

Dr hab. Ewa Gwardzińska, prof. SGH

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID: 0000-0003-1656-2078

e-mail: egwardz@sgh.waw.pl

Nowy projektowany status przedsiębiorcy Trust and Check w unijnym obrocie celnym

The new projected status of the entrepreneur Trust and Check
in the EU customs turnover

Streszczenie

Propozycja unijnego ustawodawcy stworzenia nowego statusu przedsiębiorcy Trust and Check w obrocie celnym jest efektem reformy unii celnej i wprowadzenia ułatwień w obrocie celnym. Oparcie go na instytucji AEO i statusie upoważnionych przedsiębiorców AEO stwarza zaś podwaliny do przeniesienia partnerstwa biznesowo-celnego eksporterów i importerów na wyższy poziom z wykorzystaniem zasady *customs compliance* w obrocie celnym, tworząc tym samym trzecią grupę przedsiębiorców w obrocie celnym – przedsiębiorców Trust and Check – obok już istniejących przedsiębiorców AEO i zwykłych przedsiębiorców, z różnym poziomem współpracy z organami celnymi, ułatwieniami celnymi oraz poziomem zapewnienia bezpieczeństwa celnego. Celem artykułu jest przedstawienie założeń i kryteriów dostępu do instytucji Trust and Check oraz porównanie jej z obecnie istniejącą instytucją AEO, także w kontekście projektowanych zmian w ramach tej instytucji. Realizacja tego celu w powiązaniu z analizą pojęcia obrotu celnego oraz zaprojektowanymi definicjami legalnymi eksportera i importera przyczyni się do znalezienia odpowiedzi na zasadnicze pytanie badawcze: po co ustawodawca unijny projektuje nowy status przedsiębiorcy Trust and Check w unijnym obrocie celnym, opierając go na istniejącym statusie AEO?

Słowa kluczowe: obrót celny, instytucja Trust and Check, przedsiębiorca zaufany, instytucja AEO

JEL: K2

Abstract

The EU legislator's proposal to create a new status of a Trust and Check entrepreneur in customs turnover is the result of the reform of the customs union and the introduction of facilitations in customs turnover. And basing it on the AEO institution and the status of authorized AEO entrepreneurs creates the foundations for moving the business and customs partnership to a higher level based on the principle of customs compliance in customs turnover for exporters and importers, thus creating a third group of entrepreneurs in customs turnover – Trust and Check entrepreneurs, in addition to the already existing: AEO economic operators and ordinary economic operators with different levels of cooperation with customs authorities, customs facilitations and the level of customs security assurance. The aim of the article is to present the assumptions and criteria for access to the Trust and Check institution and to compare it with the currently existing AEO institution as well as future planned changes within this institution. The implementation of this goal in conjunction with the analysis of the concept of customs turnover and the designed legal definitions of the exporter and importer will contribute to finding the answer to the main research question: Why is the EU legislator designing a new status of Trust and Check entrepreneur in the EU customs turnover, basing it on the existing AEO status?

Keywords: customs turnover, Trust and Check institution, Trust and Check entrepreneur, AEO institution

Uwagi wstępne

Przedsiębiorcy zaangażowani w międzynarodowy obrót towarowy przyczyniają się w znacznym stopniu do pogłębienia bezpieczeństwa przepływu towarów w obrocie celnym, gdzie nadzór nad nim sprawują organy celne. Stąd też stworzenie silnych ram partnerstwa biznesowo-celnego przyczyni

ni się niewątpliwie do (art. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013):

- zwiększenia ochrony interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich;
- zwiększenia ochrony Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej;

- zapewniania bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami; oraz

- utrzymania należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej.

Uczestnictwo przedsiębiorców w obrocie celnym następuje w postaci różnych czynności prawnych i faktycznych, materialnoprawnych oraz czynności procesowych, decyzji i innych działań podejmowanych przez nich w kontaktach z innymi przedsiębiorcami i organami celnymi oraz organami sądowymi (Gwardzińska & Gwardzińska-Chowaniec, 2022).

Pojęcie obrotu celnego

Obrót celny, podobnie jak i obrót prawno-celny, nie jest pojęciem normatywnym, nie został zdefiniowany w przepisach celnych. W praktyce stanowi on część obrotu gospodarczego, który jest związany z działalnością eksportową lub importową. Pojęcie obrotu celnego jest zatem sprzężone z obrotem gospodarczym, zwanym dawniej obrotem handlowym, który w zasadzie należy do pojęć ekonomicznych i jest definiowany jako wymiana dóbr i usług będących przejawem prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej podlegającej prawom rynkowym.

