

Wspólnotowy kodeks celny na zewnętrznych granicach Unii

Roman Zdybel

Próba oceny skuteczności stosowania rozporządzeń i dyrektyw implementowanego prawa do systemu wewnętrznego państwa (cz. 1/3)

Integracja europejska powoduje konieczność uszczelnienia zewnętrznych granic Wspólnoty, mającego między innymi na celu zahamowanie napływu przestępczości zorganizowanej o podłożu mafijnym, za-

równy w aspekcie kryminalnym jak i gospodarczym, a także w sferze własności intelektualnej oraz co najbardziej istotne należytego wykonywania i stanowionego prawa wspólnotowego.

Prawo Unii Europejskiej, szczególnie wspólnotowe przyjmowane w filarze pierwszym, rozporządzeń, dyrektyw i decyzji art. 249 TWE¹ jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich i ma charakter wiążący, a nad jego stosowaniem czuwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Zastępowanie prawa

¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 1 listopada 1993r. Dz. U. Nr 90 poz. 964 z 2004r.

wspólnotowego na zewnętrznych granicach Unii, ingerowanie w jego materię w sposób zmieniający rezultat dyrektywy, czy rozporządzeń zarówno aktami normatywnymi jak i prawem miejscowym, w tym głównie tzw. prawem powielaczowym przełożonych i struktur hierarchicznych, doprowadza do jego obrazu i wymiernych strat dla budżetu państwa oraz całej Wspólnoty poprzez uszczuplanie należności, jako źródła zasadniczych i wymiernych wpływów finansowych. W konsekwencji może być przedmiotem zarzutu Komisji Europejskiej wniesionego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz wydania w formie orzeczenia wiążącej wykładni tego organu w zakresie stosowania prawa unijnego i kar finansowych. Administracja rządowa jako bezpośredni wykonawca wiążącej dyrektywy ma na bieżąco monitorować jej wykonanie, a w przypadku zagrożeń wynikających z jego stosowania, sporów kompetencyjnych itp., podejmować i wdrażać skuteczne kroki prawne, organizacyjne i kompetencyjne, zmierzające do usunięcia niedociągnięć i nieprawidłowości w tym zakresie.

Na kanwie powyższych rozważań nasuwa się pytanie o wykonywanie merytorycznego nadzoru nad organami administracji niezespolej pozostających pod zwierzchnictwem wojewody jako terenowego organu administracji rządowej ogólnej w zakresie przestrzegania prawa wspólnotowego na zewnętrznych granicach Unii? W skład organów administracji niezespolej stanowiących listę do ustawy o administracji rządowej² w województwie wchodzi dyrektorzy izb oraz naczelnicy urzędów celnych. Problem wykonywania nadzoru nad izbami i urzędami celnymi ze strony wojewodów dotyczy w szczególności tzw. ściany wschodniej, gdzie dotychczasowe granice po wejściu w życie układu z Schengen i zniesieniem kontroli paszportowej na zachodniej i południowej granicy państwa z dniem 20/21 grudnia 2007 r. stały się ważnymi zewnętrznymi granicami wschodnimi Unii. Obecne usytuowanie izb i urzędów celnych w strukturze administracji niezespolej, zarówno pod względem prawnym jak i funkcjonalno-organizacyjnym nie sprzyja sprawowaniu

pełnego i merytorycznego nadzoru nad tymi strukturami ze strony wojewodów na wschodniej granicy Unii, dlatego też zagadnienie to wymaga pilnego ustawowego uregulowania, ponieważ administracja rządowa odpowiada przed Komisją Europejską za bezkolizyjne wykonywanie dyrektyw, w tym szczególnie Wspólnej Taryfy Celnej.

Dyrektywy to najbardziej skuteczny instrument prawny bezkolizyjnego funkcjonowania Wspólnoty. Państwo członkowskie ma wprowadzić swobodę wyboru formy i środków niezbędnych do pełnego osiągnięcia zakresu dyrektywą rezultatu, lecz stosując zasadę lojalności (solidarności, art. 10 TWE) zobowiązane jest do podjęcia wszelkich działań na rzecz pełnego wykonania postanowień dyrektywy w określonym terminie. Komisja Euro-

Obecne usytuowanie izb i urzędów celnych w strukturze administracji niezespolej, nie sprzyja sprawowaniu pełnego i merytorycznego nadzoru nad tymi strukturami.

pejska będąc organem wykonawczym Wspólnoty często korzysta z dyrektyw, szczególnie w zakresie problematyki wymagającej interwencji oraz ujednolicenia procedur, zasad i pragmatyki stosowania prawa wspólnotowego, zarówno poprzez implementację w prawie krajowym, jak i w sferze obejmującym jej zewnętrzne granice. Państwo związane dyrektywą musi wydać wewnętrzne przepisy prawne w formie ustaw i przepisów wykonawczych rozporządzeń w celu bezwzględniego osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie. W przeciwnym razie może narazić się na zarzut bezczynności, obrazu, oportunistu i niespójności prawa krajowego oraz działania na szkodę procesu integracyjnego Wspólnoty. A to w konsekwencji powoduje konieczność ingerencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³.

Nieosiągnięcie celu wskazanego w dyrektywie może spowodować pociągnięcie państwa członkowskie-

go do odpowiedzialności odszkodowawczej. Zgodnie z wykładnią prawa wspólnotowego oraz zasadności stosowania prymatu bezpośredniego skutku i nadrzędności, prawo krajowe powinno być tak interpretowane, by było zgodne z prawem wspólnotowym oraz służyło lepszej realizacji zasad i celów wskazanych do osiągnięcia w tym prawie.

