

## Rozdział 2

# WYŻSZY POZIOM ZARZĄDZANIA RYZYKIEM CELNYM W NOWYM PRAWIE CELNYM UNII EUROPEJSKIEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/2>

**Dariusz Leśniewski**

SWLEX Sp. z o.o.  
dariusz.lesniewski@swlex.pl

### Higher level customs risk management in the new EU customs law

#### Abstract

**Purpose:** The purpose of this study is to demonstrate whether the proposed changes to European Union customs law actually justify the claim that the customs union will be introduced to the next level, based on customs risk management.

**Design/methodology/approach:** The author performs a comparative analysis of the currently functioning customs regulations of the European Union (mainly the EU Customs Code) in the field of customs risk management, the practical approach to risk on the example of the Polish National Tax Administration (KAS) with the change in the European Union customs law regulations planned by the European Commission. The scope of the analysis includes terminology regarding customs risk used in regulations, IT tools, organisational structures of customs administration and the methodology currently used. Further, the study presents the new philosophy of customs risk management, included in the draft of the new Customs Code of the European Union, including the justification for the project.

**Findings:** It is a bit too early to be able to clearly confirm whether the customs union, which is the basis of the European Union, will actually be used and managed at a higher level than now. The reason for this is the lack of all planned regulations, including implementing ones, specifying individual issues of the practical functioning of the new risk-based approach. However, the European Commission's plans to build a new customs risk management system at the EU level should be assessed positively.

**Keywords:** customs risk, draft new EU customs law, risk management, customs control, customs authorities, AEO.

#### Sugerowane cytowanie:

Leśniewski, D. (2024). Wyższy poziom zarządzania ryzykiem celnym w nowym prawie celnym Unii Europejskiej. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Prawo i ryzyko celne* (s. 33–46). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

## 1. Wstęp

Komisja Europejska (KE) w maju 2023 r. przedstawiła projekt zmian prawa celnego (Komisja Europejska, 2023a) obowiązującego na terenie Unii Europejskiej (UE). Podano w nim, jako przyczyny koniecznych nowych regulacji, m.in. kwestie zorganizowania w praktyce unii celnej na wyższym niż dotychczas poziomie. Według autorów projektu nowe regulacje mają być oparte na kilku filarach, w tym na funkcjonowaniu nowego unijnego organu centralnego, zarządzającego nową ogólnounijną bazą danych celnych. Działania organów wymienionych w projekcie (KE, Urzędu UE ds. Celnych, krajowych organów celnych), które będą wykorzystywać dane celne, mają być uzależnione od zarządzania ryzykiem.

Pojęcia „ryzyko”, „analiza ryzyka”, „zarządzanie ryzykiem” są częstymi elementami prawodawstwa, zaleceń i wytycznych. Metodyki odnoszące się do zarządzania ryzykiem można poznać podczas różnego rodzaju spotkań lub szkoleń w wielu branżach (np. bezpieczeństwo informacji, ochrona danych osobowych, bankowość, logistyka, bezpieczeństwo i higiena pracy). Notabene wydaje się, że prezentowane nowe podejście do prawa celnego oparte na ryzyku jest bardzo podobne do tego, które funkcjonuje w ochronie danych osobowych (RODO). Powstało wiele opracowań na ten temat, jednakże w zasadzie zarządzanie ryzykiem powinno się opierać na realizacji klasycznego cyklu PDCA (*plan, do, check, act*), czyli cyklu Deminga. Innymi słowy, zarządzanie ryzykiem w każdej dziedzinie jest kształtowane zgodnie z tym cyklem, składającym się z kilku etapów: identyfikacji ryzyka, szacowania ryzyka, reakcji na ryzyko i weryfikacji.

Celem niniejszego rozdziału nie jest jednak szczegółowa analiza propozycji KE w tym aspekcie prawa celnego, nie są bowiem znane przepisy proceduralne i wykonawcze precyzujące sposoby i metody oraz narzędzia IT i analityczne, które mają być wykorzystywane w zarządzaniu ryzykiem celnym. Dlatego też przedstawiono tylko ogólne rozważania na temat podejścia projektodawców do kwestii zarządzania ryzykiem w porównaniu do obecnej sytuacji praktycznej występującej w polskich realiach, gdzie organami celnymi są naczelnicy urzędów celno-skarbowym oraz dyrektorzy izb administracji skarbowej, posługujący się umieszczonymi w pakiecie UKC<sup>1</sup> regulacjami oraz wykorzystujący w swoich działaniach określone narzędzia IT i metodykę zarządzania ryzykiem w trakcie różnych postępowań względem przedsiębiorców.

