

*Ewa Gwardzińska\**

## **Proces harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego w Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Pośrednictwo celne w Unii Europejskiej podlega bezpośrednio regulacjom art. 11 Zmodernizowanego Kodeksu Celnego (ZKC)<sup>1</sup> oraz przepisom wykonawczym do Kodeksu celnego<sup>2</sup>, dotyczącym przedstawicielstwa celnego, które na gruncie prawa celnego może występować w formie przedstawicielstwa bezpośredniego lub pośredniego.

Wprowadzony w 1992 r. Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC)<sup>3</sup>, którego generalnym celem była integracja procedur celnych stosowanych oddzielnie przez odpowiednie państwa członkowskie w latach 80., następnie wielokrotnie nowelizowany w celu przystosowania jego regulacji do zmieniających się warunków, tj. działania w dobrej wierze, elektronicznego środowiska celnego, wymogów bezpieczeństwa czy uaktualniania zmian wprowadzonych w Międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego (dalej: zmieniona konwencja z Kioto), rozpoczęło postępujący proces harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego.

Funkcjonujące od 1992 r. do dnia dzisiejszego regulacje art. 5 ust. 2 WKC, dające poszczególnym państwom członkowskim prawo do zastrzeżenia sobie dokonywania na swoim obszarze zgłoszenia celnego w wybranej formie przedstawicielstwa, czy to bezpośredniego, czy to pośredniego, w taki sposób, aby przedstawicielem był agent celny wykonujący swój zawód, odbiło się znacznymi rozbieżnościami w funkcjonowaniu rynku usług pośrednictwa celnego na obszarze Unii Europejskiej.

---

\* Dr Ewa Gwardzińska – Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw, Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady i PE ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Zmodernizowany Kodeks Celny), nr 450/2008, Dz. U. UE L 145 z 4 czerwca 2008 r.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 ze zm.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. U. L 302 z 19 października 1992 r.).

## 2. Przedstawicielstwo celne w Unii Europejskiej

Konstrukcja prawna przedstawicielstwa celnego<sup>4</sup> w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, mimo że podlega jednolitym regulacjom prawnym (prawo celne, procedury celne, taryfa celna), zaznacza się wieloma rozbieżnościami w funkcjonowaniu pośredników celnych, które podlegają regulacjom krajowym. Możemy tu wyróżnić trzy schematy modelowe: pierwszy dotyczy przypadku, w którym to agenci celni są jedynymi podmiotami uprawnionymi do świadczenia usług pośrednictwa celnego (np. w Portugalii); drugi obejmuje pełną dowolność osób świadczących usługi celne, z zastrzeżoną formą przedstawicielstwa bezpośredniego (np. Polska, Włochy) lub pośredniego (np. Belgia, Hiszpania) dla agentów (brokerów) celnych; trzeci dopuszcza całkowitą dowolność w świadczeniu usług pośrednictwa celnego przez podmioty różnie nazwane (np. Niemcy, Wielka Brytania).

Spśród państw UE tylko Hiszpania, Grecja, Włochy, Francja, Malta, Cypr, Litwa, Łotwa, Polska i Portugalia mają uregulowaną prawnie kwestię przedstawicielstwa w sprawach celnych. Jak potwierdzają statystyki, kraje te odznaczają się stosunkowo małą liczbą oszustw celnych i nieregularności w porównaniu z krajami, które tej kwestii nie uregulowały prawnie.

### 2.1. Przedstawicielstwo bezpośrednie

Przedstawicielstwo bezpośrednie ma miejsce wtedy, gdy przedstawiciel działa w cudzym imieniu i na cudzą rzecz (art. 11 ZKC), a więc swoim działaniem na rzecz osoby reprezentowanej i w jej imieniu wywołuje skutki bezpośrednio dla osoby reprezentowanego. Na gruncie regulacji kodeksowych nie może on być również zgłaszającym, gdyż zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 11 ZKC zgłaszającym jest osoba, która dokonuje zgłoszenia celnego w swoim imieniu (przedstawiciel pośredni albo przedsiębiorca wykonujący czynności samodzielnie) lub osoba, w której imieniu dokonywane jest zgłoszenie celne (osoba reprezentowana przez przedstawiciela bezpośredniego). Ponieważ nie jest on zgłaszającym, w związku z tym nie ponosi odpowiedzialności przed organem celnym za mogący powstać, również w przypadku jego niewłaściwych działań, dług celny. Przedstawiciel bezpośredni nie może również dokonać zgłoszenia towaru do procedury wywozu w urzędzie celnym właściwym dla swojego miejsca zamieszkania lub siedziby eksportera, albo też miejsca zapakowania lub załadunku towaru.