Od momentu upływu terminu na implementację dyrektywy, organ stosujący prawo bez względu na stan polskiego ustawodawstwa w dniu 1 maja 2004 r. i później, obowiązany jest stosować wszystkie dyrektywy, których to termin na implementację już upłynął, bowiem obowiązują w polskim porządku prawnym mocą Traktatu Akcesyjnego, o ile nie przewidziano dodatkowych terminów lub okresów przejściowych. Niekiedy organ stosujący prawo zmuszony jest do dokonywania kreatywnej interpretacji prawa tak, by zapewnić prawu wspólnotowemu pełną skuteczność w krajowym porządku prawnym.

Zgodnie z zasadą wykładni efektywnej, organ interpretujący prawo ma obowiązek dokonywania takiej wykładni prawa wspólnotowego, która gwarantuje osiągnięcie celu wskazanego w interpretowanym przepisie prawnym. Jak więc w kontekście obowiązywania Wspólnotowego Kodeksu Celnego i Rozporządzeń Komisji Wspólnoty Europejskiej nr 3199/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego dla celów zwolnienia od podatku akcyzowego⁴ i Dyrektywy Rady 92/83/EWG z 13 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholi i napojów alkoholowych traktować negatywną praktykę organów celnych nadinterpretowania tego prawa poza konstytucyjnymi źródłami, aktami wewnętrznego kierowania, w postaci pism, okólników, poleceń i wytycznych? Z następstw prawnych zasady prymatu prawa wspólnotowego wynikają wiążące dla państwa

² Art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577.

³ J. Barcz., E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, Integracja Europejska, Oficyna Walters Kluger 2007r. s. 105.
⁴ Dziennik Urzędowy L 288, 23/11/1993 P. 0012 – 0015.

członka następujące nakazy:

- a) efektywnej implementacji prawa wspólnotowego, w tym zakaz stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym i nakaz uchylenia takiego prawa krajowego,
- b) zakaz kwestionowania ważności norm wspólnotowych przez krajowe organy, w tym przez trybunały konstytucyjne państw członkowskich,
- c) zakaz stosowania przez krajowe organy stosowania prawa jakichkolwiek przepisów krajowych sprzecznych z prawem wspólnotowym⁵.

Powstaje zatem kolejne pytanie: czy wspólnota europejska zabezpiecza swoje interesy na zewnętrznych granicach, szczególnie na granicy wschodniej? Na tak postawione pytanie od strony prawnej należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, natomiast inaczej przedstawia się problem wykonania dyrektyw unijnych przez poszczególne polskie urzędy i instytucje, w tym służbę celną (izby i urzędy celne). W służbie celnej w dużej mierze stosowane jest „prawo powielaczowe” kreowane przez przełożonych, w formie poleceń i wytycznych, które nagminnie wydają dyrektorzy izb celnych oraz naczelnicy urzędów celnych. Powszechne są więc przypadki nadinterpretacji wspólnotowego i krajowego prawa, wręcz niekiedy celowego rozmyślnego naruszania w partykularnym interesie określonych osób, firm i podmiotów gospodarczych. Takie działania negują całkowicie materię prawną dyrektyw unijnych i prowadzą w konsekwencji do przemytu towarów przez granicę na wielką skalę oraz znacznego szczyplenia należności Skarbu Państwa, w tym naruszania ograniczeń przywozu albo wywozu towarów, wymagających stosownych pozwoleń oraz objętych limitem w ramach kontyngentu ilościowego lub taryfowego.

Rzeczywistość na zewnętrznych granicach Wspólnoty poddaje w wątpliwość prawidłowość sprawowania kontroli celnej przez ustawowo powołane m.in. do tego celu organy celne, w tym nadzoru służbowego pełnionego przez ministra finansów nad dyrektorami izb celnych i naczelnikami urzędów celnych⁶ oraz nadzoru przez nich sprawowa-

nego nad podległymi funkcjonariuszami celnymi. W świetle powyższego budzi także poważne zastrzeżenia tryb naboru na wyższe i średnie stanowiska kierownicze w służbie celnej oraz konkursu przyjmującego ostateczną formę mianowania dyskredytacyjnego.

Istotą i założeniem w pragmatycznym znaczeniu służby celnej na zewnętrznych granicach Wspólnoty jest pełne zabezpieczenie interesów państw członkowskich przed niekontrolowanym napływem towarów, szczególnie tych które cechuje znaczna dysproporcja cenowa oraz co istotne, zapewnienie dochodów Skarbowi Państwa oraz wpływów do Wspólnoty, poprzez pobieranie ceł, podatków i innych opłat należnych od importowanych towarów. Tak więc uszczelnianie zewnętrznych granicy oraz ochrona rynku wewnątrz Wspólnoty staje się zadaniami priorytetowymi dla służb granicznych, celnych i innych instytucji powołanych do tego celu.