L. Wilk (2011) obrót gospodarczy definiuje jako całokształt faktycznych i formalnych stosunków gospodarczych opartych na ustawowej działalności gospodarczej. Jest to definicja obrotu gospodarczego w ścisłym, formalnym znaczeniu, opierająca się na założeniu, że podstawą obrotu gospodarczego jest legalna działalność gospodarcza, a obrót gospodarczy – według definicji szerokiej – wskazany autor określa jako całokształt wszystkich zachowań faktycznych o charakterze gospodarczym, których celem jest osiągnięcie zysku.

Obrót gospodarczy jest również obrotem cywilnoprawnym, gdzie całokształt zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz wymianą dóbr i usług podlega przepisom prawa o charakterze prywatnym, które chroni interes jednostki. Powszechnie przyjmuje się i dzieli obrót gospodarczy na: obrót zwykły konsumencki – niezawodowy oraz obrót profesjonalny, zawodowy, który realizowany jest przez przedsiębiorców (Kamela-Sowińska, 2015).

Obrót celny, zwany również obrotem celnoprawnym, konstytuują normy prawne o charakterze publicznym, które chronią interes państwa i obejmują obrót towarami o charakterze niehandlowym, niezwiązany z prowadzoną działalnością gospodarczą, oraz obrót towarami o charakterze handlowym, który jest związany z prowadzoną działalnością eksportowo-importową. Zarówno obrót niehandlowy, jak i handlowy ma związek z ryzykiem celnym, a więc wprowadzaniem, wyprowadzaniem, tranzytem, przemieszczaniem lub końcowym przeznaczeniem towarów przemieszczanych między obszarem celnym Unii a państwami lub terytoriami znajdującymi się poza tym obszarem oraz z obecnością na obszarze celnym Unii towarów nieunijnych, które gwarantują prawidłowe stosowanie środków unijnych lub krajowych,

a także bezpieczeństwo i ochronę Unii i jej mieszkańców w zakresie zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, środowiska lub konsumentów oraz zabezpieczają interesy finansowe całej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich (art. 5 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013).

Ustawodawca unijny nie definiuje wprawdzie obrotu towarów o charakterze niehandlowym czy handlowym, ale definiuje pojęcie towarów o charakterze niehandlowym (art. 1 pkt 21 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446).

W przypadku obrotu o charakterze niehandlowym mamy do czynienia z wywozem lub przywozem towarów dokonywanym okazjonalnie przez osoby prywatne, a towary te składają się wyłącznie z towarów przeznaczonych na użytek własny podróżnych lub ich rodzin, lub zawierają towary przeznaczone na prezenty, a ich rodzaj i ilość nie wskazują na ich wywóz lub przywóz w celach handlowych.

W przypadku obrotu celnego o charakterze handlowym towarami przewożonymi w bagażu osobistym lub wysyłanymi do odbiorcy w państwie trzecim będzie on wynikiem niespełnienia chociażby jednej z wyżej wskazanych przesłanek, a więc będzie dotyczył działalności handlowej lub obrót będzie związany z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Założenia nowej instytucji Trust and Check w UE

Instytucja AEO versus projektowana instytucja Trust and Check

Projektowana obecnie unijna instytucja Trust and Check (art. 25 wniosku rozporządzenia Parlamentu i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013, powoływane, dalej jako Wniosek rozporządzenia), czyli zaufanych przedsiębiorców, którzy mają być przejrzystymi przedsiębiorcami w obrocie celnym, pomimo że opiera się na założeniach instytucji AEO (Authorised Economic Operator) stworzonej przez Światową Organizację Celną (World Customs Organization – WCO) w czerwcu 2005 r. w ramach mechanizmu standardów zabezpieczających i ułatwiających handel światowy – *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (WCO SAFE Framework), to jednak przenosi zarówno dotychczasowych przedsiębiorców AEO, jak i przyszłych przedsiębiorców AEO na wyższy poziom partnerstwa biznesowo-celnego z wykorzystaniem podstawowej zasady prawa celnego *customs compliance* (Gwardzińska, 2023; Grant Thornton, b.d.).