---

<sup>4</sup> E. Gwardzińska, *Agencje celne w międzynarodowym obrocie towarowym*, Szczecin 2009, s. 116–121.

## 2.2. Przedstawicielstwo pośrednie

Drugą formą przedstawicielstwa przewidzianą na gruncie regulacji celnych jest przedstawicielstwo pośrednie. W tym przypadku zostaje naruszona zasada działania przedstawiciela w imieniu innej osoby, a zatem ta forma przedstawicielstwa w sprawach celnych, mimo że jest zbliżona do pełnomocnictwa ustanowionego z woli reprezentowanego, określonego w polskim kodeksie cywilnym, zawiera elementy charakterystyczne wyłącznie dla prawa celnego. Jego konstrukcja zakłada, że przedstawiciel działa w swoim imieniu, lecz na cudzą rzecz, co sprawia, iż na gruncie regulacji celnych może on być zgłaszającym (zgodnie z art. 4 pkt 11 ZKC) i dłużnikiem, który solidarnie wraz z osobą, na rzecz której składane jest zgłoszenie celne, ponosi odpowiedzialność za swoje działanie.

## 3. Droga w kierunku harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego

### 3.1. Likwidacja prawa do zastrzeżenia formy przedstawicielstwa celnego

Kontrowersyjny od XXI w. w środowisku celnym przepis dający prawo zastrzeżenia przez państwo członkowskie formy przedstawicielstwa dla agentów celnych miał zniknąć raz na zawsze 24 czerwca 2013 r., z ostatecznym dniem wejścia w życie przepisów Zmodernizowanego Kodeksu Celnego<sup>5</sup>, ale już dziś wiadomo, że ostateczna data wprowadzenia w życie wszystkich przepisów ZKC, określona na 24 czerwca 2013 r., nie będzie dotrzymana, a przyjęta opcja reformy ZKC, z uwzględnieniem zmian komitologii<sup>6</sup> i korektą przepisów, która ma wejść w życie w formie Unijnego Kodeksu Celnego<sup>7</sup> (przekształconego ZKC), uwzględnia wprowadzanie wszystkich zmian do roku 2020.

Wejście w życie Unijnego Kodeksu Celnego najprawdopodobniej w 2015 r. uchyli nie tylko obecnie obowiązujące rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny wraz z kontrowersyjnym przepisem w zakresie przyznanego prawa do zastrzeżenia formy przedstawicielstwa dla agentów celnych, lecz także rozporządzenie Rady i PE nr 450/2008 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Zmodernizowany Kodeks Celny). A zatem należy mieć nadzieję, że w 2015 r. problem przedstawicielstwa z możliwością zastrzeżenia przez państwo członkowskie formy

<sup>5</sup> Zografos, *Draft Business Plan for a CEN Workshop on the Criterion of Competence for Customs Representatives, with a View to the Creation of AN EU Standard Thereof* (materiał powielany).

<sup>6</sup> Art. 291 TFUE.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny kodeks celny (przekształcenie), COM(2012) 64 final, 20 lutego 2012 r.

przedstawicielstwa dla agentów celnych zniknie całkowicie. Jest to jednak opcja optymistyczna. Mateo Salvini określa tę datę na rok 2016, inni jednak – specjaliści celni – przyjmują opcję bardziej pesymistyczną, wskazując datę bardziej prawdopodobną na rok 2020 lub nawet 2023<sup>8</sup>.

### 3.2. E-usługi celne

Zmiana środowiska celnego z papierowego na elektroniczne przekształciła formę świadczenia usług celnych z papierowej na elektroniczną<sup>9</sup>, ale priorytetowy cel realizatorów usług celnych (pośredników celnych) pozostał nadal ten sam – reprezentowanie i ochrona interesów klientów w celu zapobiegania oszustwom, korupcji i innym nadużyciom, czy też nieprawidłowościom i naruszeniom przepisów prawa celnego i podatkowego.