Niejako dla uzasadnienia tytułu niniejszego rozdziału warto zwrócić uwagę na pewną statystykę. Otóż w obowiązującym unijnym kodeksie celnym (UKC) (Rozporządzenie, 2013) słowo „ryzyko” występuje 60 razy, natomiast we wspomnianym

---

<sup>1</sup> Zwrot powszechnie używany w odniesieniu do aktów prawa celnego UE, skupionych wokół unijnego kodeksu celnego (UKC). W skład pakietu UKC wchodzi także: rozporządzenie delegowane, rozporządzenie wykonawcze oraz rozporządzenie delegowane uzupełniające.

projekcie (nowym unijnym kodeksie celnym, nUKC – zob. Komisja Europejska, 2023b) aż 209 razy, a jeśli do porównania włączy się także uzasadnienie wraz z oceną skutków projektu, wówczas będzie to liczba 302 razy. Może to świadczyć o roli, jaką zarządzanie ryzykiem ma odgrywać w przyszłych działaniach organów celnych.

## 2. Zarządzanie ryzykiem celnym – stan obecny

### 2.1. Obowiązująca podstawa prawna, czyli UKC

Aktualnie stosowany UKC w kilku kluczowych miejscach podkreśla znaczenie analizy ryzyka, zarządzania ryzykiem nie tylko podczas działań organów celnych, ale także w kontekście współpracy między organami oraz w niektórych przypadkach wobec poczyniń przedsiębiorców, występujących jako wnioskodawcy, a potem posiadacze pozwoleń (np. *authorised economic operator*, AEO). Jednakże regulacje te nie wskazują pełnej, obowiązującej w każdym przypadku metodyki zarządzania ryzykiem przeznaczonej dla przedsiębiorców, nie określają wszystkich zasad, metod i narzędzi stosowanych przez organy celne. Rozstrzygnięcia w tych kwestiach pozostawiono krajom członkowskim.

Warto przypomnieć, że przepisy prawa celnego UE należy interpretować przede wszystkim z wykorzystaniem wykładni systemowej i celowościowej. Do tego konieczne jest sięganie m.in. do wstępów (preambul) do aktów prawnych UE. Dlatego tak ważna jest lektura całego aktu prawnego, a nie tylko treści konkretnych przepisów. Poznanie celów i istoty danej instytucji prawa celnego UE jest możliwe nieraz tylko na podstawie wskazań zawartych we wstępie do UKC<sup>2</sup>. Stwierdzenie to dotyczy również kwestii odnoszących się do ryzyka celnego i zarządzania nim.

W punkcie 28 wstępu przewidziano, że przeprowadzanie kontroli celnych przez państwa członkowskie powinno odbywać się na podstawie ram wspólnego zarządzania ryzykiem i z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Niemniej w tym samym miejscu dodano pewne ograniczenie, gdyż wskazano, że owe ramy zarządzania ryzykiem mają się odnosić tylko do kontroli zharmonizowanych i nie mogą uniemożliwiać państwom członkowskim przeprowadzania losowych kontroli towarów. Dodano także, że celem opracowania i stosowania zarządzania ryzykiem na poziomie UE jest ograniczenia ryzyka dla Unii, jej obywateli i partnerów handlowych. W jednym zdaniu prawodawca europejski zawarł dwa różne

<sup>2</sup> Tak jest np. jeśli chodzi o zasady ogólne postępowania w sprawach celnych, które można odnaleźć w poszczególnych punktach wstępu do UKC.

ryzyka, z czego jedno z nich ma stanowić podstawę do ustalenia ogólnych zasad zarządzania ryzykiem. Ponadto nie wyjaśniono, co oznacza pojęcie „ryzyko dla Unii i jej obywateli”.

Terminologię i zwroty wyjaśniające, w jaki sposób organy celne i przedsiębiorcy powinny zarządzać ryzykiem celnym, należy szukać w dalszej części UKC. W art. 5 ust. 7 UKC znajduje się wyjaśnienie pojęcia „ryzyko”. Oznacza ono prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia zdarzenia mającego związek z wprowadzaniem, wyprawdaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza tym obszarem oraz z obecnością na obszarze celnym Unii towarów nieunijnych. Czyli *de facto* chodzi o każde działanie związane z towarem o statusie unijnym i nieunijnym, dokonywane w ramach dozoru celnego, obowiązku uregulowania sytuacji prawnej towaru podlegającego regulacjom prawa celnego UE. Ponadto w przepisie tym wskazano także, że prawdopodobieństwo i skutki wystąpienia dotyczą tylko zdarzenia, które:

- uniemożliwiałyby prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych,
- przynosiłyby szkodę interesom finansowym Unii i jej państwom członkowskim lub
- stanowiłyby zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska lub konsumentów.

Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że prawodawca europejski trafnie wskazał na dwa kluczowe elementy każdej definicji ryzyka, czyli na prawdopodobieństwo wystąpienia i skutki zdarzenia. Ponadto wyraźnie określił kryteria oceny, jednakże użył m.in. sformułowania „zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców”. Nasuwa się zatem spostrzeżenie, że w wyjaśnianiu ogólnych zasad dotyczących zarządzania ryzykiem celnym twórcy UKC opisują poszczególne pojęcia i definicje niekonsekwentnie i nieprecyzyjnie, gdyż używają zwrotów podobnych, ale nie identycznych. Pojęcia „obywatel Unii” i „mieszkaniec Unii” nie są przecież tożsame. Dodatkowo czym innym jest ryzyko Unii, a czym innym (raczej węższym znaczeniowo) zagrożenie bezpieczeństwa i ochrony Unii.