Zasadę tę w najszerszym ujęciu możemy określić jako zdolność podmiotów prawa celnego do wypełnienia swoich zobowiązań prawnych w zakresie dopełnienia formalności celnych oraz zasad i procedur dotyczących odprawy celnej eksportowej lub importowej towarów w elektronicznym środowisku celnym e-Cło (Gwardzińska, 2023), przy czym wypełnianie tych obowiązków ma być nadzorowane przez organy celne, gdyż przedsiębiorcy Trust and Check zobowią-

zani są do udzielania organom celnym dostępu do swoich systemów elektronicznych rejestrujących przepływ towarów w ramach prowadzonej przez nich działalności eksportowo-importowej.

Warto podkreślić w tym miejscu, że główna idea stworzenia instytucji AEO była oparta na analizie ryzyka celnego i rozdziale przepływów handlowych o niskim ryzyku od przepływów handlowych o wysokim ryzyku celnym przez granice celne poszczególnych państw oraz pogłębieniu partnerstwa biznesowo-celnego w ramach instytucji upoważnionych przedsiębiorców (AEO) w oparciu o filar Customs-to-Business (C-2-B) WCO SAFE. I to ona stanowi tutaj bazę wyjściową do określenia standardów dla przedsiębiorców Trust and Check, czyli zaufanych, przez organy celne (Gwardzińska & Gwardzińska-Chowanec, 2022).

Obecnie obowiązujące przepisy celne definiują upoważnionych przedsiębiorców AEO jako osoby, które w ramach swojej działalności gospodarczej zajmują się działaniami objętymi przepisami prawa celnego, mają swoją siedzibę na unijnym obszarze celnym oraz spełniają nałożone prawem wymogi, dotyczące (art. 5 pkt 5 i art. 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 oraz Gwardzińska, 2014):

- braku poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, w tym braku skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością gospodarczą wnioskodawcy;

- wykazania przez wnioskodawcę, iż posiada wysoki poziom kontroli swoich operacji i przepływu towarów, który zapewniony jest przez system zarządzania ewidencją handlową oraz – w stosownych przypadkach – transportową, co umożliwia przeprowadzanie właściwych kontroli celnych;

- wypłacalności, którą uznaje się za udowodnioną, gdy wnioskodawca ma dobrą sytuację finansową pozwalającą mu na wypełnianie zobowiązań, stosownie do rodzaju prowadzonej przez niego działalności gospodarczej;

- standardów kompetencji i kwalifikacji zawodowych (w odniesieniu do pozwoleń AEOC) – spełnienie praktycznych standardów w zakresie kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością;

- standardów bezpieczeństwa i ochrony (w odniesieniu do pozwoleń AEOS), które uznaje się za spełnione, gdy wnioskodawca wykaże, że utrzymuje odpowiednie środki mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i ochrony międzynarodowego łańcucha dostaw, w tym w obszarze odnoszącym się do integralności fizycznej i kontroli dostępu procesów logistycznych, procesów związanych z postępowaniem z określonymi rodzajami towarów, w obszarze odnoszącym się do personelu oraz w obszarze identyfikacji partnerów handlowych.

W nowym unijnym projekcie Wniosku rozporządzenia kryteria te ulegają wyraźnej zmianie. W pierwszym kryterium brane są pod uwagę stwierdzone poważne przestępstwa, naruszenia i wykroczenia związane z prowadzoną działalnością gospodarczą lub biznesową, a nie jak poprzednio (w obecnie obowiązujących przepisach) brak skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością go-

spodarczą. Działalność gospodarcza jest pojęciem węższym od działalności biznesowej. A zatem jednocześnie każda działalność może stanowić działalność gospodarczą, pod warunkiem że jest prowadzona legalnie i spełnia łącznie cztery przesłanki: ma charakter ciągły, prowadzona jest za wynagrodzeniem, czyli posiada element zarobkowości, jest odpowiednio zorganizowana oraz prowadzona jest we własnym imieniu (Snażyk & Szafranski, 2010), działalność biznesowa zaś to przedsięwzięcie handlowe lub produkcyjne przynoszące zysk (PWN, b.d.), a więc wystarczy, aby była spełniona tylko jedna przesłanka.

Projektowany wniosek legislacyjny przewiduje również, że wszyscy dotychczasowi upoważnieni przedsiębiorcy AEO będą podlegać ponownej ocenie pozwoleń udzielonych na podstawie rozporządzenia (UE) nr 952/2013 od 1.01.2035 r. do 31.12.2037 r. (art. 265 ust. 5 Wniosku rozporządzenia).