E-usługi celne obsługiwane są przez systemy informatyczne znajdujące się na stronach internetowych Służby Celnej, które są jedynymi autoryzowanymi i zarządzanymi przez Polską Administrację Celną stronami internetowymi służącymi do realizacji usług celnych<sup>10</sup>. Pomimo wysokiego poziomu informatyzacji polskiego środowiska celnego, liczba przywozowych zgłoszeń celnych składanych wyłącznie w formie elektronicznej na początku stycznia 2011 r. osiągnęła poziom zaledwie ok. 10% i wykazuje szybką tendencję wzrostową. Po sześciu miesiącach wzrosła do ok. 35%, ale jest to ciągle mały odsetek podmiotów, które przeszły na formę zautomatyzowanej obsługi celnej towarów<sup>11</sup> w porównaniu ze średnią UE, która wynosi ok. 60%.

W Polsce realizatorzy e-usług celnych mają do dyspozycji następujące systemy informatyczne<sup>12</sup>:

- 1) CELINA – System Obsługi Deklaracji Celnych;
- 2) EBTI – System Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej (European Binding Tariff Information System);
- 3) ECS/AES – System Kontroli Eksportu (Export Control System – ECS)/AES Zautomatyzowany System Eksportu (planowana data wdrożenia: 2012–2013);
- 4) e-Customs – finalny element inicjatywy e-Customs, usługa szczególnie widoczna na granicy zewnętrznej UE – „Single Window” (planowana data wdrożenia: 2012–2013);

<sup>8</sup> *Minutes of Confiad Paneuropean Network General Assembly*, Brussels Meeting, CONFIAD, 21 October 2011 (materiał powielany).

<sup>9</sup> Szerzej: E. Gwardzińska, *The standardisation of customs services in the European Union*, „World Customs Journal”, March 2012, vol. 6, no. 1.

<sup>10</sup> Informacja zawarta na stronie: [www.sluzbacelna/systemyinformatyczne/celina](http://www.sluzbacelna/systemyinformatyczne/celina) (dostęp: 10.07.2011).

<sup>11</sup> Komunikat dla użytkowników Systemu CELINA i osób podlegających rejestracji w Podsystemie Danych Referencyjnych (PDR) w Departamencie Polityki Celnej, 16 czerwca 2011 r.

<sup>12</sup> Systemy informatyczne dostępne są na stronie internetowej Służby Celnej: [www.sluzbacelna/systemyinformatyczne](http://www.sluzbacelna/systemyinformatyczne) (dostęp: 10.07.2011).

5) EORI – Wspólnotowy System Rejestracji i Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych (Economic Operators' Registration and Identification – EORI);

6) EMCS – System Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (Excise Movement and Control System – EMCS);

7) ICS/AIS – System Kontroli Importu (Import Control System – ICS)/AIS Zautomatyzowany System Importu (planowana data wdrożenia: 2012–2013);

8) ISZTAR-TARIC – System Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR;

9) NCTS – Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy;

10) SEED – System Wymiany Danych Dotyczących Akcyzy (System for Exchange of Excise Data);

11) TQS – Podsystem Zarządzania Kontyngentami Taryfowymi i Nadzoru – TQS (Tariff Quota Management and Surveillance);

12) ZEFIR – System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowy;

13) ZEFIR-OSOZ – Ogólnopolski System Obsługi Zabezpieczeń i Pozwoleń, jest centralnym podsystemem systemu ZEFIR wykorzystującym standard XML do komunikacji z podmiotami gospodarczymi i Systemami Celnymi (np. NCTS, CELINA itp.);

14) ZEFIR-INFOP – nowa funkcjonalność systemu ZEFIR pozwalająca na przesyłanie do kontrahentów na zadeklarowany przez nich adres e-mail informacji o sposobie rozliczenia dokonanej wpłaty oraz cykliczne informowanie o stanie zadłużenia;

15) System Zintegrowanego Zarządzania Zasobami Ludzkimi – HERMES2 (ostateczna data wdrożenia: 2012);

16) Europejski Celny Portal Informacyjny i Pojedynczy Punkt Dostępu – ECIP/SEAP PL (planowana data wdrożenia: 2014).