Kolejnym bardzo ważnym wskazaniem zawartym w UKC, odnoszącym się do interesującej nas kwestii, jest definicja ujęta w art. 5 ust. 25. „Zarządzanie ryzykiem” oznacza mianowicie systematyczne rozpoznawanie ryzyka, w tym również za pomocą kontroli losowych, oraz wprowadzenie wszelkich środków niezbędnych, aby ograniczyć możliwość jego wystąpienia. Przytoczona definicja w pewnym stopniu może pomóc w zrozumieniu, czym jest zarządzanie ryzykiem celnym. Dzięki niej zarówno organ celny, jak i przedsiębiorca rozumieją, że powinni identyfikować i oceniać ryzyko („rozpoznawać ryzyko”) oraz działać w celu ograniczenia możliwości jego wystąpienia. Niemniej z tekstu tego przepisu nie wynika wprost, że zarządzanie ryzykiem celnym opiera się na pełnym cyklu PDCA. Zabrakło co najmniej jednego z elementów cyklu (weryfikacji podjętych

działań). Jednak konieczność wystąpienia tego etapu można wyinterpretować ze wspomnianej definicji.

KE w swych działaniach będących realizacją założenia pełnej cyfryzacji zadań wynikających z prawa celnego UE (art. 6 ust. 1 UKC) uwzględniła także elementy wspomnianych ram zarządzania ryzykiem poprzez wdrożenie systemu Surveillance 3 (Decyzja, 2023). System ten jest wykorzystywany do celów monitorowania realizacji prawa celnego, zagrożeń dla UE, czyli w praktyce ryzyka celnego. Aby monitorować transakcje oraz zapewnić prawidłowe i jednolite wdrażanie Wspólnej Taryfy Celnej, wprowadzono nadzór nad towarami zgłoszonymi do procedury dopuszczenia do obrotu i procedury wywozu. Trzeba pamiętać, że organy celne państw członkowskich mają prawny obowiązek stosowania przepisów prawa celnego w sposób prawidłowy i jednolity, m.in. w celu ochrony interesów finansowych Unii.

Warto zatrzymać się również na nieco zaskakującym przepisie, czyli art. 13 UKC, którego tytuł to „Wymiana dodatkowych informacji między organami celnymi a przedsiębiorcami”. W przepisie tym prawodawca zawarł bardzo ważną wskazówkę odnoszącą się do relacji między organami celnymi a przedsiębiorcami. Po pierwsze, jest w nim wprost wyjaśnione, że organy celne i przedsiębiorcy mogą wymieniać także inne informacje niż te wymagane przepisami prawa celnego<sup>3</sup>. Po drugie, powinno się to odbywać najlepiej w ramach współpracy. Po trzecie, owa współpraca ma na celu identyfikację ryzyka i zapobieganie ryzyku. Z formalnego punktu widzenia ważne jest także to, że wymiana może odbywać się na podstawie pisemnego uzgodnienia i może obejmować dostęp organów celnych do systemów teleinformatycznych przedsiębiorców. Taka konstrukcja przepisu powoduje, że uzasadnione jest twierdzenie, iż podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie ryzykiem celnym są zarówno organy celne, jak i przedsiębiorcy uczestniczący w międzynarodowych łańcuchach dostaw. Co więcej, aby skutecznie przeciwdziałać m.in. zagrożeniom bezpieczeństwa Unii, organy celne i przedsiębiorcy powinni ze sobą współpracować. W praktyce jest to szczególnie widoczne np. w przypadku pozwoleń AEO na stosowanie procedur uproszczonych, gdzie zarządzanie ryzykiem (w tym analizą ryzyka) leży w gestii organów celnych, wnioskodawcy, a potem posiadacza pozwolenia. Zresztą w ramach systemu weryfikacji kryteriów niezbędnych do uzyskania pozwolenia AEO organy nakładają na przedsiębiorców posiadanie i stosowanie określonej metody obejmującej kwestię oceny ryzyka dotyczącą prowadzonej działalności gospodarczej (Chmielewski, 2023, s. 106). Jest ona oparta na materiałach przygotowanych przez KE i przez kraje członkowskie. Co ciekawe, wśród materiałów przygotowanych przez KE (Komisja Europejska, 2016; 2006, s. 6) znajduje się także opis modelu działania organów celnych weryfikujących wnioskodawców. Model ten zakłada, że czynności organu celnego powinny skupić się na pięciu podstawowych etapach:

<sup>3</sup> Są to przede wszystkim dane, które muszą znaleźć się w zgłoszeniach celnym, ale także we wszelkich wnioskach i załącznikach do nich.