PROBLEMY STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO ZABEZPIECZAJĄCEGO INTERESY EKONOMICZNO – GOSPODARCZE UNII

Państwo ponosi znaczny wysiłek finansowy związany z utrzymaniem przejść granicznych, wśród których nie wszystkie przynoszą zadowalające korzyści, a niektóre z nich, zwłaszcza drogowe, w tym przeznaczone do ruchu pieszego z istoty i założenia przynoszą straty nie tylko finansowe, chociaż mogą być przejściami dochodowymi w warunkach bezwzględnej przestrzegania w praktyce prawa wspólnotowego. Obecnie powszechnie przyjmowana i tolerowana fikcja prawna o turystycznym charakterze tych przejść na ścianie wschodniej w dłuższym przedziale czasowym nie jest do utrzymania, choćby ze względu na drobno - przemysłowy ich charakter, jako bezsprzecznie notoryjny fakt uszczelniany przez ludność strefy nadgranicznej, która traktuje często ten proceder z powodu braku miejsc pracy (bezrobocie), jako jedyne źródło utrzymania i egzystencji wielu rodzin, nie tylko ze strefy przygranicznej. Z ostrożnych danych szacunkowych wynika, że z pieszego i drogowego przejścia w Medyce utrzymuje się około 25 tysięcy ludzi,

zamieszkałych po obu stronach granicy Unii. Z przyczyn wyłącznie koniunkturalizmu politycznego notoryjnie służby celne nie wykonują w sposób należyty i skuteczny rozporządzenia ministra finansów w zakresie legalnego wprowadzania na polski obszar celny wyrobów akcyzowych, zwłaszcza papierosów. Uskuteczniła w tym zakresie tolerancja, często bezradność służb celnych, a także innych służb uprawnionych do kontroli tego zagadnienia na całym obszarze kraju, doprowadziła do rozwoju drobnego przemytu oraz powstania nowej kategorii podróźnych tzw. „mrówek”, które niewątpliwie utrudniają, a często wręcz uniemożliwiają przekraczanie tego przejścia w założonym ruchu turystycznym. Jednak nie tylko „mrówki” powodują wielogodzinne kolejki do odpraw, lecz nadal funkcjonujący swoisty system kontroli granicznej i celnej, oparty dalej na skrajnych założeniach z poprzedniego reżimu i systemu politycznego, określanego mianem mentalności „homo sovieticus” oraz istniejąca sytuacja społeczno-ekonomiczna spowodowana głównie brakiem miejsc pracy, jako legalnego źródła dochodu i egzystencji rodzin oraz pauperyzacja społeczeństwa.

Tryb dokonywania kontroli, a zwłaszcza rutynowe do niej podejście, w tym mentalność wielu funkcjonariuszy, którzy traktują wszystkich podróźnych na równi z przemytnikami, nie tylko poprzez sam sposób prowadzenia kontroli, ale także poprzez częste naruszanie dóbr osobistych oraz powszechne kontrole osobiste i publiczne obmacywanie podróźnych (takie postępowanie funkcjonariuszy było niedopuszczalne w poprzednim ustroju), świadczy z jednej strony o naruszaniu godności i poniżaniu człowieka, z drugiej strony wskazuje na brak profesjonalizmu w kontroli. Prowadzone z zasady obligatoryjnie, systemowe szczegółowe kontrole, jak tłumacza miejscowe służby graniczne są konieczne w imię uszczelnienia zewnętrznych granic Wspólnoty, przy czym zbyt płytko służby poj-

⁵ Unia Europejska, Prawo Instytucjonalne i Gospodarcze, Dom Wydawniczy ABC 2005, s. 422 - 423.

⁶ Art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577.

mują racjonalność tego zagadnienia, skoro na granicy służby celne, chcą sprawdzić każdą osobę i każdy pojazd, to muszą się liczyć z faktem, że w ten sposób dokonywana kontrola hamuje płynność nie tylko całego ruchu granicznego, lecz prowadzi do wielogodzinnych kolejek i konfliktów przy przekraczaniu granicy.

Taki system kontroli musi ulec radykalnej zmianie nie tylko z powyższych powodów, ale także z tego względu, że od wielu lat jest źródłem braku płynności przejścia oraz negatywnego obrazu Wspólnoty. Postępuje zatem w szybkim tempie degradacja przejść granicznych na zewnętrznych granicach Wspólnoty, co implikuje wprowadzenie nie tylko pilnych zmian prawnych i organizacyjnych, a najbardziej kadrowych. Pełnomocnicy graniczni powołani do czuwania nad bezkolizyjnym funkcjonowaniem przejść, zwłaszcza w zakresie płynności ruchu osobowego i samochodowego, współpracy i współdziałania z państwami sąsiednimi oraz do bieżących kontaktów, są praktycznie niewidoczni, natomiast podróżni skazani tylko na siebie w dobowych oczekiwaniach na odprawę w skandalicznych warunkach higieniczno-sanitarnych.

Incydentalny charakter lustracji tych przejść przez Rzeczników Praw Obywatelskich, jest posunięciem chybionym, wyłącznie organizowanym dla celów populistycznych i nie mającym żadnego związku z przykrą rzeczywistością. Jak dalece fikcja prawna, organizacyjna i strukturalna służb granicznych skutecznego negatywny wizerunek Wspólnoty na jej zewnętrznych granicach, niech świadczy chociażby wcześniej podnoszony fakt nagminnego naruszania godności człowieka, praw i wolności obywatelskich oraz nieprzestrzegania standardów wspólnotowych. Praktycznie ani administracja rządowa ani służby celne czy graniczne nie są zainteresowane poprawą wizerunku tych przejść, wykazując ich nawet niedostateczną obsadę personalną, etatową czy strukturalną, spowodowaną wzmożonym ruchem pseudoturystycznym, nakręcanym przez te służby oraz funkcjonujące na obrzeżach przejść różne „punkty i skupki” zajmujące się skupem i dystrybucją to-

warów akcyzowych przemycanych w drobnych ilościach podczas częstych przekroczeń granicy.

