

Adam Drozdek*

Katarzyna Machalica-Drozdek**

**SKUTKI AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ DLA BUDŻETU
PAŃSTWA W ZAKRESIE CEŁ POBIERANYCH PRZEZ ORGANY
SŁUŻBY CELNO-SKARBOWEJ**

Streszczenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyniosła ze sobą wiele zmian na różnych płaszczyznach prawa, w tym przede wszystkim w obszarze prawa finansowego. Niewątpliwie jest fakt, że największe zmiany w zakresie rozliczeń z budżetem nastąpiły w dziedzinie prawa celnego z ceł. Regulacje prawa celnego obowiązujące w Polsce są jedną z dziedzin, która niemal całkowicie regulowana jest na poziomie unijnym, w następstwie czego we wszystkich państwach członkowskich Unii obowiązują jednolite zasady dotyczące wymiany handlowej z zagranicą. Wspólna Taryfa Celna UE stanowi istotny instrument, na podstawie którego wyliczane jest cło. Jej konstrukcja prawna często wykorzystywana jest do uszczuplenia krajowego i unijnego budżetu. Jej zaniżenie w przypadku przywozu towarów na unijny obszar celny powoduje poważne szkody finansowe w dochodach budżetowych, gdyż maleją dochody uzyskiwane z ceł w poszczególnych państwach członkowskich.

Przedmiotem podjętej analizy w niniejszym opracowaniu jest więc zbadanie wpływu akcesji Polski do UE na uzyskiwane przez budżet państwa dochody pochodzące z ceł.

Słowa kluczowe: cło, danina publiczna, organy celne, budżet państwa

* dr Adam Drozdek, PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu, adres e-mail: adam_drozdek@poczta.onet.pl. ORCID: 0000-0002-0942-3347

** dr Katarzyna Machalica-Drozdek, PWSZ im. rtm. W. Pileckiego w Oświęcimiu, adres e-mail: kasiamd@op.pl. ORCID: 0000-0002-7539-4134

Wprowadzenie

Wprowadzanie bądź wywozowanie towarów z unijnego obszaru celnego wiąże się z wieloma obowiązkami podmiotów uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Jednym z podstawowych obowiązków, ciężących na podmiotach dokonujących takich operacji gospodarczych, jest obowiązek uiszczenia cła, wynikający z mocy samego prawa, związany nierozzerwalnie z funkcją fiskalną, którą od najdawniejszych czasów realizuje cło. Wypełniając powierzone zadania, Służba Celno-Skarbowa¹ odpowiedzialna jest nie tylko za wymiar i pobór należności celnych², ale także za wymiar i pobór tzw. podatków granicznych³ (tzn. podatku od towarów i usług⁴, podatku akcyzowego⁵) oraz opłat w sprawach celnych⁶. Wykonywanie tej podstawowej funkcji zostało powierzone naczelnikowi urzędu celno-skarbowego, który jest odpowiedzialny za prawidłowe ustalenie, określenie, pobór oraz egzekucję tych danin publicznych związanych z przywozem i wywozem towarów, w tym wykonywanie kontroli celno-skarbowej w obrocie towarowym z zagranicą⁷.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej skutkowałą wieloma zmianami na różnych płaszczynach prawa, przede wszystkim w dziedzinie prawa finansowego.

¹ Por. art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 768 z późn. zm.) – dalej KAS. Unijny kodeks celny (dalej powoływany jako UKC) w art. 5 ust. 1 posługuje się terminem „organy celne”, które oznaczają administracje celne państw członkowskich odpowiedzialne za stosowanie przepisów prawa celnego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 269 z dnia 10 października 2013 r., s. 1, z późn. zm.).

² Przez należności celne przywozowe należy rozumieć należności płatne przy przywozie towarów. Z kolei należności celne wywozowe oznaczają należności płatne przy wywozie towarów – por. art. 5 ust. 20 i 21 UKC.