Realizowanie e-usług celnych jest możliwe po uzyskaniu kodu identyfikacyjnego (loginu) i jego wpisaniu do Podsystemu Danych Referencyjnych (PDR)<sup>13</sup> dla systemów celnych oraz uzyskaniu klucza do bezpiecznej transmisji danych<sup>14</sup>, który wydawany jest przez Centrum Bezpiecznej Transmisji Danych (CBTD) Izby Celnej w Krakowie. Nie jest on certyfikatem w myśl ustawy o podpisie elektronicznym<sup>15</sup>, lecz znakiem identyfikacyjnym, który generuje znak kodowy zgodnie z art. 199 ust. 2 RWKC<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Wnioskodawcę obowiązuje właściwość miejscowa. Instytucją władną jest Dyrektor Izby Celnej.

<sup>14</sup> *Instrukcja nadania kodu identyfikacyjnego (loginu), uzyskania klucza do bezpiecznej transmisji danych oraz rejestracji osób i podmiotów gospodarczych w Podsystemie Danych Referencyjnych (PDR) dla celów przesyłania elektronicznych zgłoszeń i pozostałych dokumentów do Systemów Celných: CELINA, ECS, ICS oraz INTRASTAT*, wersja 1.1 z dnia 4 października 2010 r., Departament Polityki Celnej, s. 4–9.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 ze zm.).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11 października 1993 r., s. 1, ze zm.; Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 6, s. 3, ze zm.).

Nadal trwają prace nad stworzeniem i wdrożeniem systemów informatycznych, które obsługiwałyby Zintegrowany System Gwarancji Celnych (ważnych w całej UE), Wspólny System Analizy Ryzyka, jednolity tryb wydawania decyzji celnych czy ustalenia jednolitego (odpowiedniego) poziomu sankcji za naruszenie przepisów celnych. Już dziś standardem jest realizowanie większości usług celnych w formie elektronicznej. Forma papierowa możliwa jest tylko w przypadku awarii systemu informatycznego w administracji celnej bądź u przedsiębiorcy.

### 3.3. Scentralizowana odprawa celna

Osiągnięcie pełnej automatyzacji wszystkich operacji celnych zaowocuje funkcjonowaniem scentralizowanej odprawy celnej – taką możliwość przewiduje art. 106 ZKC. Podmioty mające pozwolenie na stosowanie odprawy scentralizowanej będą mogły, zgodnie z ww. regulacją, złożyć zgłoszenie celne w urzędzie celnym właściwym dla miejsca swojej siedziby, a towar będzie mógł być przedstawiony w innym urzędzie celnym.

Od 1 stycznia 2009 r. na rynku unijnym funkcjonuje instytucja pojedynczego pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej (SASP – Single Authorisation for Simplified Procedure). Instytucja ta stanowi pierwszy krok na drodze do scentralizowanej odprawy celnej. Pojedyncze pozwolenie na stosowanie procedury uproszczonej pozwala podmiotom gospodarczym na uzyskanie w jednym z państw członkowskich pozwolenia obejmującego wszystkie transakcje importowe i/lub eksportowe dokonywane w procedurze uproszczonej na obszarze innych uczestniczących w realizacji pozwolenia państw członkowskich. Pozwala to przedsiębiorcom na scentralizowanie księgowości i płatności należności celnych dla wszystkich transakcji w jednym państwie członkowskim wydającym pozwolenie, choć fizyczne przedstawienie towarów odbywa się w innym państwie członkowskim. Przedsiębiorca, który uzyska pozwolenie SASP, zgłasza towary w kraju swojej siedziby (tam, gdzie prowadzona jest główna księgowość), a kontrola towaru jest prowadzona w innym państwie. Jednak nie wszystkie formalności zostały scentralizowane w upoważnionych państwach członkowskich, w szczególności w zakresie podatku VAT, statystyki czy formalności akcyzowych<sup>17</sup>, a są one niezbędne do wprowadzenia scentralizowanej odprawy celnej<sup>18</sup>.

W realizację pozwolenia SASP zaangażowane są administracje co najmniej dwóch państw członkowskich. Muszą się one porozumieć w zakresie kwestii związanych z realizacją pozwoleń, a dotyczących m.in. wzajemnej współpracy, wymiany informacji, przeprowadzania kontroli, sposobu rozwiązywania sporów oraz sposobu podziału kosztów poboru należności.

<sup>17</sup> *Simplified Procedures/Single Authorisation for Simplified Procedures*, TAXUD/1284/2005, Rev. 5.6, Brussels, 24 November 2011.

<sup>18</sup> M. Salvini, *Compromise Amendments on the Report “Modernisation of Customs”* (materiał powielany).



