

Monika Grottel
Uniwersytet Gdański

Poprawa funkcjonowania unii celnej UE w kontekście postanowień Unijnego Kodeksu Celnego

Celem artykułu jest odpowiedź na dwa zasadnicze z perspektywy unii celnej państw członkowskich UE pytania, tj.: Czy nowe regulacje prawne wprowadzone przepisami Unijnego Kodeksu Celnego (UKC) w istocie wpłyną na poprawę funkcjonowania unii celnej UE jako całości? Czy UKC zagwarantuje jednolite stosowanie przepisów celnych na całym obszarze celnym UE przez krajowe służby celne państw członkowskich? Poszukując odpowiedzi na te pytania, w artykule przeprowadzono analizę przesłanek modernizacji unijnego prawa celnego oraz wskazano na główne cele przeprowadzonych zmian. Pogłębiona analiza nowych rozwiązań i regulacji, szczególnie dotyczących uproszczeń w obsłudze celnej podmiotów gospodarczych oraz realizacji procedur celnych, dowodzi, że w nowym kodeksie celnym uwzględniono wiele rozwiązań regulowanych dotychczas krajowymi aktami prawnymi na poziomie państw członkowskich. Powodowało to brak transparentnych i jednolitych dla wszystkich administracji celnych krajów UE wytycznych dla obsługi celnej. UKC zapewnia równe traktowanie podmiotów gospodarczych, w tym jednolite zasady dostępu do uproszczeń i ułatwień w obsłudze celnej. Analiza przeprowadzona w artykule pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Szeroki zakres regulacji zawartych w nowych przepisach prawa celnego, tak w rozporządzeniu ustanawiającym UKC, jak i w aktach wykonawczych i delegowanych, z dużym prawdopodobieństwem przyczyni się do poprawy funkcjonowania unii celnej i zapewnienia bezpieczeństwa w UE.
2. Z uwagi na zbyt krótki czas obowiązywania nowych przepisów nie można jednoznacznie ocenić wpływu nowych regulacji na funkcjonowanie unii celnej. Konieczna jest dalsza obserwacja procesu wdrażania postanowień kodeksowych do praktyki gospodarczej oraz badania ilościowe w obszarach regulowanych nowymi przepisami.

Ze względu na brak zbiorczych danych statystycznych za okres od maja 2016 r. do marca 2017 r. dotyczących wykorzystania nowych narzędzi obsługi celnej oraz procedur celnych wprowadzonych do praktyki gospodarczej przepisami UKC niemożliwa była analiza statystyczna wskazująca na efektywność dokonanych zmian. W związku z powyższym w artykule wykorzystano metodę badania dokumentów, metodę monograficzną oraz metodę wywiadu bezpośredniego.

Słowa kluczowe: unia celna, kodeks celny, uproszczenia celne, obsługa celna

Klasyfikacja JEL: F1, F2, K1, K2

Improving the functioning of the EU customs union in the context of the Union Customs Code regulations

The aim of the article is to answer two questions fundamental from the perspective of the EU customs union: Do the new regulations introduced by the Union Customs Code (UCC) affect the functioning of the EU customs union as a whole? And will the UCC guarantee the uniform application of customs legislation throughout the EU customs area by the customs service of each member state? In order to answer these questions, the paper analyses the prerequisites for the modernisation of EU customs legislation and indicates the main objectives of the introduced changes. An in-depth analysis of new solutions and regulations, particularly those concerning the simplification of customs service businesses and the implementation of customs procedures, proves that the new Customs Code includes several solutions previously regulated by national legislation of the member states. This resulted in the lack of transparent and uniform customs guidelines for all EU customs administrations. The UCC provides equal treatment for economic operators, including uniform rules for access to simplifications and facilitations of customs services. The analysis carried out in the article allows to formulate the following conclusions:

1. The wide scope of regulations contained in the new customs legislation, set out in the UCC Regulation and in the implementing and delegated acts, is likely to contribute to improving the functioning of the customs union and ensuring security in the EU.
2. Since the new rules have only been in force for a short period so far, the impact of the UCC on the functioning of the customs union cannot be unequivocally assessed. It is necessary to further monitor the implementation of the provisions of the Customs Code and the quantitative research in the areas governed by the new rules.

Due to the lack of aggregated statistical data for the period from May 2016 to March 2017 on the use of new customs tools and customs procedures introduced into the economic practice through the legal regulations of the EU Customs Code, a statistical analysis of the effectiveness of the introduced changes was not possible. Therefore, the following research methods have been used in the paper: descriptive method, analysis of literature and legislation, and direct interview method.