Skuteczną barierą, przynajmniej w założeniu, miały być mobilne służby celne i nie tylko, operujące poza przejściem z prawem do przeglądania bagaży. Jednakże ich organizacja i działanie oraz osiągnięte rezultaty pozostawiają wiele do życzenia. Swoistym panaceum na rozwiązanie nawarstwionych problemów przejść granicznych może być wprowadzenie zapowiadanej wspólnej kontroli na kierunkach służb, państw granicznych, a nawet co wydaje się pożądaną alokację służby na zewnętrzne granice wspólnoty z innych państw Unii. Takie zjawiska jak powszechnie (notoryjnie) panująca korupcja funkcjonariuszy służb granicznych i celnych w przejściach państw graniczących ze Wspólnotą oraz stosunkowo niski poziom tych służb, a także ich arogancja przy sprawowaniu kontroli, byłyby znacznie zredukowane w warunkach takiej wspólnej kontroli.

Incydentalny charakter lustracji przejść przez Rzeczników Praw Obywatelskich, jest posunięciem chybionym, wyłącznie organizowanym dla celów populistycznych i nie mającym żadnego związku z przykrą rzeczywistością.

Zreformowany system niewątpliwie zneutralizowałby płynność ruchu granicznego i zwiększył przepustowość przejść, co generalnie zmieniło by ich wizerunek. Powinien być także rozwiązany problem dublowania się kontroli na granicy, zwłaszcza pomiędzy Strażą Graniczną a Urzędem Celnym, chociażby w zakresie kontroli międzynarodowych przewozów towarowych, co w praktyce wydłuża czas kontroli osób, towarów i pojazdów.

Czas najwyższy zadbać o właściwy i pożądaný wizerunek Wspólnoty, zwłaszcza obraz służby celnej (także granicznej) oraz definitywnie pozbyć się funkcjonariuszy, którzy szkodzili i nadal szkodzą tym służbom, a co dowodzą liczne aresztowa-

wania w ostatnim okresie wielu funkcjonariuszy (76 osób), w większości z przejścia drogowego w Medyce. Jednakże na kanwie aresztowań powstaje pytanie o dalszą przydatność do służby przełożonych, którzy utracili zdolność do kierowania, doprowadzając beczynnością do notoryjnego zjawiska korupcji urzędniczej i naruszeń dyscypliny. Brak właściwego klimatu służby, w tym aresztowania, ale także masowe zwolnienia na własną prośbę młodych funkcjonariuszy w ostatnim czasie świadczą o tym, że w służbie celnej nie ma warunków do realizacji zadań na odpowiednio wysokim poziomie merytorycznym, wręcz brak jest przyzwolenia i poszanowania dla rzetelnej pracy, a za taki stan rzeczy w dużym stopniu ponoszą odpowiedzialność wyżsi przełożeni oraz administracja rządowa (województwie). Niestety w tym zakresie pomimo lansowanego werbalizmu ze strony czynników odpowiedzialnych za służby graniczne i celne, w tym za przejścia graniczne, praktycznie nic się nie zmieniło na lepsze. Zjawiska korupcyjne nadal występują, szerzy się nepotyzm i arogancja przy wykonywaniu kontroli, widoczny jest brak profesjonalizmu w służbach granicznych i celnych oraz występuje naruszanie wspólnotowego i krajowego prawa.

Na kanwie powyższych rozważań powstaje pytanie, gdzie tkwi problem w należyтым funkcjonowaniu przejść granicznych, w tym efektywnym sprawowaniu kontroli celnej oraz prawidłowym pobieraniu cel, podatków i danin do Skarbu Państwa i budżetu Wspólnoty z tytułu importu towarów na jej zewnętrznych granicach i w maksymalnym uszczelnianiu tych granic? Podstawowym źródłem egzekwowalności należności celnych i podatkowych są kolejowe towarowe przejścia graniczne, przez które są przemieszczane ogromne ilości towarów, zarówno w asortymencie jak i w wartości.

Kolejowe przejścia graniczne dostarczają tym samym najwięcej, spośród wszystkich przejść granicznych wpływów do Skarbu Państwa (przykładowo przejście kolejowe w Medyce pobiera rocznie około 400 milionów należności), a pomimo tego od wielu lat w większości są zaniedbane i nie doposażone w sprzęt służ-

żący do kontroli przewożonych przez granicę towarów, w szczególności brakuje terminali do kontroli celnej, w tym urządzeń do prześwietlania wagonów i kontenerów.

Powstaje pytanie o stan faktyczno-prawny takich działań? Na tak zadane pytanie nie można udzielić sensownej odpowiedzi, bowiem trudno zrozumieć niedostrzeganie rangi i problemów przejść kolejowych przez władze i instytucje państwowe, w sytuacji gdy przynoszą tak duże dochody dla Skarbu Państwa i całej Wspólnoty. Wydaje się, że problem chociażby tkwi w tym, że towarowe przejścia kolejowe nie są medialne oraz mają zupełnie odmienny charakter, a tym samym nie występuje tutaj bezpośrednio zjawisko korupcji, jak to ma miejsce na innych przejściach granicznych.