Istotną kwestią pozostają tutaj dochody z ceł. Trafiają one do budżetu unijnego, po uprzednim potrąceniu 25% pobranych kwot na poczet kosztów administracyjnych i te 25% pozostaje w państwach członkowskich. W przypadku zarówno SASP, jak i odprawy scentralizowanej, powstał problem podziału tych 25% między dwa kraje uczestniczące w danej procedurze. W uzgodnionym Porozumieniu Administracyjnym (podpisanym przez Polskę w 2009 r.), a także w Konwencji w sprawie scentralizowanej odprawy celnej dotyczącej podziału krajowych kosztów poboru, które są zatrzymywane, gdy tradycyjne zasoby własne są udostępniane budżetowi UE<sup>19</sup>, określono podział kosztów poboru należności 50 : 50 – dla państwa wydającego pozwolenie i dla państwa uczestniczącego w realizacji pozwolenia.

Na mocy przepisów Zmodernizowanego Kodeksu Celnego pojedyncze pozwolenie na stosowanie procedury uproszczonej zostanie w przyszłości przekształcone w odprawę scentralizowaną<sup>20</sup>.

### 3.4. System AEO

Wprowadzony regulacjami Zmodernizowanego Kodeksu Celnego (ZKC) system AEO (Authorised Economic Operator) i wydawane w jego ramach trzy rodzaje świadectw: Uproszczenia Celne – AEOC (Customs Simplifications), Bezpieczeństwo i Ochrona – AEOS (Security and Safety) oraz Uproszczenia Celne plus Bezpieczeństwo i Ochrona – AEOF (Customs Simplifications/Security and Safety), miały w zamierzeniu Komisji Europejskiej zapewnić bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw i harmonizację rynku usług pośrednictwa celnego. Miały, ale założenia tych strategii szybko zweryfikowała praktyka gospodarcza, wskazując jednoznacznie kierunek dokonywanych przemian.

Według prognozy Komisji Europejskiej apogeum wydania certyfikatów AEO na rynku wspólnotowym miał przypaść na lipiec 2009 r. i był określony na poziomie 10–20 tys. Niestety, zamierzenia te zweryfikowała rzeczywistość. Stan ten obejmował w tym czasie ok. 2200 złożonych wniosków i 1100 wydanych świadectw AEO<sup>21</sup>. W roku 2012, trzy lata po stworzonej prognozie, liczba wydanych świadectw AEO na rynku unijnym nadal mieści się poniżej jej dolnego progu z 2009 r. (zob. tab. 1), a liczba świadectw AEOS, które były priorytetem KE, podobnie jak w 2009 r.<sup>22</sup> kształtuje się na poziomie 3%, natomiast liczba

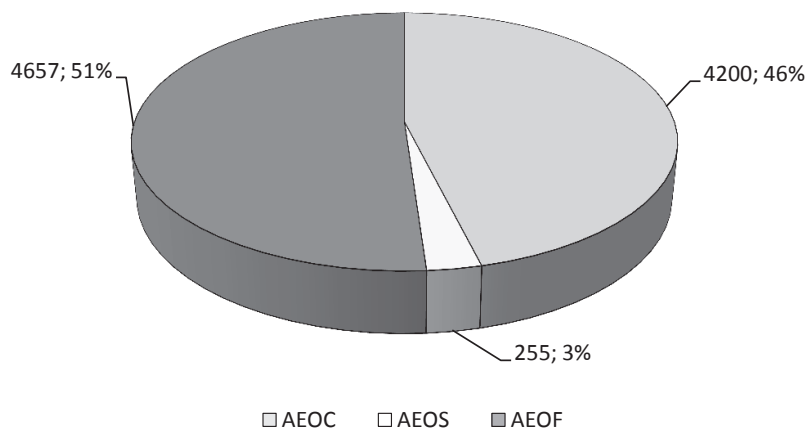
<sup>19</sup> Art. 4 Konwencji, Dz. U. UE 2009/C 92/01.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o ratyfikacji Konwencji w sprawie scentralizowanej odprawy celnej dotyczącej podziału krajowych kosztów poboru, które są zatrzymywane, gdy tradycyjne zasoby własne są udostępniane budżetowi UE, sporządzonej w Brukseli dnia 10 marca 2009 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1325.