1. Zrozumienie biznesu (operatora).
2. Wyjaśnienie celów organów celnych.
3. Identyfikacja ryzyka (które ryzyko może mieć wpływ na cele organów celnych).
4. Ocena ryzyka (które ryzyko jest najbardziej znaczące).
5. Reakcja na ryzyko; co zrobić z (pozostałymi) zagrożeniami.

Ilustrację wskazanej metody stanowi rysunek 1, obrazujący także kolejność działań organów celnych w związku z wnioskiem o pozwolenie AEO.



**Rysunek 1. Proces mapowania ryzyka**

Źródło: na podstawie (Komisja Europejska, 2006, s. 6).

Niemniej opracowanie KE nie stanowi obowiązującego prawa, lecz jest raczej zbiorem zaleceń do stosowania. Warto także wiedzieć, że zarządzanie ryzykiem celnym było przedmiotem analizy ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2021).

Niniejszy rozdział nie ma jednak na celu szczegółowego przedstawienia zasad zarządzania ryzykiem związanym z procesem wnioskowania i zarządzania pozwoleniem AEO (i stosowania procedur uproszczonych) przez organ celny i posiadacza takiego przywileju<sup>4</sup>. Natomiast po przeanalizowaniu zapisów UKC dotyczących

<sup>4</sup> Co ciekawe, według *Przewodnika zarządzania ryzykiem Światowej Organizacji Celnej* (World Customs Organization, 2006) ryzyko celne jest definiowane jako „potencjał nieprzestrzegania przepisów prawa celnego”, natomiast według wytycznych *The AEO compact model* (Komisja Europejska, 2006, s. 92) ryzyko celne w kontekście AEO należy określać jako prawdopodobieństwo, że działanie lub zdarzenie w negatywny sposób wpłyną na zdolności organizacji do spełniania wymogów i kryteriów AEO.

ryzyka warto pokrótce wyjaśnić, jak w praktyce są one realizowane w Polsce przez Krajową Administrację Skarbową (KAS).

## 2.2. Ogólne rozważania na temat zarządzania ryzykiem celnym w KAS

Zgodnie z UKC obecnie nie funkcjonuje zarządzanie ryzykiem na szczeblu unijnym, czyli brak jest pełnej harmonizacji działań organów celnych w ramach UE. Istnieją tylko ogólnie ramy wspólnego zarządzania ryzykiem, które umożliwiają określenie wspólnych priorytetowych obszarów kontroli oraz wspólnych kryteriów i norm ryzyka w zakresie ryzyka finansowego na potrzeby kontroli celnych. Podejście do konkretnych czynników ryzyka celnego może być wobec tego inne w poszczególnych krajach członkowskich. Taki stan rzeczy skutkuje niepewnością i nieufnością ze strony przedsiębiorców dokonujących zgłoszeń celnych w różnych krajach UE. Jak wobec tego zarządzanie ryzykiem celnym jest zorganizowane w Polsce?

Analiza dostępnych materiałów i aktów prawnych pozwala stwierdzić, że w ramach KAS funkcjonuje system zarządzania ryzykiem oparty na wyspecjalizowanych narzędziach IT, komórkach organizacyjnych i metodyce pracy. Jednakże system ten nie obejmuje wszystkich sytuacji i działań, które wymagają zarządzania ryzykiem.

Najważniejszym elementem systemu, którym dysponuje KAS, jest system informatyczny ZISAR, czyli Zintegrowany System Zarządzania Ryzykiem. Jest on przeznaczony do wszelkiego rodzaju analiz statystycznych, korzysta z bardzo szerokiego spektrum informacji niezbędnych zarówno do zarządzania ryzykiem celnym na poziomie operacyjnym, jak i do działań kontrolnych KAS, w tym także prowadzonych przez Służbę Celno-Skarbową (SCS). System został przygotowany, przetestowany i wdrożony produkcyjnie w ramach Programu e-Cło, jako dziedzinowe rozwiązanie warstwy analitycznej Systemu Informacyjnego Służby Celnej (SISC)<sup>5</sup> (Szmyd, 2019, s. 93). ZISAR w ramach kolejnego programu realizowanego przez Ministerstwo Finansów został zmodernizowany – obecnie występuje już z oznaczeniem „2” (Ministerstwo Finansów, b.d.). Postępowanie w tym zakresie prowadziła Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze. Centrum kompetencyjne odpowiadające za utrzymanie i rozwój ZISAR umieszczono także w strukturze Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze (Zarządzenie, 2019), natomiast właścicielem biznesowym systemu jest Departament Analiz Krajowej Administracji Skarbowej Ministerstwa Finansów (Centrum Informatyki Resortu Finansów, 2023). System ZISAR umożliwia zintegrowaną ocenę danych

<sup>5</sup> Wykorzystywany nadal, ale od czasu powstania Krajowej Administracji Skarbowej SISC to akronim słów: System Informacyjny Skarbowo-Celny.

pozyskiwanych z wielu źródeł, przeprowadzenie analizy ryzyka z uwzględnieniem dostępnych zbiorów analitycznych, wyznaczenie profilu ryzyka, priorytetów i zaleceń sparymetryzowanej kontroli towarów. Innymi słowy, ZISAR umożliwia zintegrowaną analizę, ocenę i weryfikację ryzyka związaną z towarem, transakcją przywozu/wywozu oraz uczestnikami łańcucha dostaw.