Keywords: customs union, customs code, customs simplification, customs service

JEL classification: F1, F2, K1, K2

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich dekad nastąpił znaczny wzrost wolumenu obrotów handlowych UE z resztą świata, a tym samym wzrosła potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obrotu towarowego nie tylko na granicach zewnętrznych, ale również na obszarze celnym Unii. Zmieniła się rola i zakres zadań organów celnych. Współcześnie są one odpowiedzialne za monitorowanie i zarządzanie całym procesem wymiany handlowej, stały się katalizatorem konkurencyjności państw członkowskich i unijnych przedsiębiorstw oraz odgrywają wiodącą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa w ramach globalnych łańcuchów dostaw.

W związku z koniecznością zapewnienia transparentności i jednolitości przepisów celnych, a także równego dostępu do usług celnych, w tym szczególnie uproszczeń i ułatwień w obsłudze celnej, od lat priorytetem zarówno dla unij-

nych przedsiębiorców, jak i dla administracji celnych państw członkowskich UE było zebranie przepisów prawa celnego w jednym akcie prawnym oraz ujednoczenie systemów celnych państw członkowskich. Z założenia taki akt prawny powinien normować w sposób ogólny zasady oraz procedury, które stanowią podstawę dla stosowania środków wspólnej polityki handlowej, regulujących wymianę handlową pomiędzy krajami członkowskimi UE i krajami spoza obszaru celnego Unii. Ponadto unijne regulacje celne powinny być dostosowane do zasad naliczania i poboru należności przywozowych obowiązujących w poszczególnych krajach członkowskich, a także nie stwarzać konieczności wprowadzenia zmian do wewnętrznych przepisów podatkowych. Prace nad nowym kodeksem celnym trwały przeszło dziesięć lat. Ostatecznie od 1 maja 2016 r. w UE stosowane są przepisy nowego unijnego kodeksu celnego.

Czy nowe regulacje prawne wprowadzone przepisami UKC w istocie wpłyną na poprawę funkcjonowania unii celnej UE jako całości? Czy UKC zagwarantuje jednolite stosowanie przepisów celnych na całym obszarze celnym UE przez krajowe służby celne państw członkowskich? Odpowiedź na te dwa istotne pytania stanowi zasadniczy cel niniejszego artykułu.

1. Przesłanki i cele wdrożenia Unijnego Kodeksu Celnego

Prace nad modernizacją unijnego prawa celnego trwały od lat, a potrzeba jej przeprowadzenia wynikała z wielu czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Zasadniczym były zmiany zachodzące w funkcjonowaniu unii celnej, w tym procesy akcesyjne i poszerzanie jej obszaru terytorialnego oraz podpisanie Traktatu Lizbońskiego [Treaty of Lisbon, 2007]. Istotne znaczenie miały zmiany zachodzące w jej otoczeniu, tj. pogłębiający się proces globalizacji, internacjonalizacji i regionalizacji, zmiany w międzynarodowych relacjach handlowych, postęp technologiczny, w tym szczególnie rozwój technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych, innowacyjne rozwiązania na każdym etapie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany sposobu dokonywania wymiany handlowej, tworzenie nowych modeli prowadzenia działalności gospodarczej, w tym globalnych łańcuchów dostaw, a wreszcie, wynikające z tych zmian, oczekiwania podmiotów gospodarczych w zakresie minimalizacji kosztów prowadzonej działalności i ograniczenia czasu wykonania poszczególnych czynności administracyjnych.

Nie bez znaczenia dla kształtu nowych przepisów celnych pozostają zagrożenia wynikające z procesu globalizacji, tj. łamanie zasad uczciwej konkurencji i nadużycia celno-skarbowe, spośród których szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego Unii stanowi fałszowanie cen fakturowych i wartości celnej oraz nielegalny handel wyrobami akcyzowymi. Po 2001 r. istotny wpływ na regu-

lacje celne ma również zagrożenie atakami terrorystycznymi [WCO, 2007; Grottel, 2015].

