dz. Urz. C 305 z 16.12.2003)
 8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 648/2005 z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. L 117 z 04.05.2005)
 9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz. Urz. L 269/1 z 10.10.2013)
 10. *Służba Celna 2013. Raport roczny*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014
 11. *Służba Celna 3i (Internet, Intelligence, Innovation). Od modernizacji do innowacji*, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne>
 12. *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020*, Załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2014 r.
 13. *System eBooking_Bus – instrukcja użytkownika systemu*, v.3.1 z 16.07.2014, Izba Celna w Olsztynie, https://granica.gov.pl/ebooking/o_usludze.php?v=pl
 14. Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1662)
 15. Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej (*Multi Annual Strategic Plan MASP*), dokument Komisji Europejskiej TAXUD/477/2004-Rev.7

E-CUSTOMS – SELECTED ASPECTS FROM THE PERSPECTIVE OF CONTROL ACTIVITIES IN CROSS-BORDER TRAFFIC

SUMMARY

Customs control, which is the characteristic feature of customs services in cross-border traffic, is frequently perceived negatively by those subjected to it. The Customs Service, taking into account the importance of how control activities are carried out, modernizes the methods and tools employed in control processes. One example of innovative solutions are electronic customs services, the so-called e-customs. The process of facilitating customs processing cannot, however, hinder the effectiveness and efficiency of control activities. Reaching a compromise between the number of solutions reducing barriers in customs processing, which directly translate into shortening the customs clearance process as well as decreasing costs incurred by economic operators; and the necessity for effective

control, which in turn is a key element in the process of safeguarding of the cross-border freight traffic; is difficult, yet feasible a task, as suggested by the evidence from the current practice. The catalogue of customs simplifications (including e-simplifications), has been expanded significantly and still has an open character. The aim of the paper is to present the essence of customs control, the strategic framework for the implementation of electronic simplifications as well as to identify and characterize e-customs which facilitate customs procedures in the cross-border traffic.