Zadziwiającym jest fakt, że teren kolejowych przejść granicznych jest praktycznie ogólnie dostępny dla wszystkich osób, niekonieczne związanych z obsługą obrotu towarowego, dlatego też niezwłocznie należy podjąć działania mające na celu monitorowanie terenu i obiektów, a także ruchu pociągów towarowych, aby ograniczyć chociażby podłoże przemytu na dużą skalę różnych towarów. Obecna infrastruktura towarowych kolejowych przejść granicznych jest wynikiem także zaniedbań ze strony PKP - wieloletniego gospodarza przejść kolejowych, a ostatnio wojewodów gospodarzującymi nimi od 2006 roku. Istniejąca skromna infrastruktura uniemożliwia sprawowanie należytej kontroli celnej, a wykonywane czynności w dużej mierze ograniczone są tylko do kontroli dokumentów na przewożone towary i środki przewozowe. Brakuje fizycznych możliwości przeprowadzenia na stacji granicznej PKP w Medyce rewizji celnej, a często także oględzin zewnętrznych towaru i środka przewozowego, z powodu niedostatecznej obsady funkcjonariuszy celnych. Z tego względu przejście kolejowe w Medyce jest wiktymologicznie podatne do przemytu na wielką skalę różnych towarów, w tym nie jest wykluczone zagrożenie bezpieczeństwa państwa przemysłem towarów podwójnego zastosowania oraz broni i materiałów służących do działań terrorystycznych.

Taki stan rzeczy oraz duży i sta-

le rosnący ruch towarowy wymusza także określony sposób przeprowadzenia kontroli dokumentów na przewożone towary i sprzyja powstawaniu nieprawidłowości w zakresie taryfikacji towarów i należności celnych. Kwalifikacja przez funkcjonariuszy towarów do odpraw celnej ma istotne znaczenie w zakresie prawidłowego przypisywania kodów dyrektyw wspólnotowych (taryfy celnej wspólnotowej) mających decydujący wpływ na wysokość pobieranych i egzekwowanych opłat celnych. Opłaty celne (akcyzowe) mają dużą wagę, bowiem przykładowo wpływają na rentowność importera/przedsiębiorcy, a zwłaszcza na końcowe przeznaczenie towaru, niezgodne z deklarowanym w zgłoszeniu celnym i służące do prowadzenia działalności przestępczej.

Przez przejścia graniczne kolejowe ze strony Ukrainy importowane są do kraju znaczne ilości alkoholu etylowego skażonego jako komponentu dla przemysłu chemicznego. Ten alkohol przykuwa coraz większą uwagę świata przestępczego

Rygor w zakresie dokumentacji przywózowej wystawionej przez zagranicznego dostawcę towaru jest znaczny i nie ma możliwości legalnego wprowadzenia na wspólnotowy obszar celny towaru bez listu przewozowego, faktury i certyfikatu producenta czy świadectwa pochodzenia towaru, wymaganego przy stosowaniu preferencji lub związanego z ograniczeniami przywozu danego towaru. Te dokumenty jako źródła dowodowe winny być podstawą do podejmowania i wdrażania przez funkcjonariuszy czynności kontrolnych i wymaganego rozstrzygnięcia, w tym bezwzględnego stosowania dyrektyw wspólnotowych. Zaznaczyć należy, że organ celny w domniemaniu prawdziwości tych dokumentów i zgodności deklarowanego towaru, zezwala na jego czasowe składowanie na przejściu granicznym, na okres do 20 dni, czyli do czasu dokonania zgłoszenia celnego SAD, bez fizycznego spraw-

ienia przywiezionego towaru, co jest podyktowane wcześniej podnoszonymi ograniczonymi możliwościami przeprowadzenia takiej kontroli na stacji granicznej.

Nie jest tajemnicą, że przez przejścia graniczne kolejowe, w szczególności w Medyce ze strony Ukrainy importowane są do kraju znaczne ilości alkoholu etylowego skażonego jako komponentu dla przemysłu chemicznego. Ten alkohol przykuwa coraz większą uwagę świata przestępczego, a to nie z powodu możliwości jego kradzieży podczas postoju na bocznicach kolejowych, lecz z racji jego wykorzystywania do nielegalnej produkcji alkoholu na terenie kraju, czemu, jak wskazuje tryb dokonywania kontroli celnej, sprzyjają działania organu celnego.

Na przejściu kolejowym w Medyce, co najmniej od 2005 roku odprawiane są cysterny z przywiezionym z Ukrainy alkoholem etylowym. Zważyć należy, mimo iż w dokumentach przewozowych dostawcy towaru widnieje alkohol etylowy skażony, z zawartością co najmniej 95% czystego spirytusu, objęty kodem 2207, to organ celny zmienia ten alkohol na koncentrat płynu lub płyn do czyszczenia szyb według kodu taryfy celnej 3820. Z prawnego punktu widzenia funkcjonariusz celny od momentu próbobrania, do czasu zakończenia weryfikacji zgłoszenia celnego kwestionuje prawdziwość i wiarygodność dokumentów dostawcy towaru wprowadzonego na wspólnotowy obszar celny oraz wdraża niekorzystne dla Skarbu Państwa i całej Wspólnoty decyzje celne, zwalniające towar z należnego podatku akcyzowego i z cła, a tym samym pozbawia dochodów budżetu państwa i Wspólnoty. Czynności te funkcjonariusz wykonuje wprawdzie z polecenia przełożonych, lecz nie może równocześnie powoływać się na kontrakty, które zwalniają go, zarówno z odpowiedzialności karno-skarbowej jak i z niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień służbowych wyczerpujących znamiona art. 231 k.k.