³ Użycie pojęcia „podatki graniczne” w dużej mierze stanowi następstwo istnienia podobieństw podatków pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą do instytucji cła. Powodują one zwiększenie obciążeń celnych dla podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatków z uwagi na tożsamość podmiotu i przedmiotu opodatkowania oraz bezpośredni związek podstawy opodatkowania z wartością celną towaru i kwotą należnego cła, które składają się na tę podstawę. W związku z tym podatki pobierane w imporcie towarów w znacznym stopniu zbliżone są do ceł.

⁴ Por. art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 z późn. zm.).

⁵ Por. art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.).

⁶ Por. art. 91–93 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1169 z późn. zm.).

⁷ Por. art. 33 ust. 1 KAS.

Niewątpliwie największe zmiany dotyczyły poboru jednej z najstarszych danin publicznych, którą jest cło.

Przedmiotem podjętej analizy w niniejszym opracowaniu jest zbadanie wpływu akcesji Polski do UE na uzyskiwane przez budżet państwa dochody pochodzące z cel. Ocena obowiązujących regulacji prawnych dokonywana będzie na podstawie analizy instrumentów polityki handlowej UE, badaniu poddane zostaną również inne czynniki, które pośrednio wpływają na wysokość dochodów z tytułu pobieranego cła, stanowiących dochód budżetu państwa.

Uwarunkowania prawne po akcesji Polski do Unii Europejskiej wpływające na regulacje prawne cel pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej

Unię Europejską należy identyfikować z unią celną. Definicja zawarta w treści art. 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ określa ją jako jednolity obszar celny, który „rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz cel przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi”. Oznacza to, że „cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do cel o charakterze fiskalnym”⁹.

Z dniem 1 maja 2004 roku Polska, stając się częścią unijnego obszaru celnego, zobowiązana została do przyjęcia całego dorobku prawa unijnego (*acquis communautaire*), które obejmuje ustawodawstwo i orzecznictwo. Pod tym pojęciem należy rozumieć nie tylko całe dotychczasowe prawo unijne (pierwotne i pochodne), ale także ukształtowany sposób jego rozumienia i stosowania, politykę unijną, orzecznictwo sądowe, zwyczaje oraz wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE. Istotną częścią *acquis communautaire* są akty prawne dotyczące unijnego prawa celnego. Jest to zrozumiałe, jeżeli wziąć pod uwagę, że integracja gospodarcza UE (a w jej ramach unii celnej) zakłada zastąpienie krajowego ustawodawstwa celnego prawem unijnym. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło zatem w istotny sposób na regulacje z zakresu prawa celnego. Z jednej strony zostały zlikwidowane granice celne w wymianie towarowej pomiędzy państwami człon-

⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47) – dalej jako TFUE.

⁹ Art. 30 TFUE; A. Drozdek, *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23), s. 65.

kowskimi, a z drugiej strony weszło w życie nowe, jeszcze słabo znane prawo wymagające dalszego dostosowania, które nakazywało podmiotom dokonującym obrotu towarowego z zagranicą dokonywania jego wykładni oraz samodzielnego interpretowania licznych postanowień. Akcesja Polski do Unii Europejskiej oznaczała przede wszystkim włączenie naszego kraju do obowiązującej w ramach unii celnej prowadzonej polityki handlowej. Bezpośrednim skutkiem tego procesu było przyjęcie unijnych regulacji z zakresu prawa celnego, do których m.in. zaliczamy: Wspólnotowy Kodeks Celny (obecnie Unijny Kodeks Celny) – tzw. konstytucja Unii Celnej wraz z przepisami wykonawczymi, wspólnotowy system zwolnień celnych, Wspólną Taryfę Celną Unii Europejskiej, a także unijne rozwiązania prawne w zakresie środków pozataryfowych wraz z całym rozbudowanym systemem umów z partnerami handlowymi oraz organami organizacji międzynarodowej¹⁰.