Niemniej w KAS są prowadzone różnego rodzaju postępowania celne czy też kontrolne i w trakcie ich realizacji ZISAR nie jest wykorzystywany (a przynajmniej nie w pełni). Są to np. działania związane z przedstawianym już wcześniej pozwoleniem AEO, gdzie stosowana jest nadal raczej „ręczna” analiza ryzyka, obejmująca także jego ocenę; wynik jest przedstawiany wnioskodawcy, a później posiadaczowi pozwolenia w ramach monitorowania i obrazowany na macierzy (mapie) ryzyka (rysunek 2).

Następstwa	5	bardzo wysokie					
	4	wysokie					
	3	średnie					
	2	niskie					
	1	bardzo niskie					
			bardzo niskie	niskie	średnie	wysokie	bardzo wysokie
			1	2	3	4	5
<b>Prawdopodobieństwo wystąpienia</b>							

### Rysunek 2. Mapa ryzyka stosowana w postępowaniu dotyczącym AEO

Źródło: na podstawie (Komisja Europejska, 2016, s. 93); pisma izb administracji skarbowej z raportami z monitorowania, kierowane do podmiotów AEO.

Wśród innych działań realizowanych przez KAS w zakresie prawa celnego UE, które powinny być wynikiem analizy ryzyka, są chociażby czynności kontroli celno-skarbowej prowadzone w stosunku do magazynów czasowego składowania czy rewizje towarów w przypadku zgłoszeń celnych (Różycki, 2018, s. 148).

W strukturach KAS znajduje się jeszcze jedna wydzielona jednostka organizacyjna zajmująca się kwestiami związanymi z zarządzaniem ryzykiem na poziomie ogólnopolskim. Jest to Wydział Strategiczne Centrum Analiz Izby Administracji Skarbowej w Katowicach. Wydział ten realizuje zadania centrum kompetencyjnego wspierającego komórkę ministerstwa właściwą do spraw analiz w zakresie prowadzenia Strategicznego Centrum Analiz (Krajowa Administracja Skarbowa, 2023, s. 12), a w swoich działaniach niewątpliwie wykorzystuje możliwości ZISAR.

Natomiast w każdym urzędzie celno-skarbowym i w każdej izbie administracji skarbowej funkcjonuje komórka organizacyjna wyspecjalizowana do spraw



zarządzania ryzykiem (Zarządzenie, 2019). Na poziomie izb administracji skarbowej zadania stojące przed taką jednostką organizacyjną to m.in.:

- prowadzenie działalności analitycznej, prognostycznej i badawczej dotyczącej zjawisk występujących we właściwości KAS oraz analizy ryzyka,
- nadzór nad analizami ryzyka prowadzonymi w podległych urzędach,
- ustalanie procedur działania przy zarządzaniu ryzykiem zewnętrznym oraz obiegu i trybu wymiany informacji w tym zakresie,
- pozyskiwanie i rejestrowanie, przetwarzanie i dystrybucja informacji niezbędnych do zarządzania ryzykiem zewnętrznym,
- zarządzanie ryzykiem zewnętrznym, w tym identyfikowanie obszarów zagrożeń mogących mieć wpływ na prawidłowość wypełniania obowiązków celnych oraz prowadzenie rejestru ryzyka w tym zakresie,
- opracowywanie analiz, sprawozdań i informacji niezbędnych do podejmowania decyzji związanych z realizacją polityki finansowej państwa oraz zarządzania ryzykiem,
- zlecenie przeprowadzania jednostkowych analiz ryzyka urzędom celno-skarbowym.

Analiza struktur KAS realizujących zadania związane z zarządzaniem ryzykiem celnym, wykorzystywanie dostępnych narzędzi, w tym ZISAR, oraz stosowanie metodyki identyfikacji, oceny, zapobiegania i weryfikacji ryzyka, świadczą o tym, że w KAS istnieje pewien wieloczołowy, wielowarstwowy system zarządzania ryzykiem celnym<sup>6</sup>.