W takim przypadku dla uniknięcia odpowiedzialności karnej i innej winien na podstawie art. 36 ustawy

⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1999r. O Służbie Celnej, tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 156, poz. 1641

o służbie celnej⁷ na piśmie odmówić wykonania polecenia, za potwierdzeniem odbioru przez przełożonego. Domniemanie prawdziwości dokumentów dostawcy towaru, jak i samego towaru można podważyć (zakwestionować) tylko i wyłącznie dowodowymi źródłami prawnymi oraz kategorię opinią laboratorium podpisaną przez upoważnionego funkcjonariusza celnego.

Sporządzona opinia, a nie samo badanie laboratoryjne zakończone sprawozdaniem biegłego w której opisuje wszystkie wykonane czynności i zastosowane metody (odczynniki), a także swoje spostrzeżenia jakich biegły dokonał w trakcie tych badań, zakończoną wnioskami w drodze konkluzji jest odrębnym, samoistnym środkiem dowodowym. Natomiast przeprowadzający (wykonujący) badania biegły, który podpisuje opinie jest osobowym źródłem dowodowym⁸.

Istotnym warunkiem wymagającym dla opinii laboratoryjnej jako samoistnego środka dowodowego jest aby funkcjonariusz celny wykonujący badania posiadał wiedzę specjalistyczną z danej dziedziny, w których stwierdza się jakieś okoliczności a opinia może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, czyli podjęcie decyzji celnej przez funkcjonariusza. Tylko tak przeprowadzone badanie laboratoryjne zakończone kategorię opinią przez uprawnionego biegłego może być podstawą do wzruszenia prawdziwości dokumentacji przywozowej towaru dostawcy oraz istniejącego do chwili wydania opinii laboratoryjnej domniemania prawdziwości tych dokumentów. Nie można bowiem podejmować i wdrażać brzemienne w skutkach i następstwach decyzje zwalnianie towar wprowadzony na wspólnotowy obszar celny z podatków i opłat wyłącznie na podstawie oglądu organoleptycznego czy domniemanej opinii klasyfikacyjnej, odsyłającej do bliżej niesprecyzowanego w strukturze organu administracji celnej, organu dla ostatecznego potwierdzenia wyników badań.

PODSTAWY PRAWNE I DOWODOWE WDRAŻANIA DECYZJI CELNYCH

Wprowadzenie towaru na wspólnotowy obszar celny jest pro-

cesem skomplikowanym, zarówno od strony technicznej jak i dokumentacyjnej. Przewoźnikiem towaru z którym dostawca zawiera umowę przewozu są Ukraińskie Koleje Państwowe, które w ramach umowy międzynarodowej dalej współpracują z PKP Cargo S.A, realizując przewóz po stronie polskiej. W posiadaniu tych przewoźników jest zarówno towar (ładunek) dostawcy jak i jego dokumentacja przywozowa (list przewozowy, faktura, certyfikat jakości producenta towaru, świadectwo pochodzenia towaru).

Funkcjonująca od 1971 roku na kolei, podpisana jeszcze z rządem ZSRR umowa bilateralna powołała do życia instytucje kolejowych agentów zdawczo-odbiorczych z dyslokacją po przeciwnych stronach granic (agent PKP na Ukrainie a agent kolei UŻ w Polsce).

Podstawowym obowiązkiem wzmiankowanego agenta kolejowego jest przekazanie we władztwo PKP Cargo, zarówno ładunku (składu pociągu towarowego) jak i dokumentacji na podstawie wykazu zdawczego, wynikającego podobnie jak wszystkie procedury, z umów międzynarodowych SMGS i CIM. Następnie w przywozie PKP Cargo przedstawia towar wraz z dokumentacją organowi celnemu do objęcia deklaracją skróconą DSK przywiezionego towaru, gdzie funkcjonariusz celny z przejścia kolejowego przyjmuje przedstawienie towarów i rejestruje w ewidencji celnej, co z punktu widzenia prawnego oznacza przyjęcie ładunku o znacznej wartości pod swoisty iluzoryczny dozór celny i taką samą odpowiedzialność (system Celina).

Stacje i bocznice kolejowe z powodu otwartej przestrzeni nie mogą być należycie zabezpieczone przez szczupłe struktury SOK, a tym samym składy wagonów narażone są na kradzieże, czy zmianę istotnej chemicznej struktury ładunku przed dokonaniem ostatecznej odprawy celnej. Na deklaracji skróconej (podczasowym składowaniem) towar może pozostawać do 20 dni względnie dłużej po przedłużeniu terminu przez organ celny, celem dokonania niezbędnych do odprawy formalności celnych, lecz w takim przypadku oczywiście powstaje problem opłacenia przewoźnikowi wyższego postojowego w związku z zajęciem