Przyjęcie całego ustawodawstwa celnego Unii wpłynęło przede wszystkim na zmianę roli, jaką odgrywało cło, stanowiąc jedno ze źródeł dochodu państwa. Warto zauważyć, że proces dostosowania ustawodawstwa w zakresie prawa celnego rozpoczął się wiele lat wcześniej przed akcesją Polski do UE. Wiązało się to ze zmianą wysokości ceł pobieranych w ramach obrotu z państwami członkowskimi UE. Wówczas znacznie obniżyły się dochody z ceł, niemniej jednak sam proces zmniejszenia fiskalnego charakteru ceł rozpoczął się dużo wcześniej, na skutek licznych porozumień i traktatów zawieranych przez Polskę.

Cło jako podstawowy instrument polityki handlowej Unii Europejskiej

Podstawowym instrumentem polityki handlowej Unii Europejskiej jest cło. Odgrywa ono istotną rolę w kształtowaniu obrotu towarowego z zagranicą, będąc podstawowym instrumentem taryfowym w wymianie handlowej z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej. Instrument ten nierozzerwalnie związany jest z funkcją fiskalną, jaką pełni, stanowiąc jedno z podstawowych źródeł dochodów budżetowych Unii Europejskiej, jak również z funkcją ochronną, którą pełni przez ochronę rodzimej gospodarki. Istota poboru cła jako daniny publicznej związana jest ze zdarzeniem, jakim jest przywóz, wywóz lub przewóz towarów przez granicę obszaru celnego¹¹.

¹⁰ A. Drozdek, *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017, s. 57–58, 65.

¹¹ Ze względu na zakres niniejszego opracowania zostanie scharakteryzowana funkcja fiskalna – szerzej zob. *ibidem*, s. 107.

Z dniem 1 maja 2014 roku wyłączną kompetencję prawodawczą w zakresie ustalania stawek celnych zawartych we Wspólnej Taryfie Celnej posiada Unia Europejska¹². Wspólna taryfa celna, obowiązująca we wszystkich krajach członkowskich Unii, jest jednym z podstawowych aktów prawnych, mających wpływ na wysokość pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej ceł. Taryfa celna jest systematycznym wykazem wszystkich towarów, będących przedmiotem wymiany międzynarodowej i odpowiadających im stawek celnych. Wspólna Taryfa Celna jako jeden z instrumentów prawnych polityki handlowej państw członkowskich Unii Europejskiej zawiera stawki celne konwencyjne, które ustalone zostały przez organy UE stosownie do zobowiązań związanych z przynależnością do Światowej Organizacji Handlu (WTO) i Światowej Organizacji Celnictwa (WCO)¹³. Klasyfikacja stawek celnych dla poszczególnych towarów jest bardzo różnicowana i została uzależniona od różnych kryteriów. Stawki celne zostały bowiem zróżnicowane nie tylko przedmiotowo, np. za pomocą klasyfikacji towarowej, ale również podmiotowo w zależności od kraju lub regionu pochodzenia¹⁴. Z przepisów unijnego kodeksu celnego wynika ponadto, że Wspólna Taryfa Celna odwołuje się do kryteriów pochodzenia i sposobu dokumentowania pochodzenia towarów. Na podstawie kryterium pochodzenia towaru wyodrębniono stawki konwencyjne i stawki autonomiczne. Pozwala to na wprowadzenie

¹² Rozporządzenie Komisji WE nr 1789/2003 z dnia 11 września 2003 r., zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2568/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. WE L nr 281). Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z dnia 29 października 2008 r.) – dalej powołana jako Wspólna Taryfa Celna lub WTC. W celu wykonania przepisu delegacyjnego Komisja przyjmuje każdego roku rozporządzenie przedstawiające pełną wersję Nomenklatury Scalonej wraz ze stawkami celnymi. Rozporządzenie takie każdorazowo aktualizuje załącznik do rozporządzenia. Jest ono publikowane nie później niż 31 października danego roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Rozporządzenie to obowiązuje od 1 stycznia roku następnego.