### 3. Zarządzanie ryzykiem celnym – stan przyszły

Do grudnia 2023 r. opublikowano tylko dwa dokumenty opisujące zamierzenia KE co do reformy prawa celnego UE. W zasadzie można pokusić się o stwierdzenie, że zmiana ma podlegać realizacji w praktyce unii celnej łączącej kraje członkowskie UE. Wskazuje na to podtytuł dokumentu wyjaśniającego założenia reformy (Komisja Europejska, 2023a): *Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom*. Sugestia zawarta w tym sformułowaniu jest oparta w dużej mierze na nowym podejściu do zarządzania ryzykiem na poziomie nie krajowym, tak jak do tej pory, lecz unijnym. Obecnie, jak już wspomniano, funkcjonują jedynie ramy takiego spojrzenia na ryzyko celne dla całej UE. Tymczasem projektowane zmiany całkowicie odchodzą od dotychczasowych metod zarządzania ryzykiem

---

<sup>6</sup> Jednakże ocena działania tego systemu, jego skuteczność, dobór narzędzi i metod działania nie jest przedmiotem niniejszego opracowania.

z poziomu Brukseli, wprowadzają bowiem metodykę zarządzania ryzykiem, tworzą nowy Urząd UE ds. Celnych i bazę danych celnych, co ma prowadzić do centralizacji zarządzania danymi, dokonywania analiz danych i wykorzystywania ich w zapobieganiu ryzyku. Wprowadzony ma być także sformalizowany podział kompetencji poszczególnych organów celnych i organów UE wykorzystujących informacje gromadzone w nowo tworzonej bazie danych celnych. Niestety na tym etapie zmian nie są znane szczegółowo aspekty proponowanego nowego spojrzenia na funkcjonowanie unii celnej jako podstawy łączącej UE. W dalszej części rozdziału przedstawiano wybrane fragmenty projektowanych przepisów prawa celnego w zakresie zarządzania ryzykiem. Szczegółowa analiza będzie możliwa dopiero po opublikowaniu projektów przepisów wykonawczych lub dalszych wyjaśnień albo innego rodzaju wskazówek.

Według autorów projektu zmian prawa celnego UE dotychczasowe pojęcia dozoru celnego, kontroli celnej i środków ograniczających ryzyko w przyszłości mają opierać się na prowadzonym w czasie rzeczywistym procesie zarządzania ryzykiem całego łańcucha dostaw, który będzie uwzględniał perspektywę unijną, czyli można rzec, że będzie to zupełnie nowe podejście do zarządzania ryzykiem celnym, polegające na porzuceniu dotychczasowych ram zarządzania ryzykiem unijnym (dział IV nUKC). Kluczowym elementem planowanej reformy jest zatem poprawa zarządzania ryzykiem zarówno finansowym, jak i niefinansowym. Ponadto w przepisach projektu nUKC starano się w miarę transparentny sposób opisać procesy zarządzania ryzykiem finansowym i niefinansowym, a także rolę i granice odpowiedzialności KE, Urzędu UE ds. Celnych i organów celnych w tym zakresie. Dlatego też odniesiono się do kwestii wykorzystania unijnego centrum danych celnych do wspierania procesu zarządzania ryzykiem celnym oraz przewidziano możliwość prowadzenia kompleksowej wymiany i wykorzystania informacji istotnych dla zarządzania ryzykiem i wykonywania czynności kontroli celnej. Co więcej, przewidziano również konieczność przeprowadzania systematycznej oceny wdrażania mechanizmów zarządzania ryzykiem, tak aby proces zarządzania ryzykiem mógł być rozwijany i udoskonalany. Jednakże to nie koniec wręcz rewolucyjnych zmian, gdyż analiza ryzyka przeprowadzana na szczeblu unijnym przez Urząd UE ds. Celnych będzie podstawą do przekazywania do krajowych organów celnych unijnych zaleceń dotyczących kontroli celnych. Ponadto umocowanie prawne wspomnianego urzędu oraz zaleceń powoduje, że będą musiały one być wdrożone na poziomie krajowym. Jeśli tak się nie stanie, wówczas organy celne będą zobowiązane przedstawić urzędowi przyczyny braku ich wdrożenia. Dodatkowo założono, że to KE będzie przyjmowała wspólne kryteria i normy ryzyka oraz wyznaczała wspólne priorytetowe obszary kontroli w drodze aktów wykonawczych, czyli całkowicie odmiennie, niż dzieje się to obecnie.

Jaki wobec tego jest cel nowego spojrzenia na zarządzanie ryzykiem celnym? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie można znaleźć w uzasadnieniu projektu nUKC. Wyjaśniono tam, że celem jest to, aby administracje celne poszczególnych

krajów członkowskich koncentrowały się w dalszym ciągu w coraz mniejszym stopniu na poszczególnych przesyłkach, zgłaszanych towarach, a w zamian przekierowywały swoją uwagę na sprawowanie nadzoru nad łańcuchem dostaw w celu identyfikowania ryzyka. Sposób realizacji takich postulatów jest przedstawiony w tytule VI nUKC. Znajdziemy w nim także dyspozycję skierowaną do krajowych organów celnych. Jeśli organy celne otrzymają wymagane informacje o przesyłce i łańcuchu dostaw z wyprzedzeniem i nie zidentyfikują żadnego ryzyka, to nie powinny dokonywać dodatkowych czynności kontrolnych.