W celu dostosowania unijnych regulacji celnych do wymogów otoczenia, w tym przede wszystkim do oczekiwań podmiotów gospodarczych, konieczne było ustanowienie w nowym kodeksie celnym ram prawnych umożliwiających wdrożenie zasady, która stanowić będzie podstawę do przeprowadzania wszystkich operacji handlowych i celnych w formie elektronicznej tak, aby systemy informacyjno-komunikacyjne stwarzały jednolite możliwości podmiotom gospodarczym we wszystkich państwach członkowskich UE. Głównym założeniem przepisów UKC jest dostosowanie zawartych w nim regulacji do handlu i procedur celnych realizowanych w środowisku elektronicznym. Od 2009 r. UE skutecznie wdraża program E-Customs, którego głównym celem jest stworzenie elektronicznego otoczenia dla wszystkich operacji wykonywanych w ramach odprawy celnej towarów. Oznacza to, że docelowo komunikacja pomiędzy przedsiębiorstwami a organami celnymi, a także pomiędzy organami celnymi odbywać się będzie w całości za pomocą systemów elektronicznych [Mystkowska, 2012; Smogorzewski, 2012].

Na potrzebę budowy elektronicznego środowiska dla obsługi celnej zwrócono uwagę już w 2003 r. w Komunikacie Komisji Europejskiej z 24 lipca, w którym podkreślono, że podstawą funkcjonowania unii celnej powinno być proste, elektroniczne środowisko dla urzędów celnych i handlu. Dodatkowo w Komunikacie wskazano na konieczność uproszczenia przepisów prawa celnego tak, aby zapewniały one wykorzystanie nowoczesnych technologii wymiany informacji, przy jednoczesnym stosowaniu przepisów prawa celnego w sposób jednolity oraz nowoczesnym podejściu do kontroli celnych [COM(2003)452 final].

Zasadniczym celem politycznym opracowania i wdrożenia unijnego kodeksu celnego ma być poprawa funkcjonowania unii celnej jako całości, poprzez jednolite stosowanie przepisów celnych na całym obszarze celnym Unii Europejskiej, przez wszystkie krajowe służby celne. Wśród pozostałych celów wprowadzenia nowych regulacji celnych Komisja Europejska szczególnie podkreślała ułatwienie legalnej wymiany handlowej oraz zwalczanie nadużyć poprzez określenie prostych i ekonomicznie uzasadnionych procedur celnych oraz szybkie i ujednoczone postępowanie celne. Zasadniczą rolą prawa celnego Unii Europejskiej jest ochrona interesów finansowych UE i krajów członkowskich oraz zapewnianie swobodnego przepływu towarów unijnych na obszarze celnym Unii oraz skutecznej odprawy celnej. W związku z tym niezbędnym okazało się przekazanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych zgodnych z postanowieniami art. 290 TFUE [TFEU, 2012]. W aktach delegowanych miały być również zawarte wytyczne dla opracowania i wdrożenia elektronicznych systemów informacyjno-komunikacyjnych dla przypadków, w których przedstawiciel celny nie ma

obowiązku posiadania siedziby na obszarze celnym Unii, oraz wytyczne dla sformułowania przepisów regulujących zasady wydawania przez organ celny decyzji administracyjnych, w tym decyzji dotyczących wiążących informacji, upoważnionych przedsiębiorców i stosowania uproszczeń w obsłudze celnej obrotu towarowego.

Nowe przepisy celne mają zapewnić równowagę pomiędzy obowiązkiem zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów celnych, spoczywającym po stronie organów celnych, a prawem przedsiębiorców do sprawiedliwego i równego traktowania. Konieczne okazało się zatem nadanie organom celnym uprawnienia w zakresie kontroli, a przedsiębiorcom prawa do odwoływania się od wydanych decyzji administracyjnych.

Osiągnięcie tych celów będzie możliwe, o ile wszystkie transakcje celne i handlowe będą przeprowadzane elektronicznie, a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych będą oferować przedsiębiorcom we wszystkich państwach członkowskich takie same ułatwienia. Wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych powinno także towarzyszyć zharmonizowane i ujednoczone dokonywanie kontroli celnych przez państwa członkowskie, co z kolei zapewni równoważny poziom kontroli w całej Unii i ograniczy zachowania zakłócające uczciwą konkurencję na rynku. Tak sformułowane cele nowego kodeksu celnego wskazują również na wiodącą w międzynarodowym łańcuchu dostaw rolę organów, które z uwagi na istotny udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym stały się swoistym katalizatorem konkurencyjności zarówno państw członkowskich UE, jak i przedsiębiorców unijnych.

Czy regulacje i rozwiązania dotyczące obsługi celnej obrotu towarowego z zagranicą przewidziane przepisami Unijnego Kodeksu Celnego faktycznie pozwolą na osiągnięcie powyższych celów?