¹³ Unia celna w UE realizuje wspólną politykę handlową, opartą „na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów” (por. art. 207 TFUE). Oznacza to, że przy negocjowaniu porozumień w powyższych dziedzinach Unia ma wyłączne kompetencje. Polska, przystępując do UE, musiała zatem przyjąć umowy wynegocjowane przez UE z krajami trzecimi, co spowodowało zmianę warunków współpracy handlowej pomiędzy Polską a niektórymi państwami, w tym zmianę ich statusu celnego. Zakres tych zmian nie będzie jednak znaczący.

¹⁴ Szerzej zob. A. Drozdek, *Charakter prawny...*, s. 160–163.

stawki stosowanej wobec towarów, których pochodzenie zostało prawidłowo udokumentowane¹⁵, lecz których zastosowanie uzależnione zostało przez ustawodawcę unijnego od prawidłowego udokumentowania pochodzenia towarów. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że wysokość obowiązku celnego uzależniona została od miejsca pochodzenia towaru. Natomiast wszystkie środki taryfowe, rolne oraz handlowe wymienione zostały w Zintegrowanej Taryfie Celnej Wspólnot Europejskich (TARIC). Na jej podstawie określana jest wysokość cła lub innych środków taryfowych¹⁶.

Analizując przedmiotowe zagadnienie, należy wskazać, że konsekwencją przyjęcia WTC UE było obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z dotychczas obowiązującą na polskim obszarze celnym taryfą celną. To z kolei wywarło istotny wpływ na bezcłowy obrót między państwami członkowskimi, gdyż w praktyce przełożyło się to na niższe dochody z ceł, które zasilają budżet państwa. Porównując stawki celne w odniesieniu do towarów przemysłowych, należy podkreślić, że w przypadku przywozu towarów aż w 61% poziom ceł nie zmienił się, podczas gdy w przypadku 35% wyraźnie zmniejszył się. Z kolei w odniesieniu do przywozu towarów rolnych fakt akcesji miał charakter neutralny, gdyż cła wzrosły i zmalały w pozycjach taryfowych, które stanowiły odpowiednio ponad 37% przywozu do Polski. Natomiast 25% stawek celnych w ogóle nie uległo zmianie¹⁷. Obecnie w sposób znaczący zmalała rola fiskalna cła w wyniku stopniowej redukcji stawek celnych. Tendencja taka jest skutkiem postępującego procesu liberalizacji handlu międzynarodowego tworzonego przez Unię Europejską z państwami trzecimi stref wolnego handlu oraz rozbudowanego systemu preferencji w handlu z tymi państwami.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy zauważyć, że prawidłowe określenie wysokości cła ma ogromne znaczenie, gdyż wpływa na prawidłową wysokość długu celnego, a co za tym idzie – na wysokość środków własnych przekazywanych do budżetu Unii Europejskiej. Wspólna Taryfa Celna, a właściwie określona przez nią wysokość stawek celnych, wywiera także bezpośredni wpływ na wysokość „podatków granicznych” pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą, co ma istotne znaczenie w zakresie dochodów pozostających w budżecie państwa. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że klasyfi-

¹⁵ Por. art. 59–66 UKC.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. I GSK 367/10, Lex nr 1070709.

¹⁷ Por. *Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa 2005, s. 54.

kacja towarów dokonywanych do kodu CN musi zostać prawidłowo określona w zgłoszeniu celnym przez osobę dokonującą takiego zgłoszenia. W wypadku, gdy takie elementy zostały określone nieprawidłowo, to na organie celnym spoczywa obowiązek określenia ich w prawidłowej wysokości.