Odnosząc się do kwestii zapobiegania ryzyku celnemu, w tytule XI nUKC wskazano, że aby przygotować UE na różnego rodzaju sytuacje kryzysowe, Urząd UE ds. Celnych ma opracować scenariusze kryzysowe precyzowane przez odpowiednie protokoły i procedury działania. Wyjaśniono dodatkowo, że może to być m.in. stosowanie wspólnych kryteriów ryzyka, odpowiednich środków ograniczających ryzyko i ram współpracy. Jednakże opracowanie owych scenariuszy nie wystarczy, lecz muszą być one wdrażane. Ma to następować na mocy decyzji, którą KE podejmie poprzez przyjęcie i opublikowanie aktu wykonawczego.

Aby podkreślić znaczenie procesu zarządzania ryzykiem i konieczności podejmowania działań kontrolnych ze strony organów celnych na podstawie wyniku analizy ryzyka, w projekcie nUKC umieszczono szereg nowych definicji pojęć już znanych, jak i tych, których do tej pory w treści poszczególnych aktów prawnych nie było. Nowe pojęcia i ich definicje to m.in.: kryzys, dane, nadzór celny, kontrole losowe, sygnał świadczący o ryzyku, wynik analizy ryzyka, wspólne kryteria i normy ryzyka, strategia nadzoru. Ponadto rozszerzono terminologię dotyczącą kontroli celnych i ich wyników.

Nowością jest także metodyka zarządzania ryzykiem celnym, ujęta w tytule IV, rozdziale 3 nUKC, art. 50–55. Określono w nich już na początku, że czynności kontroli celnej będą realizowane na podstawie zarządzania ryzykiem, a przede wszystkim zautomatyzowanej analizy ryzyka. Ponadto jednoznacznie wskazano zakres zarządzania ryzykiem celnym poprzez określenie, że proces ten będzie obejmował zarówno towary, jak i przedsiębiorców oraz łańcuchy dostaw. Dodatkowo wynik analizy ryzyka będzie determinował, gdzie i kiedy będą stosowane lub wprowadzane te kontrole i inne środki ograniczające ryzyko. W dalszej części projektu wyjaśniono, jakie działania będą podejmowane w ramach zarządzania ryzykiem (np. identyfikacja, analiza, ocena lub przewidywanie ryzyka, w tym na podstawie metod statystycznych i predykcyjnych oraz kontroli losowych; opracowanie środków niezbędnych do zarządzania ryzykiem, w tym ustanowienie wspólnych priorytetowych obszarów kontroli, wspólnych kryteriów i norm ryzyka oraz strategii nadzoru; zalecanie i podejmowanie działań, w tym wybór odpowiednich środków ograniczających ryzyko i kontroli celnych). W kolejnych artykułach nUKC wyjaśniono podział ról i odpowiedzialności w procesie zarządzania ryzykiem między KE a nowym Urzędem UE ds. Celnych (który m.in. wykonuje działania w zakresie zarządzania ryzykiem na szczeblu Unii) i organami celnymi. Określono, czym są

wspólne kryteria i normy ryzyka oraz które informacje są istotne z punktu widzenia zarządzania ryzykiem i kontroli. Interesujące jest także jednoznaczne wskazanie, że organy celne wymieniają się informacjami o ryzyku ze sobą, z Urzędem UE ds. Celnych i KE. Niezmiernie istotne jest stwierdzenie, że to Urząd UE ds. Celnych w swoim zarządzaniu ryzykiem korzysta z unijnego centrum danych celnych.

Nie można pominąć jeszcze jednej nowości przewidzianej w nUKC, która będzie miała zasadnicze znaczenie dla prawidłowego wdrożenia celów reformy. Jest to wspomniane już unijne centrum danych celnych. Według nUKC centrum powinno umożliwiać wymianę danych z innymi systemami, platformami lub środowiskami w celu podniesienia jakości danych wykorzystywanych przez organy celne i Urząd UE ds. Celnych. Co więcej, centrum to ma być wykorzystywane także do wymiany odpowiednich danych celnych z innymi organami, aby zwiększyć skuteczność kontroli na rynku wewnętrznym UE i poszczególnych krajów członkowskich. Ponadto w punkcie 20 wstępu wskazano, że analiza danych (gromadzonych przede wszystkim w centrum danych celnych) powinna umożliwiać dokonywanie analizy ryzyka, analizy ekonomicznej i analizy progностycznej na potrzeby przewidywania potencjalnego ryzyka związanego z dostawami towarów przywożonych na obszar celny Unii lub z niej wywożonych.

## 4. Wnioski

W niniejszym rozdziale dokonano porównania systemu zarządzania ryzykiem celnym opartego na obecnym stanie prawnym i faktycznym z tym, który jest planowany do wdrożenia wraz z wejściem w życie nUKC. Jako przykład działającego systemu zarządzania ryzykiem wskazano ten funkcjonujący w KAS.