2. Proces wdrażania przepisów Unijnego Kodeksu Celnego

Prace nad modernizacją unijnego prawa celnego trwały od początku XXI w. W ich efekcie w czerwcu 2008 r. weszło w życie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające Zmodernizowany Kodeks Celny (dalej zwany ZKC). Stosowanie jego przepisów zostało odroczone do momentu przyjęcia przez KE aktów wykonawczych, nie później niż do 24 czerwca 2013 r. [ZKC, art. 188, ust. 2]. Opracowanie spójnych aktów wykonawczych, gwarantujących jednolitą realizację ZKC we wszystkich krajach członkowskich, a tym samym przeprowadzenie całkowitej reformy prawa celnego na poziomie Unii, okazało się zadaniem trudnym i skomplikowanym. Ostatecznie KE nie dopełniła terminu przyjętego w ZKC i odroczyła stosowanie jego prze-

pisów do 1 listopada 2013 r. Należy podkreślić, że przepisy ZKC nie spełniały zasadniczych kryteriów dotyczących funkcjonowania UE zawartych w Traktacie z Lizbony [Treaty of Lisbon, 2007] oraz nie odnosiły się w sposób wyczerpujący do oczekiwania przedsiębiorców operujących na rynku międzynarodowym.

W tym samym czasie zaawansowane były już prace nad nowym unijnym kodeksem celnym, który miał uchylić i zastąpić ZKC. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (dalej zwany UKC) weszło w życie 30 października 2013 r., pozostawiając w mocy WKC z 1992 r. i jednocześnie uchylając poprzednio obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 450/2008 ustanawiające ZKC, które w praktyce zostało uchylone, zanim w rzeczywistości zaczęło być stosowane. Od 30 października 2013 r. zastosowanie znalazły wybrane przepisy UKC, głównie w zakresie przekazania i przyznania uprawnień wykonawczych, oraz przepisy dotyczące opłat i kosztów postępowania celnego.

Ostatecznie UKC, wraz z odpowiednimi przepisami wprowadzającymi jego regulacje do unijnego porządku prawnego, tj. rozporządzeniem wykonawczym, rozporządzeniem delegowanym¹ oraz tzw. delegowanym rozporządzeniem przejściowym, wszedł w życie 1 maja 2016 r. Nowe przepisy celne UE, określane mianem Pakietu UKC, które zastąpiły dotychczasowy system unijnych przepisów celnych opartych na WKC oraz licznych rozporządzeniach wykonawczych, obejmują:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. [UKC, 2013],
2. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów UKC [DA, 2015],
3. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 ustanawiające szczególne zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego UKC [IA, 2015],
4. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2016/341 z 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów UKC w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 [TDA, 2015],

¹ Rozporządzenie delegowane uzupełnia inne niż istotne zasady UKC, natomiast rozporządzenie wykonawcze zawiera przepisy proceduralne dotyczące stosowania zasad określonych w UKC i w rozporządzeniu delegowanym.

5. Decyzję wykonawczą Komisji (UE) nr 2016/578 z 11 kwietnia 2016 r. ustanawiającą program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w UKC, Dz. Urz. UE L 2014.134.46 [Program Prac związanych z UKC],
6. Rozporządzenie wykonawcze uchylające RWKC [COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2016/481].

Wymiana informacji między organami celnymi państw członkowskich oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi, a także przechowywanie i przetwarzanie tych informacji odbywać się będzie wyłącznie za pomocą jednolitych technik elektronicznego przetwarzania danych [UKC, art. 6, ust. 1]. Jednak nie wszystkie systemy informatyczne pozwalające na pełne wdrożenie nowych przepisów zostały wprowadzone 1 maja 2016 r. Dlatego Komisja Europejska ustanowiła okres przejściowy, trwający nie dłużej niż do 31 grudnia 2020 r., w którym na mocy art. 278 UKC możliwe jest stosowanie środków wymiany i przechowywania informacji innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych. Na podstawie art. 279 UKC Komisja została uprawniona do przyjęcia aktu delegowanego określającego przepisy dotyczące wymiany i przechowywania danych w sytuacji, o której mowa w art. 278, tj. w okresie przejściowym. Przyjęcie przez Komisję rozporządzenia jest tym samym wykonaniem tego uprawnienia.

W celu wspierania rozwoju systemów teleinformatycznych niezbędnych do stosowania przepisów UKC oraz zarządzania ustalaniem okresów przejściowych przyjęta została Decyzja wykonawcza Komisji nr 2014/255/UE z 29 kwietnia 2014 r. ustanawiająca program prac związanych z wdrażaniem UKC. Wykaz systemów elektronicznych wraz z ich opisem oraz przewidywaną datą uruchomienia zawarty został w „Programie prac związanych z unijnym kodeksem celnym”, który stanowi załącznik do ww. decyzji. Program jest co roku aktualizowany, a jego zakres jest zgodny z wytycznymi wieloletniego planu strategicznego w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu.