<sup>21</sup> *Network World E-flash*, 8 July 2009, no. 30 (materiał powielany).

<sup>22</sup> E. Gwardzińska, *Agencje celne a system AEO*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2011, nr 5, s. 54–58.

świadectw AEOF wynosi 51% (zob. rys. 1). Stan taki jest logicznym następstwem jednolitych kryteriów przy wydawaniu poszczególnych rodzajów świadectw i pozornych korzyści dla przedsiębiorców<sup>23</sup>.



**Rysunek 1.** Rodzaje wydanych świadectw AEO w UE (stan na dzień 16 marca 2012 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs) (dostęp: 16.03.2012)

Wśród państw-liderów w zakresie wydanych świadectw AEO dominują Niemcy (4415), Holandia (840), Francja (608), Polska (506), Włochy (493). Na te pięć państw UE przypada łącznie 75% wydanych świadectw AEO (zob. tab. 1).

**Tabela 1.** Świadectwa AEO na rynku UE

Lp.	Państwo	Liczba wydanych świadectw			Ogółem
		AEOC	AEOS	AEOF	
1	2	3	4	5	6
1.	Austria	66	2	148	216
2.	Belgia	14	21	171	206
3.	Bułgaria	1	0	12	13
4.	Cypr	1	0	10	11
5.	Czechy	32	0	67	99
6.	Dania	1	1	57	59
7.	Estonia	2	2	9	13
8.	Finlandia	0	1	48	49
9.	Francja	133	73	402	608
10.	Niemcy	2761	25	1629	4415
11.	Grecja	4	2	13	19

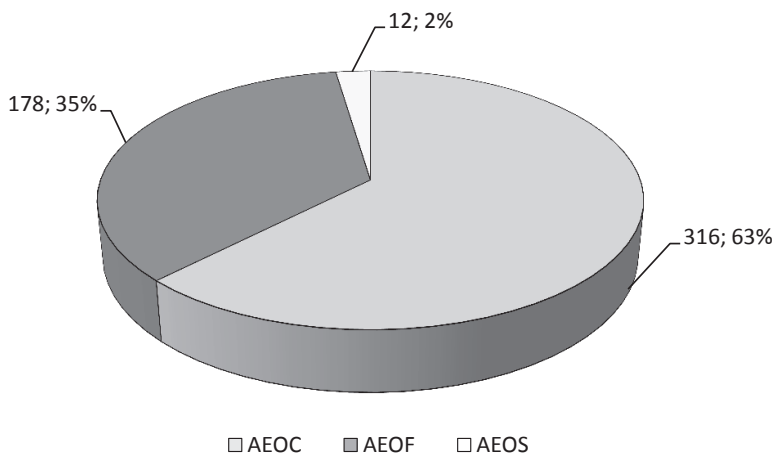
<sup>23</sup> Ibidem.



1	2	3	4	5	6
12.	Węgry	121	13	92	226
13.	Irlandia	7	0	66	73
14.	Włochy	200	5	288	493
15.	Łotwa	2	1	18	21
16.	Litwa	4	1	16	21
17.	Luksemburg	3	2	14	19
18.	Malta	2	0	15	17
19.	Holandia	144	52	644	840
20.	Polska	316	12	178	506
21.	Portugalia	58	4	15	77
22.	Rumunia	3	2	32	37
23.	Słowacja	16	0	24	40
24.	Słowenia	21	7	39	67
25.	Hiszpania	115	16	253	384
26.	Szwecja	136	6	173	315
27.	Wielka Brytania	37	7	224	268
Ogółem		4200	255	4657	9112

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs) (dostęp: 16.03.2012).

W Polsce w 2012 r. wśród wydanych świadectw AEO dominują świadectwa AEOC, które stanowią 63% wydanych świadectw, świadectwa AEOS stanowią tylko 2% wydanych świadectw (zob. rys. 2).