Różnice między nimi są olbrzymie, jeśli chodzi o podejście, skalę wykorzystywanych danych, ich ilość, metodykę i zapewne także narzędzia IT. Można stwierdzić, że rozbieżności te wynikają z nowej filozofii zarządzania ryzykiem na poziomie unii celnej. Będzie ona elementem niespotykanego dotychczas w UE praktycznego podejścia do zasad unii celnej łączącej kraje członkowskie.

Niemniej na tym etapie znajomości planów reformy nie można jednoznacznie stwierdzić, czy założenia twórców zmian, czyli wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom, będzie możliwe i czy sprawdzi się w praktyce. Jest to spowodowane przede wszystkim brakiem informacji dotyczących chociażby narzędzi analitycznych, które mają być wykorzystywane przez nowy urząd UE, brakiem doprecyzowania sposobów wymiany danych między organami celnymi a owym urzędem oraz brakiem wskazania, kto poniesie koszty związane ze zmianą dotychczasowych systemów zarządzania ryzykiem działających w krajach członkowskich (w tym z modyfikacją narzędzi IT, np. polskiego systemu ZISAR) – jeśli w ogóle

jest przewidziane wykorzystanie obecnie funkcjonujących sposobów i metodyk zarządzania ryzykiem w organach celnych.

Jednakże pozytywnie należy ocenić prezentowaną w nUKC ideę nowego podejścia w kwestiach celnych, opartego na procesie zarządzania ryzykiem. Co więcej, treść tego projektu pozwala sądzić, że zamierzone zmiany, polegające m.in. na utworzeniu bazy danych celnych na poziomie UE i wykorzystywaniu jej w analizach obejmujących ryzyka UE, a nie tylko krajów członkowskich, mogą doprowadzić do faktycznego poprawienia bezpieczeństwa UE i realizacji innych celów określonych w *Komunikacie Komisji UE* z 17 maja 2023 r.

## Bibliografia

- Centrum Informatyki Resortu Finansów. (2023). Odpowiedź Centrum Informatyki Resortu Finansów na pytanie w trybie informacji publicznej (nr sprawy: CIRF.DL2.0146.15.2023. HPYN.2) [niepubl.].
- Chmielewski, Z. (2023). *Instytucje i polityka celna RP w dobie cyfryzacji*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Decyzja. (2023). Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2879 z dnia 15 grudnia 2023 r. ustanawiająca program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w unijnym kodeksie celnym (Dz. Urz. UE L 2023/2879, 22.12.2023).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2021). *Kontrole celne – niedostateczna harmonizacja szkodzi interesom finansowym UE. Sprawozdanie specjalne nr 04/2021*. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_04/sr\\_customs\\_controls\\_pl.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_04/sr_customs_controls_pl.pdf)
- Komisja Europejska. (2006, 13 czerwca). *Authorised economic operators. The AEO compact model*. Working Document. TAXUD/2006/1452. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/aeo\\_compact\\_model\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/aeo_compact_model_en.pdf)
- Komisja Europejska. (2016, 11 marca). *Upoważnieni przedsiębiorcy. Wytoczne*. TAXUD/B2/047/2011 REV6. <https://www.podatki.gov.pl/media/9574/upowa%C5%BCnieni-przedsi%C4%99biorcy-wytoczne.pdf>
- Komisja Europejska. (2023a, 17 maja). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Reforma celna: wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom*. COM(2023) 257 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0257>
- Komisja Europejska. (2023b, 17 maja). *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 952/2013 (COM/2023/258 final)*. <https://tiny.pl/d5zlr>
- Krajowa Administracja Skarbowa. (2023). *Regulamin organizacyjny Izby Administracji Skarbowej w Katowicach*. Tekst ujednoczony obejmujący zmiany wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Katowicach: Nr 29 /2023

- z dnia 18 maja 2023. [https://www.slaskie.kas.gov.pl/documents/3559133/6817848/TU\\_18052023.pdf](https://www.slaskie.kas.gov.pl/documents/3559133/6817848/TU_18052023.pdf)
- Ministerstwo Finansów. (b.d.). *Program PUESC*. <https://tiny.pl/d5zld>
- Rozporządzenie. (2013). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (przekształcenie) (Dz. Urz. L 269/1 z 10.10.2013 ze zm.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32013R0952>
- Różycki, K. (2018). *Kontrola celno-skarbowa. Komentarz. Wzory, zestawienia i procedury kontrolne*. Wolters Kluwer.
- Szmyd, K. (2019). *Wpływ zarządzania administracją celną na funkcjonowanie polskiego handlu międzynarodowego*. CeDeWu.
- World Customs Organization. (2006). *Risk management compendium*. (EC0631EAE1b) Annex I to Doc. EC0631E. <https://tiny.pl/d5zl8>
- Zarządzenie. (2019). Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (tekst jedn. Dz. Urz. MF z 2023 r., poz. 61).