Do projektowanych kryteriów nadawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy należą:

- brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych oraz brak skazania za poważne przestępstwo karne, gdzie należy wziąć pod uwagę naruszenia i przestępstwa związane z działalnością gospodarczą lub biznesową;

- wykazanie przez wnioskodawcę wysokiego poziomu kontroli swoich operacji i przepływu towarów za pomocą systemu zarządzania rejestrami handlowymi i – w stosownych przypadkach – transportowymi, który umożliwia odpowiednie kontrole celne, a w przypadku powstałych jakichkolwiek niezgodności przedstawienie dowodów na ich skuteczne usunięcie, uwzględniając przy tym system procedury informowania organów celnych o zaistniałych incydentach;

- wypłacalność finansową, którą uważa się za udowodnioną, jeżeli wnioskodawca ma dobrą sytuację finansową, która umożliwia mu wywiązywanie się z zaciągniętych zobowiązań, z należyty uwzględnieniem specyfiki danego rodzaju działalności gospodarczej;

- w odniesieniu do pozwolenia AEOC spełnienie praktycznych standardów kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością;

- w odniesieniu do pozwolenia AEOS spełnienie odpowiednich standardów bezpieczeństwa i ochrony dostosowanych do prowadzonej działalności; normy uznaje się za spełnione, jeżeli wnioskodawca wykaże, że utrzymuje odpowiednie środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw, w tym w obszarach integralności fizycznej i kontroli dostępu, procesów logistycznych i postępowania z określonymi rodzajami towarów, personelu i identyfikacji jego partnerów biznesowych.

Powstaje zatem pytanie, jaką rolę w przyszłości będzie pełnić instytucja AEO. Nie ulega wątpliwości, że ranga instytucji AEO nie ulegnie osłabieniu ani w UE, ani na arenie międzynarodowej w związku z zawartymi przez UE umowami międzynarodowymi o uznawaniu instytucji AEO w państwach trzecich. Nadal będą to wiarygodni przedsiębiorcy, uznawani zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej. Warto podkreślić w tym miejscu, że w instytucji AEO mogą działać przedsiębiorcy, którzy odpowiadają definicji legalnej, zawartej w art. 5 pkt 5 rozporządzenia 952/2013 r. –

a więc osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które w ramach swojej działalności gospodarczej zajmują się działaniami objętymi przepisami prawa celnego, a więc dokonują eksportu towarów lub importu towarów – którzy nie muszą być eksporterami lub importerami.

Należy przypuszczać, że instytucja AEO na unijnym obszarze celnym będzie stanowić bazę wyjściową do unijnej instytucji Trust and Check i statusu zaufanych przedsiębiorców (Trust and Check). Wprowadzenie w obrocie celnym trzeciej grupy przedsiębiorców – Trust and Check – obok już istniejących zwykłych przedsiębiorców i upoważnionych przedsiębiorców pozwala na ich segmentację pod względem oceny ryzyka celnego i poziomu bezpieczeństwa obrotu celnego.

Status Trust and Check

O status przedsiębiorcy Trust and Check będzie mógł ubiegać się tylko importer lub eksporter, który ma miejsce zamieszkania lub jest zarejestrowany na obszarze celnym Unii i przeprowadza regularne odprawy celne w ramach prowadzonej działalności gospodarczej przez okres co najmniej 3 lat oraz spełnia następujące kryteria (art. 25 Wniosku rozporządzenia):

a) brak jakiegokolwiek poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i podatkowego oraz brak skazania za poważne przestępstwo karne, gdzie należy wziąć pod uwagę naruszenia i przestępstwa związane z działalnością gospodarczą lub biznesową;

b) wykazanie przez wnioskodawcę wysokiego poziomu kontroli swoich operacji i przepływu towarów za pomocą systemu zarządzania ewidencją handlową i transportową, co umożliwia przeprowadzenie odpowiednich kontroli celnych, a w przypadku powstałych jakichkolwiek niezgodności przedstawienie dowodów na ich skuteczne usunięcie, uwzględniając przy tym system procedury informowania organów celnych o zaistniałych incydentach;