3. Zmiany wprowadzone przepisami Unijnego Kodeksu Celnego

Głównym celem wprowadzenia nowych regulacji jest ujednoczenie przepisów celnych w krajach członkowskich, uproszczenie procedur i skrócenie czasu obsługi celnej, skuteczne naliczanie i pobór należności celnych oraz wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów. Dodatkowo UKC ma być instrumentem polityki uszczelnienia systemu podatkowego w państwach unijnych. Nowe regulacje, które w najistotniejszy sposób mają wpłynąć na podstawę funkcjonowania unii celnej, dotyczą obszarów postępowania celnego, takich jak:

- procedury celne,
- zasady składania zabezpieczenia spłaty długu celnego, w tym: w przypadku czasowego składowania towarów i procedur specjalnych oraz w przypadku zabezpieczenia generalnego oraz korzystania z zabezpieczenia generalnego w obniżonej wysokości,
- zasady przyznawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy (AEO),
- wiążąca informacja taryfowa,
- wymiana informacji za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych.

Jednym z założeń UKC było zmniejszenie liczby procedur celnych oraz utrzymanie w mocy prawnej wyłącznie tych najbardziej ekonomicznie uzasadnionych. Do procedur celnych UKC zalicza: procedurę dopuszczenia do obrotu, procedury specjalne i wywóz, a wśród procedur specjalnych wyróżnia: tranzyt (zewnątrzny i wewnętrzny), składowanie (składowanie celne i wolne obszary celne), szczególne przeznaczenie (odprawa czasowa i końcowe przeznaczenie) i przetwarzanie (uszlachetnianie czynne² i bierne).

W przypadku procedury uszlachetniania czynnego, uszlachetniania biernego, odprawy czasowej lub końcowego przeznaczenia oraz prowadzenia miejsc składowych przeznaczonych do składowania celnego, z wyjątkiem gdy prowadzącym skład są organy celne, wymagane jest uzyskanie pozwolenia na ich stosowanie. Pozwolenia udziela organ celny przed objęciem towaru procedurą specjalną. Organ celny może udzielić pozwolenia z mocą wsteczną, pod warunkiem zaistnienia określonych przesłanek, w tym przede wszystkim uzasadnionej potrzeby gospodarczej, oraz braku ewentualnego podejrzenia o zamiar popełnienia oszustwa celno-skarbowego przez osobę wnioskującą. Pozwolenie z mocą wsteczną może być wydane również wtedy, gdy wniosek dotyczy przedłużenia terminu ważności pozwolenia w odniesieniu do tego samego rodzaju operacji i towarów, o ile wniosek zostanie złożony w terminie trzech lat po upływie terminu ważności pierwotnego pozwolenia.

Podmioty stosujące procedury specjalne zostały zobowiązane do prowadzenia odpowiedniej ewidencji w formie wskazanej przez organy celne. Ewidencja powinna zawierać informacje niezbędne organom celnym do nadzoru nad daną procedurą, w tym identyfikacji towarów objętych procedurą, wskazujące na ich status celny oraz historię przemieszczeń do składu i z powrotem. Z obowiązku prowadzenia ewidencji wyłączone zostały osoby stosujące procedury tranzytu. Dodatkowo w ramach przepisów szczególnych osoba stosująca procedury specjalne może zostać zwolniona z obowiązku prowadzenia ewidencji.

Prawa i obowiązki osoby uprawnionej do korzystania z procedury specjalnej innej niż tranzyt mogą być przeniesione w całości lub częściowo na inną osobę, o ile spełnia ona warunki wymagane do korzystania z tej procedury [UKC, art. 218].

² Zlikwidowana została procedura uszlachetniania czynnego w systemie cel zwrotnych.

Towary objęte procedurą specjalną inną niż tranzyt oraz te, które znajdują się w wolnym obszarze celnym, mogą być przemieszczane między różnymi miejscami na obszarze celnym Unii.