**Rysunek 2.** Rodzaje wydanych świadectw AEO w Polsce (dostęp: 16.03.2012)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs) (dostęp: 16.03.2012)

Nie ulega wątpliwości, że rynek usług pośrednictwa celnego dzięki systemowi AEO ulega znacznej metamorfozie, która w przyszłości zapewne doprowadzi do wyeliminowania chaosu i przyczyni się do jego ujednoczenia, a posiadanie świadectwa AEO przez profesjonalnych pośredników celnych (agencje celne, agentów celnych, doradców podatkowych) zapewne wzmocni ich pozycję konkurencyjną zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym, gdyż bez żadnych przeszkód będą mogli świadczyć usługi celne na rynku wspólnotowym – gwarantuje im to świadectwo AEO. Ale póki co, kwestia harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego w Unii Europejskiej pozostaje dyskusyjna przy jej dwustopniowej strukturze:

- 1) krajowej – dla instytucji pośrednictwa celnego nieposiadających statusu AEO (mogą świadczyć usługi celne tylko w obrębie państwa narodowego);
- 2) krajowo-międzynarodowej – dla instytucji pośrednictwa celnego posiadających status AEO (możliwość świadczenia usług celnych zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym).

Duże zmiany w zakresie rynku usług pośrednictwa celnego wprowadza dyrektywa 123 z 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (zw. dyrektywą usługową)<sup>24</sup>, a w szczególności prowadzenie polityki jakości usług, z wtopioną zasadą przejrzystości i szeroką informacją o usługach oraz propozycją opracowywania kodeksów postępowania, które w przyszłości zapewne przyczynią się do wyrównania szans między konkurującymi usługodawcami z różnych państw członkowskich.

Stworzona mapa konwergencji w pośrednictwie celnym obejmuje: kodeks etyczny europejskich agentów celnych, kartę jakości zawodowej oraz europejski zakres kompetencji dla profesjonalistów celnych<sup>25</sup>.

### 3.5. Skuteczne zarządzanie ryzykiem celnym

Skuteczne zarządzanie ryzykiem celnym<sup>26</sup> zależy od terminowego zbierania i wymiany informacji celnej w systemach informatycznych między administracjami celnymi 27 państw członkowskich UE oraz dokonania właściwej i skutecznej oceny jakości i pochodzenia towarów czy wartości celnej. Kontrole celne powinny dotyczyć przede wszystkim wysokiego ryzyka przesyłek. W sytuacji niskiego ryzyka przesyłki powinny być szybko wprowadzone do swobodnego obrotu. Kluczową rolę odrywają tutaj techniki właściwego zarządzania ryzykiem celnym<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376/36.

<sup>25</sup> Szerzej: E. Gwardzińska, *Zmiana tożsamości agentów celnych w Unii Europejskiej – wizja czy rzeczywistość?*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2012, nr 4.

<sup>26</sup> M. Salvini, *op. cit.*

<sup>27</sup> W. Czyżowicz, Z. Jańczyk, R. Makowski, *Zarządzanie ryzykiem w systemie obsługi celno-podatkowej*, Warszawa 2005.

Zgodnie z programem Cła 2013<sup>28</sup>, wsparcie finansowe UE dla realizacji niniejszego programu w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r. wynosi 323,8 mln EUR<sup>29</sup>. Program ten stanowi kontynuację działań podjętych w ramach poprzednich programów w dziedzinie ceł, w szczególności Cła 2007, i zapewnia pomoc o rosnącym znaczeniu dla wprowadzenia systemu elektronicznej obsługi celnej.

Zapobieganie nieprawidłowościom i oszustwom w dziedzinie ceł, dzięki odpowiedniej kontroli, nie tylko przyczynia się do ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i państw członkowskich, ale także ma duże znaczenie dla funkcjonowania całego rynku unijnego, eliminując tym samym nieuczciwą konkurencję.

#### 4. Podsumowanie

Proces harmonizacji rynku usług pośrednictwa celnego najprawdopodobniej będzie trwał do 2020 czy 2023 r., do ostatecznej daty wejścia w życie Unijnego Kodeksu Celnego, który uwieńczy wprowadzenie scentralizowanej odprawy celnej. Będzie ona realizowana we w pełni zautomatyzowanym środowisku celnym. A od dawna kontrowersyjna możliwość zastrzeżenia przez państwo członkowskie formy przedstawicielstwa dla swoich agentów celnych raz na zawsze zniknie z praktyki gospodarczej. Czy jednolite standardy w zakresie operacji celnych pociągną za sobą jednolite unijne standardy dotyczące kompetencji i jakości zawodowej dla profesjonalistów celnych – pokaże najbliższa przyszłość.

---

<sup>28</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca program działań dla ceł we Wspólnocie (Cła 2013), Dz. U. L 154 z 14 czerwca 2007 r.

<sup>29</sup> Ibidem, art. 16.