torów kolejowych. W tym terminie najbardziej optymalnym, odbiorca towaru winien dokonać zgłoszenia celnego za dokumentem SAD. Pozostawanie więc w beczynności zarówno importera towaru jak i działającej z jego upoważnienia agencji celnej nie jest przypadkowe i wymaga dalszego wywodu zmierzającego do obejścia prawa (Wspólnotowego Kodeksu Celnego). Agencja celna będąc instytucją wyspecjalizowaną do przygotowania całościowego do odprawy celnej dokumentacji, zamiast zgłoszenia celnego (dokumentu SAD) przedkłada urzędowi celnemu pisemny wniosek z prośbą o umożliwienie pobrania próbek towaru przywiezionego zza granicy dla kontrahenta krajowego. Oczywiście wniosek nie posiada żadnego uzasadnienia konieczności tzw. próbobrania do badań laboratoryjnych towaru składowanego na przejściu granicznym (wprowadzonego na wspólnotowy obszar celny). Zaznaczyć należy, iż w obecnym i w poprzednim stanie prawnym funkcjonariusze celni nie byli upoważnieni do technicznego pobierania próbek, w tym cieczy z cystern wykorzystywanych następnie do badań laboratoryjnych, dlatego też takie czynności na otworach wlewowych cystern w ich górnych częściach dokonują sami pracownicy wyspecjalizowanych firm pobierających próbki na zlecenie agencji celnej. Pobrane w ten sposób próbki do badań (przy założeniu iż materiał faktycznie został pobrany z cysterny a nie zamieniony, względnie dolane potajemnie skażalniki, w stopniu zmieniającym skład chemiczny) są plombowane przez funkcjonariusza celnego, który faktycznie do końca nie wie co plombuje, działając w tym momencie w zaufaniu i w dobrej wierze do pracownika pobierającego próbki towaru do badań. Zaufanie nie może być jednak w tym przypadku podstawą do legalizowania czynności pracownika firmy przez funkcjonariusza celnego i narażanie na szwank organu celnego. Z całą mocą należy również podkreślić, że przy pobieraniu próbek cieczy do badań nie uczestniczy, choć ma taki obowiązek agent celny zlecający w imieniu importera całą pro-

⁸ T.Hanausek, Kryminalistyka, zarys wykładu, Kraków Zakamczaka 1998 r. s.160-161.

cedurę, a wszelkie próby jego wezwania przez organ celny do obligatoryjnego uczestniczenia w takich czynnościach kończą się z reguły odmową przy argumentacji, że pracownik firmy pobierającej próbki działa z upoważnienia agencji.

Reasumując ten wątek wyводу należy stwierdzić, iż skoro funkcjonariusz celny nie ma upoważnienia (nie jest odpowiednio przeszkolony do pobierania próbek z cystern otworów wlewowych w ich górnych częściach i na wysokości ponad 3 m), to ma też prawo odmowy plombowania pobranych w ten sposób próbek do badań laboratoryjnych. Przeciwnie stanowisko prowadzi do poświadczania nieprawdy dla wywołania skutków prawnych i wydania opinii na próbkach nie pochodzących z cystern kolejowych. Agent celny pomimo, że nie uczestniczy w tym próbobraniu, to końcowo podpisuje protokół z tych czynności sporządzony przez funkcjonariusza celnego (poświadczając nieprawdę na dokumencie dla wywołania skutków prawnych). Zastanawiającym w tej czynności jest fakt iż agencja celna posiadając dokumenty dostawcy towaru, ani w tym momencie, ani w ogóle nie kwestionuje ich wiarygodności (autentyczności), wykazując i dowodząc po stronie bezwarunkowej konieczności próbobrania do badań ładunku złożonym organom celnym wniosku ich podrobienie lub przerobienie, względnie nie wykazuje, że dokumenty pochodzą od nieupoważnionego dostawcy. Tylko bowiem takie uzasadnienie we wniosku jest podstawą prawną i faktyczną do wyrażenia zgody przez organ celny na pobranie próbek dostarczonego towaru, a następnie poddanie go badaniom laboratoryjnym.

Z analizy źródłowych dokumentów jednoznacznie wynika, że agencja celna sporządzając wniosek o pobranie próbek towaru z góry (telepatycznie) zakłada, nie mając żadnych podstaw prawnych lub faktycznych do kwestionowania prawdziwości dokumentów dostawcy, że w cysternach kolejowych jest inny chemicznie asortymentowo i składnikowo towar (ciecz). Z listu przewozowego dostawcy towaru sporządzonego przez Barski Kombinat Spirytusowy, jego świadectwa pochodzenia i innej dokumentacji jedno-

znacznie wynika, że przez kolejowe przejście graniczne w Medyce dostarczono w każdej cysternie 67 tysięcy litrów alkoholu etylowego o zawartości co najmniej 95% czystego spirytusu, który w deklarowanej nazwie towaru do badań wnioskowanych przez agencję celną jest już jedynie środkiem zapobiegającym zamarzaniu i płynem przeciwołodzeniowym, kod CN 3820.

Powstaje więc zasadnicze pytanie kierowane do agencji celnej o podstawy faktyczne i prawne tej swoistej i telepatycznej metamorfozy dokumentów, która we wniosku o pobranie próbek dostarczony towar według dokumentów określa jako alkohol etylowy (według dostawcy ukraińskiego spirytus rektyfikowany) o dowolnej mocy, skażony, a drugi raz deklaruje bez podania uzasadnienia i wskazania po-