Nowy kodeks celny wprowadził istotne zmiany zasad ustalania wartości celnej towarów. Dotyczą one przede wszystkim transakcji łańcuchowych, gdy towar był przedmiotem dwóch lub więcej transakcji sprzedaży. Dla tych transakcji zniesiono możliwość deklarowania wartości celnej na podstawie ceny sprzedaży mającej miejsce przed ostatnią sprzedażą, na podstawie której towary zostały ostatecznie wprowadzone na obszar celny UE³. Zmiany dotyczą również zasad ustalania wartości celnej towarów importowanych od podmiotów powiązanych, w tym towarów nabywanych przez spółki od innych podmiotów z grupy kapitałowej. Nowe przepisy w tym zakresie dotyczą zwłaszcza lokalnych dystrybutorów towarów znanych marek globalnych. W przypadku takich transakcji będzie weryfikowane, czy w rozliczeniach między podmiotami w ramach grupy mają one rzeczywiście wartość rynkową [IA, art. 128].

Nowe rozwiązania pojawiły się również w kwestii traktowania opustów od ceny przyznawanych kupującemu przez sprzedającego z różnych tytułów, np. z tytułu przedterminowej płatności za towar, z tytułu regularnych i dużych zamówień itp. Ustawodawca przewidział akceptowanie opustów od ceny przy ustalaniu wartości celnej, gdy w chwili zgłoszenia celnego umowa zawarta między kupującym i sprzedającym przewiduje ich stosowanie i określa ich wysokość, oraz gdy w umowie przewidziane zostało skonto, nawet jeśli w chwili dokonywania zgłoszenia celnego cena za towar nie została faktycznie zapłacona. Jednocześnie wykluczono możliwość uwzględniania opustów od ceny przy kalkulowaniu wartości celnej, jeśli wynikają one ze zmian wprowadzonych do umowy sprzedaży po dokonaniu zgłoszenia celnego [IA, art. 130]. Przepisy WKC za jedyną prawną podstawę akceptowania opustów od ceny przy ustalaniu wartości celnej uznawały fakt, że zostały one faktycznie uwzględnione w cenie już zapłaconej za towar. Nowe przepisy przewidują, że kurs wymiany walut stosowany dla celów ustalania wartości celnej, ogłaszany w przedostatnią środę poprzedniego miesiąca, będzie obowiązywał przez cały kolejny miesiąc kalendarzowy, niezależnie od bieżących wahań kursów walut [RW UKC, art. 146].

Zmiany przepisów celnych, szczególnie istotne dla podmiotów gospodarczych, dotyczą zabezpieczenia długu celnego. Wymóg złożenia zabezpieczenia jest warunkiem uzyskania pozwolenia na prowadzenie magazynu czasowego składowania. W większości przypadków zabezpieczenia będą miały charakter

³ W okresie przejściowym, tj. do 31 grudnia 2017 r., RW do UKC przewidują możliwość ustalania wartości celnej na podstawie ceny sprzedaży mającej miejsce przed ostatnią sprzedażą, po której towary zostały wprowadzone na obszar celny UE, o ile umowa sprzedaży, na podstawie której nastąpił zakup towarów, została zawarta przed wejściem w życie przepisów RW do UKC, tj. przed 18 stycznia 2016 r. [RW UKC, art. 347].

obowiązkowy. Obowiązek złożenia zabezpieczenia wynika bezpośrednio z przepisów unijnych odnoszących się do poszczególnych procedur celnych lub regulujących sytuację towaru w inny sposób, nie jest więc warunkiem wydania pozwolenia na stosowanie określonej procedury celnej.

Organy celne zostały uprawnione do wymagania złożenia zabezpieczenia w przypadkach, w których nie jest ono obowiązkowe. Dotyczy to sytuacji, w których organ celny uzna, że nie ma pewności, czy kwota należności celnych przywozowych lub wywozowych odpowiadająca długowi celnemu oraz inne należności zostaną zapłacone w wymaganym terminie [UKC, art. 91]. W praktyce nowe rozwiązania dotyczące zabezpieczenia długu celnego mogą oznaczać dla przedsiębiorców dodatkowe koszty, będą oni bowiem musieli złożyć do urzędu dokumenty gwarantujące spłatę należności przywozowych lub wywozowych, np. gwarancję bankową. Przykładowo, przedsiębiorcy, którzy zajmowali się przetwarzaniem importowanych towarów w Polsce, a następnie wysyłali towary poza obszar Unii Europejskiej, mogli robić to bez zapłaty cła i VAT i nie musieli składać zabezpieczeń. Nowe przepisy zmieniły tę procedurę. Kwota zabezpieczenia będzie liczona na podstawie całego długu celnego i należnych opłat, które mogłyby powstać, gdyby ten towar nie opuścił Polski. Przy założeniu, że towar jest wart 10 mln PLN, a stawka celna wynosi 4%, oraz uwzględniając VAT, zabezpieczenie musiałoby obejmować kwotę około 2,5 mln PLN. Przyjmując koszt udzielenia gwarancji bankowej na poziomie 5%, dodatkowe obciążenie wyniesie przeszło 120 tys. PLN. W określonych warunkach przedsiębiorcy będą się mogli ubiegać nawet o całkowite zwolnienie z zabezpieczenia. Dotyczy to jednak wyłącznie upoważnionych przedsiębiorców AEO [Gwardzińska, 2014].