c) wypłacalność finansowa, którą uznaje się za udowodnioną, jeżeli wnioskodawca posiada dobrą sytuację finansową, która pozwala mu na samorealizację zobowiązań, z należytym uwzględnieniem rodzaju danej działalności oraz wywiązywanie się ze swoich obowiązków finansowych dotyczących płatności cel i wszelkich innych opłat oraz podatków pobieranych w związku z przywozem lub wywozem towarów, w tym podatku VAT i akcyzy należnych w związku z wewnątrzunijnymi operacjami;

d) praktyczne standardy kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z rodzajem i wielkością prowadzonej działalności, w tym poinstruowanie odpowiednich pracowników, jak mogą kontaktować się z organami celnymi za pośrednictwem centrum danych celnych UE;

e) odpowiednie standardy bezpieczeństwa i ochrony dostosowane do typu i wielkości prowadzonej działalności gospodarczej; normy uznaje się za spełnione w przypadku gdy wnioskodawca wykaże, że utrzymuje odpowiednie środki zapewniania bezpieczeństwa i ochronę międzynarodo-

wego łańcucha dostaw, w tym m.in. w obszarach integralności fizycznej i kontroli dostępu, procesów logistycznych i obsługi określonych rodzajów towarów, w obszarze odnoszącym się do personelu oraz w obszarze identyfikacji partnerów biznesowych;

f) posiadanie systemu elektronicznego zapewniającego i udostępniającego organom celnym w czasie rzeczywistym wszystkie dane dotyczące przemieszczania towarów i spełnienie przez eksportera lub importera warunków i kryteriów zgodności, w tym odnoszących się do bezpieczeństwa i ochrony, oraz wskazanie, gdzie odpowiednie dane udostępnianie są w unijnym centrum danych celnych: rejestrach celnych, systemie rachunkowości, rejestrach handlowych i transportowych; posiadanie systemów śledzenia operacji logistycznych, które identyfikują towary jako unijne lub nie-unijne oraz wskazują w stosownych przypadkach ich lokalizację; posiadanie licencji i zezwoleń udzielonych zgodnie z innymi przepisami stosowanymi przez organy celne oraz posiadanie kompletnej dokumentacji potrzebnej do sprawdzenia prawidłowości określenia długów celnych.

Przedstawione powyżej projektowane kryteria dostępu do instytucji Trust and Check, mimo że są podobne do kryteriów dostępu do instytucji AEO, to jednak są bardziej rygorystyczne w zakresie:

- wymogu prowadzonych regularnych odpraw celnych przez co najmniej 3 lata, a nie sporadycznie, przez eksporterów lub importerów, nie zaś wszystkich przedsiębiorców, zgodnie z definicją zawartą w art. 5 pkt 5 rozporządzenia 952/2013;

- braku stwierdzonych poważnych przestępstw, naruszeń lub wykroczeń, które odnoszą się do prowadzonej działalności gospodarczej; w przypadku podejrzenia, a niestwierdzenia, że przedsiębiorca Trust and Check dopuszcza się oszustwa w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub biznesową, jego status ulega zawieszeniu;

- posiadania dostosowanego systemu elektronicznego, który w czasie rzeczywistym będzie dostarczał wszelkie dane dotyczące przemieszczania towaru za pomocą powstającego w UE centrum danych celnych Customs Data Hub, które umożliwi przywóz towarów do UE przy minimalnej interwencji celnej, bez uszczerbku dla wymogów w zakresie bezpieczeństwa, ochrony lub zwalczania nadużyć finansowych.

Zgodnie z przyjętymi propozycjami centrum danych zostanie otwarte w pierwszej kolejności dla przesyłek handlu elektronicznego w 2028 r., a następnie (na zasadzie dobrovolności) dla innych importerów w 2032 r., co przyniesie natychmiastowe korzyści i uproszczenia. A ponadto przedsiębiorcy Trust and Check będą mogli również odprawić cały swój import w organach celnych państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, bez względu na to, gdzie towary wjeżdżają do UE. Dokonany w 2035 r. przegląd oceni, czy tę możliwość będzie można rozszerzyć na wszystkich handlowców, gdy system Customs Data Hub stanie się obowiązkowy od 2038 r. (EU Customs Reform, b.d.).

Posiadacze statusu Trust and Check w przypadku zmiany siedziby państwa członkowskiego powinni liczyć się z tym, że organy celne przyjmującego państwa członkowskiego mogą ponownie ocenić pozwolenie Trust and Check po

konsultacji z państwem członkowskim, które pierwotnie nadało status, i po otrzymaniu poprzednich wpisów dotyczących jego nadania. Podczas ponownej oceny organy celne państwa członkowskiego, które udzieliły pierwotnego pozwolenia, mogą je zawiesić.