W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła również unijne rozwiązania prawne dotyczące instrumentów ochronnych, obejmujących środki antydumpingowe, wyrównawcze oraz zabezpieczające przed nadmiernym przywozem towarów po cenach dumpingowych¹⁸. Zastąpienie polskich regulacji prawnych przepisami unijnymi w tym zakresie miało liczne konsekwencje. Przekazanie uprawnień dotyczących stosowania środków antydumpingowych instytucjom europejskim spowodowało, że wnioski o wszczęcie postępowania składane są bezpośrednio w Komisji Europejskiej lub do odpowiednich organów w państwie członkowskim, który przekazuje wniosek Komisji. Za przeprowadzenie postępowania antydumpingowego odpowiada KE. Decyzję o nałożeniu cła ostatecznego, służącego zniwelowaniu skutków dumpingu, podejmuje Rada po przeprowadzeniu dyskusji w grupach przygotowawczych. Podstawowe konsekwencje przystąpienia Polski do UE w obszarze postępowania antydumpingowego polegają nie tylko na zmianach instytucjonalnych dotyczących jego wprowadzenia, ale także w zakresie protekcji rynku wynikających z zastosowania przez organy Unii procedury antydumpingowej. Ponadto zmiany uległy przyczyny, z których postępowanie jest rozpoczynane¹⁹.

Jak zostało wskazane w literaturze przedmiotu, środki antydumpingowe stanowią aż 80% przypadków zastosowania instrumentów ochrony rynku państw członkowskich UE. Środki te służą głównie ochronie rodzimych gospodarek państw członkowskich przed konkurencyjnymi produktami pochodzenia zagranicznego (funkcja protekcyjno-regulacyjna), choć w marginalnym zakresie zapewniają także wpływy do budżetu UE, przez co pełnią również funkcję fiskalną. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Polska nie może już samodzielnie zastosować instrumentów służących zwiększeniu ochrony producentów krajowych przed konkurencją zagraniczną. Procedurę antydumpingową wolno uruchomić w okolicznościach określonych przez unijne przepisy, takich jak

¹⁸ Aktem prawnym regulującym kwestie antydumpingu jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z państw niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L nr 176, s. 21, z późn. zm.).

¹⁹ Szerzej zob. A. Kuna-Marszałek, *Postępowanie antydumpingowe jako instrument protekcji*, Łódź 2007, s. 144–145.

wystąpienie lub groźba wystąpienia szkody, ochrona interesu UE²⁰. Wywołuje to więc także skutki w sferze dochodów budżetu państwa.

Nie bez znaczenia dla oceny roli cła, jako dochodu budżetu państwa po wejściu do UE, jest możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej. Krajowy przedsiębiorca uzyskał bowiem możliwość przeniesienia miejsca dokonywania odprawy celnej towarów importowanych z państw trzecich do dowolnego urzędu celnego zlokalizowanego na terytorium państwa członkowskiego Unii. W ten sposób pobrane przez organy Służby Celno-Skarbowej daniny publiczne w postaci „podatków granicznych” zasilają budżet państwa członkowskiego, w którym dokonano odprawy celnej. Wielu polskich importerów korzysta z tego prawa, wybierając najczęściej miejsce dokonania odprawy celnej w Niemczech. Powodem podjęcia takiej decyzji są skomplikowane procedury celne, jak również wysokość pozostałych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą. Ważne są także czas oczekiwania na odprawę celną czy przepisy fitosanitarne. W tym miejscu warto podkreślić, że poprzez wprowadzenie nadmiernego fiskalizmu oraz skomplikowanych procedur celnych i podatkowych budżet państwa co roku traci na wpływach z danin publicznych z tytułu obrotu towarowego z zagranicą, które mogłyby zwiększyć krajowy budżet, a zasilają budżety innych państw członkowskich UE²¹. Oczywiście przedsiębiorcy z innych państw członkowskich również mogą wybrać urzędy celne na terytorium naszego kraju i dokonać odprawy celnej towarów, pozostawiając daniny publiczne w polskim budżecie. Powyższe prowadzi do wniosku, że właściwe funkcjonowanie administracji celnej może przyczynić się do tego, że przedsiębiorstwa, mające siedzibę w pozostałych państwach członkowskich Unii, będą dokonywać odpraw celnych towarów przywożonych z państw trzecich w kraju, co w konsekwencji spowoduje większe wpływy z cel pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej i większe dochody budżetu państwa. Wysoka jakość i poziom usług świadczonych przez organy Służby Celno-Skarbowej bezpośrednio przekłada się na opłacalność transakcji zawieranych przez importerów czy eksporterów z partnerami zagranicznymi. Efektywność i sprawność organów Służby Celno-Skarbowej niewątpliwie ma