Kolejna zmiana wprowadzona do przepisów kodeksu celnego dotyczy dokumentu potwierdzającego klasyfikację towarów dla potrzeb celnych, tj. wiążącej informacji taryfowej (WIT). Głównym zadaniem WIT jest zapewnienie jednolitej i przejrzystej informacji celnej oraz jednolite stosowanie Wspólnej Taryfy Celnej we wszystkich krajach członkowskich UE poprzez wyeliminowanie różnic w klasyfikacji taryfowej na terenie Unii. Decyzja WIT wydana po 1 maja 2016 r. zachowuje ważność przez okres 3 lat (dotychczas było to 6 lat), o ile nie zaistnieją uzasadnione przesłanki do jej unieważnienia. Ponadto WIT stała się decyzją wiążącą zarówno dla organu celnego, jak i dla przedsiębiorcy, to znaczy, że w zgłoszeniu celnym nie można podać kodu celnego innego niż wskazany na WIT, jeśli taki dokument został wydany. Przed 1 maja 2016 r. taka dowolność była dopuszczalna, co często prowadziło do stosowania różnych kodów taryfowych w odprawie celnej tych samych towarów, lecz zgłaszanych do odprawy w różnych urzędach celnych na terenie Unii [UKC, art. 22–37; DA, art. 22, 252; IA, art. 16–23].

UKC wprowadził istotne zmiany do instytucji upoważnionego przedsiębiorcy AEO. Z chwilą wejścia w życie nowych przepisów przedsiębiorcy AEO mogą korzystać z szeregu przywilejów, w tym:

- świadczenia usług przedstawicielstwa celnego w innym państwie członkowskim niż to, w którym ma siedzibę,
- zwolnienia z obowiązku przestawienia towarów w przypadku procedury uproszczonej w formie wpisu do rejestru,
- obniżenia wysokości zabezpieczenia długu celnego nawet do zera,
- samoobsługi celnej⁴ oraz odprawy scentralizowanej⁵.

Trzeba jednak podkreślić, że przedsiębiorstwa, które posiadały status upoważnionego przedsiębiorcy przed 1 maja 2016 r., po wejściu w życie zmian w prawie celnym podlegają obowiązkowej kontroli pod kątem nowych kryteriów, takich jak kompetencje zawodowe osób, które odpowiadają za operacje celne. Posiadanie statusu AEO będzie dla podmiotów gospodarczych dużym ułatwieniem, nie oznacza jednak, że przysługujące im uprawnienia będą przyznawane automatycznie. Przedstawiciele administracji celnej podkreślają, że podmioty te muszą liczyć się z możliwością dodatkowych kontroli, szczególnie w obszarach decydujących o przyznawaniu statusu AEO [Izba Celna w Gdyni, 2017], takich jak:

- przestrzeganie przepisów prawa,
- odpowiedni system zarządzania ewidencjami,
- wypłacalność finansowa,
- standardy bezpieczeństwa i ochrony,
- standardy kompetencji i kwalifikacji zawodowych.

Celem strategicznym unii celnej jest cyfryzacja urzędów celnych na obszarze całej UE oraz całkowita komputeryzacja obsługi celnej. W sumie zostało przewidzianych aż 16 systemów IT, które mają być wprowadzone do końca 2020 r. Pierwszy z nich, dla zarejestrowanych eksporterów (REX), zaczął obowiązywać na początku 2017 r. Docelowo w sferze operacji celnych ma funkcjonować całkowicie elektroniczny obieg dokumentów, który przyczyni się do znacznego skrócenia odpraw celnych i wpłynie na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

⁴ Na wniosek przedsiębiorcy AEO organ celny może zezwolić, aby przedsiębiorca sam dopełniał formalności celnych w celu określenia przez niego kwoty należności celnych przywozowych i wywozowych oraz przeprowadzenia kontroli pod dozorem celnym. Rozporządzenie delegowane przewiduje stosowanie tego typu uproszczenia dla wszystkich procedur celnych, za wyjątkiem tranzytu i wolnego obszaru celnego.