Skoro funkcjonariusz celny nie ma upoważnienia do pobierania próbek z cystern w ich górnych częściach i na wysokości ponad 3 m, to ma też prawo odmowy plombowania pobranych w ten sposób próbek

twierdzącego dokumentu, na deklarowany płyn zapobiegający zamarzaniu, który w sugestii o takim oznaczeniu winien być poddany badaniu laboratoryjnemu, dla ustalenia faktycznej tożsamości towaru. Na etapie składanego przez agencję celną wniosku o takie pobranie próbek towaru urząd celny nie może wszcząć ani przeprowadzić postępowania karnego skarbowego o poświadczanie nieprawdy przez agencję celną oraz chęci świadomego i celowego zaniżenia opłat celnych, bowiem dla materializacji znamion odpowiedzialności czynu niezbędne jest dokonanie zgłoszenia celnego za dokumentem SAD (wniosek o próbobranie nie wyczerpuje znamion dokumentu). Takiego zgłoszenia jednak agencja na tym etapie nie dokonuje, ponieważ celowo oczekuje na pozytywną opinię laboratorium celnego, legalizującego i potwierdzającego bardzo wątpliwą „zasadność”

nie tylko wniosku o pobranie próbek towaru, ale także prawidłowość zalegalizowanego tą czynnością zgłoszenia celnego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych. Oczywiście tak enigmatycznie sporządzony wniosek o próbobranie bezkrytycznie kierowany jest do dalszej procedury przez kierownika zmiany oddziału celnego (obecność obowiązująca funkcjonariusza przy pobieraniu próbek towaru) z oczywiście spodziewaną ekspertyzą, która jest zakończona domniemaną i dorozumiewaną oraz dwuznaczną w treści opinią Referatu Laboratorium Celnego Izby Celnej w Przemyśle⁹. Z treści opinii bowiem wynika, że w następstwie przeprowadzonych analiz laboratoryjnych według celnych metod stwierdzono, iż przedmiotowy towar m.in. ze względu na wysoką zawartość alkoholu etylowego (w badaniach nie pokuszono się nawet na podanie tej zawartości oraz na obecność izopropylenu i substancji powierzchniowo czynnej, którą ustalono w badaniach) i tu uwaga, cytuję „może stanowić koncentrat niezamrażającego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych na bazie alkoholu etylowego”.

Czyżby w tej odkrywczej opinii laboratorium celnego Barski Spirytusowy Kombinat w wielkości tego zakładu i liniach technologicznych zamiast spirytusu etylowego 95%, skażonego bitrexem (benzoesan denatonium i izopropylem) działając na własną szkodę produkował i eksportował na wspólnotowy obszar celny koncentrat niezamrażającego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych? Opinia laboratorium nie jest kategorię i nie może w świetle prawa w tym brzmieniu poprzez użycie wyrazu „może” stanowić podstawę do wdrażania przez służby celne jakichkolwiek decyzji, ponieważ takie działania uszczuplają należności Skarbu Państwa i polecenia przełożonych w tym zakresie są bezprawne i warunkują ich odpowiedzialność z tytułu Wspólnoty, a wyczerpania znamion przekroczenia uprawnień służbowych (art. 231 kk.).

Asekuracyjna opinia laboratorium w końcowym stwierdzeniu informuje zleceniodawcę, a tym sa-

⁹ Decyzja nr 36/2007 Dyrektora Izby celnej w Przemyśle w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Izbie Celnej w Przemyśle

mym organy celne, że cytuję „zgodnie z decyzją nr 36/ 2007 Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu w/s nadania Regulaminu Organizacyjnego Izby Celnej w Przemysłu, Referat Laboratorium Celne nie podejmuje czynności urzędowych zmierzających do zwolnienia arbitralnego cieczy z podatku akcyzowego, a posiada jedynie uprawnienia udzielania „opinii (dyrektor Izby nie zna wymogów prawnych dla opinii jako odrębnego samoistnego środka dowodowego RZ) i składania propozycji dotyczących klasyfikacji próbek towarów będących przedmiotem przeprowadzonych badań i analiz fizykochemicznych, dlatego też o ostatecznej klasyfikacji winny zdecydować odpowiednie organy administracji celnej”.

W treści przedstawionego wyводу pseudoopinii jednoznacznie wynika, że nie może ona stanowić środka dowodowego podejmowania i wdrażania merytorycznych czynno-

ści celnych, a propozycje laboratorium nie są wiążące dla organu celnego, podobnie jak cała opinia, zważywszy na fakt, iż samo laboratorium ma wątpliwości co do wartości dowodowej badań odsyłając zleceniodawcę do bliżej nieokreślonego w strukturach celnych organu administracji celnej dla przeprowadzenia ostatecznej klasyfikacji badanej cieczy, w szczególności do za kwestionowania dokumentacji dostawcy i ładunku, a tym samym poświadczania przez niego nieprawdy w dokumentach dla wywołania skutków prawnych (wdrożenia niekorzystnych dla Skarbu Państwa decyzji celnych) i sporządzania w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów odpowiedniego wystąpienia do Rządu Ukrainy. Oczywiście takie wystąpienie nie ma żadnych racjonalnych podstaw prawnych, ośmieszyłoby nie tylko polski rząd, ale i Wspólnotę Unijną, o czym zarówno agencja celna jak i urząd cel-

ny doskonale wiedzą.

Powstaje więc pytanie, dlaczego laboratorium izby celnej, jako organu celnego II instancji, sporządza wątpliwe pod względem prawnym i dowodowym opinie, działając w tym zakresie na własną szkodę i szkodę Skarbu Państwa?



Roman Zdybel,
doktor nauk
prawnych Uni-
wersytetu Jagiel-
ońskiego, st. wy-
kładowca Pań-
stwowej Wyższej

Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemysłu. Autor licznych prac z dziedziny prawa karnego, pracy, handlowego oraz wspólnotowego. Ich merytoryczna wartość została wielokrotnie zauważona przez Trybunał Konstytucyjny po stronie uzasadnienia wyroku.