²⁰ A. Drozdek, *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, w: *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018, s. 363 i n.

²¹ Por. J. Olechowski, *Importerzy cło płacą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” z dnia 20 września 2010 r., <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/452510,importerzy-clo-placa-w-niemczech-budzet-traci-na-tym-setki-milionow-zlotych.html> (dostęp 22.01.2019).

znaczenie dla wysokości wpływów z tytułu tej daniny pozostających w budżecie państwa. Możliwość wyboru miejsca dokonania odprawy celnej wymusza pomiędzy organami celnymi konkurencję, która przekłada się w konsekwencji na jakość świadczonych usług oraz efektywność działania organów celnych.

Cło jako element składki członkowskiej do Unii Europejskiej

Kolejnym czynnikiem związanym z akcesją Polski do Unii Europejskiej, który ma wpływ na wysokość ceł pobieranych przez organy Służby Celno-Skarbowej, jest składka członkowska. Po akcesji Polski do Unii cło stanowi dochód własny Unii i jest częścią tzw. tradycyjnych środków własnych (*Traditional Own Resources*).

Zobowiązanie Polski do odprowadzenia składki członkowskiej wynika z decyzji Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej²². Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 lit a powołanej dyrektywy, „zasoby własne zapisane w budżecie Unii składają się z opłat, składek, kwot dodatkowych lub wyrównawczych, kwot lub czynników dodatkowych, ceł pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Unii w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, ceł na produkty objęte nieobowiązującym już Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a także z wkładów i innych opłat przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynków cukru”. Podział taki uzasadnia się tym, iż system zasobów własnych Unii musi zapewnić odpowiednie składki na kształtowanie poszczególnych polityki Unii. Pogląd ten zyskał aprobatę w doktrynie prawa finansowego. Jak słusznie wskazują W. Bożek oraz P. Mańczyk, środki własne Unii stanowią podstawowe źródło finansowania zadań własnych Unii. Dochody uzyskiwane z ceł są wykorzystywane do finansowania wszystkich wydatków zapisanych w budżecie UE²³, w tym także inwestycji finansowanych przez Polskę ze środków pochodzących z Unii.

Od 1 stycznia 2014 roku aż 80% zaksięgowanych kwot, wynikających z ceł, odprowadzanych jest do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Natomiast pozostała część pozostaje w budżecie państwa członkowskiego, w którym pobrano cło. Państwa członkowskie, pozostawiając 20% pobranych kwot ceł, zobowiązane są przeznaczyć je na koszty poboru. Kwoty te powinny być przeznaczane na bieżące funkcjonowanie

²² Dz. Urz. UE. L 168 z dnia 7 czerwca 2014 r., s. 105.

²³ W. Bożek, P. Mańczyk, *Komentarz do art. 125 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 772–773.