⁵ Odprawa scentralizowana pozwala na złożenie w urzędzie celnym właściwym ze względu na miejsce siedziby osoby zgłoszenia celnego towarów, które będą przedstawione w innym urzędzie celnym. Dotyczy ona wyłącznie upoważnionych przedsiębiorców AEO.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną w niniejszym artykule analizę zmian wprowadzonych Unijnym Kodeksem Celnym zarówno do procesu obsługi celnej podmiotów gospodarczych dokonujących transakcji handlowych na rynku międzynarodowym, jak i do procesów wewnętrznych i zasad funkcjonowania organów celnych państw członkowskich, można z całą pewnością stwierdzić, że zmiany te w istotny sposób wpłyną na funkcjonowanie unii celnej.

UKC zawiera nowo usystematyzowane, uproszczone przepisy prawa celnego, w tym zasady i procedury, które zapewniają jednolite stosowanie środków wspólnej polityki handlowej ustanowionych na szczeblu unijnym we wszystkich krajach członkowskich. Jako priorytet UKC zakłada pełną elektronizację procedur celnych i dokumentów, co ma prowadzić do uproszczenia i ułatwienia obsługi celnej, przy jednoczesnym zwiększeniu skuteczności kontroli prowadzonej w oparciu o zaawansowaną analizę ryzyka. Przyczyni się to z pewnością do wzrostu skuteczności działań i decyzji podejmowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne administracji celnej, a także do obniżenia kosztów działalności gospodarczej i wzrostu konkurencyjności podmiotów unijnych na rynku międzynarodowym.

Pytaniem istotnym, na które w tym momencie analiza zmian wprowadzonych nowym kodeksem celnym nie daje odpowiedzi, pozostaje wielkość nakładów finansowych, które ponieść będą musiały unijne przedsiębiorstwa w związku z wdrażaniem nowych regulacji. Przede wszystkim dotyczy to przedsiębiorców AEO, którzy w ramach ponownej oceny będą zobowiązani wykazać spełnianie nowych kryteriów, np. w zakresie kwalifikacji zawodowych pracowników, czy też kosztów zabezpieczeń spłaty długu celnego, do składania których zobowiązani zostali wszyscy przedsiębiorcy (poza AEO).

Bibliografia

- COM(2003)452 final – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – A simple and paperless environment for Customs and Trade.
- COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2016/481 of 1 April 2016 repealing Commission Regulation (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code.
- DA, 2015, Rozporządzenie Delegowane Komisji (DA) – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów UKC (Dz. Urz. UE L nr 343/2015 z 29 grudnia 2015 r.).

- Grottel M., 2015, *The safety and security of international trade as determinant of the business strategy of the Polish Customs Service*, European Integration Studies, no. 9.
- Gwardzińska E., 2014, *Pozycja konkurencyjna przedsiębiorców AEO na rynku unijnym i międzynarodowym*, International Business and Global Economy – Biznes Międzynarodowy w Gospodarce Globalnej, no. 33.
- IA, 2015, Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (IA) – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego UKC (Dz. Urz. UE L nr 343/2015 z 29 grudnia 2015 r.).
- Izba Celna w Gdyni, 2017, Wydział Obsługi Przedsiębiorców – wywiad bezpośredni przeprowadzony w lutym 2017 r.
- Mystkowska S., 2012, *Program e-Cło dobrą praktyką*, Wiadomości Celne, nr 8/9.
- Program Prac związanych z UKC (UCC WP) – decyzja wykonawcza Komisji (UE) nr 2016/578 z 11 kwietnia 2016 r. ustanawiająca program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w UKC.
- Smogorzewski G., 2012, *Służba Celna – IT – Quo Vadis?*, Wiadomości Celne, nr 8/9.
- TDA, 2015, Rozporządzenie Delegowane Komisji (TDA) - rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/341 z 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów UKC w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 (Dz. Urz. UE L 69 z 15 marca 2016 r.).
- TFUE, 2012, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C326/01, 26 October 2012, vol. 55, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC [dostęp: 06.03.2017].
- Treaty of Lisbon, 2007, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union, C306, vol. 50, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> [dostęp: 06.03.2017].
- UKC, 2013, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające UKC (Dz. Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r.).
- WCO 2007, *WCO SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*, 2007, World Customs Organization, June 2007, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/normes_wco_en.pdf [dostęp: 05.03.2017].
- ZKC, 2008, Rozporządzenia (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające Zmodernizowany Kodeks Celny.

M. Grottel (✉) monika.grottel@wp.pl

Institut Handlu Zagranicznego, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 119/121,
81-824 Sopot, Polska