organów celnych państw członkowskich. Dochody z cła, które przekazywane są do budżetu UE, ujemnie oddziałują na saldo budżetu państwa. Do momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej cło występowało w budżecie państwa po stronie dochodów. Sytuacja ta uległa zmianie 1 maja 2004 roku, od kiedy cło występuje zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W praktyce oznacza to, że po stronie wydatków cła w budżecie państwa są jednym z elementów składki członkowskiej i występują pod pozycją „środki własne Unii Europejskiej”, stanowiąc tradycyjne środki własne. Środki własne Unii Europejskiej przekazywane są w miesięcznych ratach odpowiednich kwot na rachunek Komisji Europejskiej²⁴. Czynnikiem ten wpłynął niekorzystnie na saldo budżetu państwa, gdyż jest ustalany w wysokości środków własnych w walucie euro, a ich wpłaty dokonywane są przez państwa członkowskie w walucie krajowej, według stałego kursu danej waluty do euro z końca roku poprzedzającego dany rok budżetowy. Tym samym powoduje to pojawienie się różnic kursowych, co w konsekwencji wpływa na odchylenia pomiędzy kwotą środków własnych UE przewidzianą w budżecie danego kraju a kwotą ostateczną (wydatkowaną w skali roku).

Istotnym, a zarazem bezpośrednim skutkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej dla budżetu państwa w zakresie ceł pobieranych przez polskie organy celne było zredukowanie aż trzykrotnie dochodów pochodzących z ceł. Do budżetu unijnego trafia aż trzy czwarte pobranych przez organy celne ceł i należności celnych, co z całą pewnością należy uznać za czynnik negatywnie oddziałujący na saldo budżetu państwa, jeżeli pomija się inne przepływy finansowe między Polską a UE. Znaczący spadek dochodów uzyskiwanych z ceł należy wiązać także z innymi czynnikami, do których bez wątpienia trzeba zaliczyć:

- zniesienie w stosunku do państw członkowskich Unii Europejskiej ceł na artykuły rolne, jak również dodatkowych ceł ochronnych na towary przywożone po cenach dumpingowych,
- przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej UE, czego konsekwencją było obniżenie średniego poziomu stawek celnych w porównaniu z obowiązującymi przed akcesją²⁵,
- przeniesienie miejsca dokonania odprawy celnej do innych krajów Unijnych, co nie zostało zrekompensowane dodatkowymi dochodami wynikającymi z dopuszczenia towarów importowanych na terenie Polski²⁶.

²⁴ G. Mosiej, *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9, s. 101–102.

²⁵ G. Mosiej, *Efekty członkostwa Polski w europejskiej unii celnej – kto zyskał, a kto stracił i dlaczego? Autorefleksje zróżnicowane*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 2, s. 49.

²⁶ *Ibidem*, s. 49.

Związany z przystąpieniem do Unii Europejskiej bezcłowy przepływ towarów w ramach ugrupowania nie tylko oddziaływał na wysokość wpływów z cel, lecz również wymusił wysokość „podatków granicznych” pobieranych w imporcie towarów, ponieważ cło stanowi podstawę naliczenia podatku akcyzowego i podatku VAT. Im większe jest zobowiązanie z cła, tym większy jest dochód z podatku akcyzowego i podatku VAT.

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione powyżej wnioski, należy stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE wywarło bardzo duży wpływ na całe krajowe prawo celne, a niewątpliwie największą konsekwencją była utrata części dochodów z cel, które przez rozliczenia z budżetem UE stanowią unijne źródło dochodów. Regulacje unijnego prawa celnego obowiązujące w Polsce stanowią jedną z dziedzin, która niemal całkowicie regulowana jest na poziomie unijnym, w następstwie tego we wszystkich państwach członkowskich Unii obowiązują jednolite zasady dotyczące wymiany handlowej z zagranicą. Oprócz regulacji unijnego prawa normy dotyczące prawa celnego zawarte zostały również w prawie polskim. Mają one charakter uzupełniający prawo unijne i dotyczą przede wszystkim wewnętrznych (wewnątrz krajowych) aspektów stosowania prawa celnego.

Wspólna Taryfa Celna UE stanowi istotny instrument, na podstawie którego wyliczane jest cło. Jej konstrukcja prawna często wykorzystywana jest do uszczuplenia krajowego i unijnego budżetu. Jej zaniżenie w przypadku przywozu towarów na unijny obszar celny powoduje poważne szkody finansowe w dochodach budżetowych, gdyż maleją dochody uzyskiwane z cel w poszczególnych państwach członkowskich. Nie oznacza to jednak, że wraz z członkostwem w strukturach unijnych polskie prawo celne przestało automatycznie obowiązywać. Prawo celne poszczególnych państw członkowskich jest stosowane, gdy regulacje unijne wyraźnie dopuszczają możliwość wewnętrznego uregulowania niektórych kwestii przez poszczególne państwa członkowskie lub gdy zagadnień takich nie regulują.

Czynnikiem bezpośrednio wpływającym na wysokość dochodów z cel stanowiących dochód budżetu państwa jest także możliwość wyboru miejsca odprawy celnej. W tym przypadku budżet państwa członkowskiego nie tylko zasila wartość cła, lecz także pozostałych danin publicznych pobieranych w obrocie towarowym z zagranicą.

Na podstawie poczynionych wniosków, należy postulować usprawnienie polskich służb celnych w celu efektywnie przeprowadzonych procedur celnych, co poniekąd jest już realizowane przez zwiększenie informatyzacji odpraw celnych czy wprowadzenie instytucji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO).

Literatura

- Bożek W., Mańczyk P., *Komentarz do art. 125 ustawy o finansach publicznych*, w: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019.
- Drozdek A., *Cechy normatywne cła jako daniny publicznej w polskim i unijnym prawie celnym*, „Acta Iuris Stetinensis” 2018, nr 3 (23).
- Drozdek A., *Instrumenty prawne ochrony rynku państw członkowskich*, w: *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2018.
- Drozdek A., *Charakter prawny cła jako daniny publicznej w krajowym i unijnym prawie celnym*, Szczecin 2017.
- Kuna-Marszałek A., *Postępowanie antydumpingowe jako instrument protekcji*, Łódź 2007.
- Mosiej G., *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9.
- Mosiej G., *Efekty członkostwa Polski w europejskiej unii celnej – kto zyskał, a kto stracił i dlaczego? Autorefleksje zróżnicowane*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 2.
- Olechowski J., *Importerzy cło płacą w Niemczech. Budżet traci na tym setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” z dnia 20 września 2010 r., <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/452510,importerzy-clo-placa-w-niemczech-budzet-traci-na-tym-setki-milionow-zlotych.htm>.
- Polska 2005. Raport o stanie handlu zagranicznego, Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych*, Warszawa 2005.

Akty prawne

- Decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. L 168 z dnia 7.06.2014 r., s. 105).
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 861/2010 z dnia 5 października 2010 r., zmieniające załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 284 z dnia 29 października 2008 r.).

- Rozporządzenie Komisji WE nr 1789/2003 z dnia 11 września 2003 r., zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2568/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz wspólnej taryfy celnej (Dz. Urz. WE L nr 281).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L nr 269 z dnia 10 października 2013 r., s. 1, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. WE L 256 z dnia 7 września 1987 r., s. 1).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 768 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1169 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 864 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2011 r., sygn. I GSK 367/10, Lex nr 1070709.

THE CONSEQUENCES OF POLAND'S ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION ON THE STATE BUDGET WITHIN DUTIES COLLECTED BY THE CUSTOMS AND TAX SERVICE

Summary

Poland's accession to the European Union has brought numerous changes at various law levels, namely within the financial law. It is unquestionable that the biggest changes regarding budget settlements have been observed in the customs law, from duties. The Polish customs regulations are one of those areas that are nearly completely

regulated at EU level and thus all Member States have uniform rules regarding foreign trade. The Common Customs Tariff is an essential tool applied for the calculation of duties. Its legal construction is often used to reduce the national and EU budget. The reduction in the Common Customs Tariff in the case of entry of goods into the EU customs territory results in serious financial damage in budget revenues as revenues derived from customs duties decrease in particular Member States.

Keywords: duty, public levy, customs authorities, state budget