Przedsiębiorca Trust and Check zobowiązany jest również do informowania organów celnych przyjmującego państwa członkowskiego o wszelkich zmianach w swojej strukturze korporacyjnej, własności, wypłacalności, modelach handlowych lub innych istotnych zmianach w swojej sytuacji i działaniach, jeśli którakolwiek z tych zmian będzie miała wpływ na jego status.

Podmioty związane decyzją celną Trust and Check zobowiązane są również do stałego monitorowania spełniania warunków i kryteriów przyznania statusu oraz wypełniania obowiązków wynikających z decyzji. Dotyczy to zarówno eksportera, importera, jak i organów celnych. Eksporter lub importer – posiadacz decyzji – powinien także ustanowić kontrole wewnętrzne w celu zapobiegania nielegalnym lub nieprawidłowym transakcjom, wykrywania ich i korygowania. Ponadto niezwłocznie powinien on poinformować organy celne o wszelkich okolicznościach zaistniałych po wydaniu decyzji, które mogą mieć wpływ na dalsze obowiązywanie lub treść decyzji (art. 25 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 2 i 3 Wniosku rozporządzenia), gdyż na tej podstawie organy celne określają zdolność posiadacza decyzji do zapobiegania błędom, reagowania na nie i ich naprawiania poprzez odpowiednie kontrole wewnętrzne. W stosownych przypadkach na podstawie takiej działalności monitorującej organy celne mogą oceniać profil ryzyka posiadacza decyzji. Jednakże pogłębiony monitoring działalności przedsiębiorcy Trust and Check i zapisów wewnętrznych organy celne są zobowiązane przeprowadzać co najmniej raz na 3 lata. Ponownej oceny statusu przedsiębiorcy Trust and Check organy celne mają dokonywać, jeśli którakolwiek z tych zmian będzie miała znaczący wpływ na jego status. Organy celne mogą również zawiesić pozwolenie Trust and Check do czasu podjęcia decyzji w sprawie ponownej oceny.

Istotnym proponowanym ułatwieniem dla importera lub eksportera posiadającego status Trust and Check ma być możliwość wprowadzania towarów na unijny obszar celny lub ich wyprowadzania z tego obszaru celnego na podstawie uznania towarów za objęte procedurą zawieszenia ceł, ale towary te muszą pozostawać pod dozorem celnym do ich ostatecznego miejsca przeznaczenia bez obowiązku umieszczenia ich w procedurze tranzytu. Przedsiębiorca Trust and Check jest również odpowiedzialny za zapłatę ceł, innych podatków i opłat w państwie członkowskim siedziby i w państwie, w którym udzielono mu pozwolenia.

Eksporter i importer jako przedsiębiorcy Trust and Check

W obecnie obowiązujących przepisach prawa celnego ustawodawca unijny zawarł tylko definicję eksportera, nie ma jednak definicji legalnej importera. Z pomocą przychodzi tutaj opublikowane przez Unię Europejską 17.09.2020 r.

nowe wytyczne w sprawie ustalania wartości celnej towarów, które wskazują wprawdzie importera, ale go nie definiują i odnoszą do zastosowania metody transakcyjnej towarów w ramach ustalania wartości celnej towarów (European Commission, 2020).

Importerem jest tutaj osoba, która ma siedzibę na obszarze celnym UE i dokonuje dopuszczenia do obrotu sprawdzonych towarów. Niekoniecznie jest nim osoba, która wprowadziła towar z państwa trzeciego. Jest to ujęcie osoby importera-przedsiębiorcy, ale w szerszym ujęciu importerem może być także osoba prywatna mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, przywożąca towary nieunijne na unijny obszar celny i niekoniecznie dopuszczająca je do obrotu oraz każda osoba mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, która jest odpowiedzialna za przywóz towarów na obszar celny i niekoniecznie dopuszcza je do obrotu (Gwardzińska, 2020).

Zgodnie z definicją legalną eksporter to (art. 19 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/2446, szerzej: Gwardzińska & Tymińska, 2018):

- osoba mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, którą – w chwili przyjęcia zgłoszenia – wiąże umowa z odbiorcą w państwie trzecim i która jest uprawniona do decydowania o wysłaniu towarów do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym Unii;
- osoba prywatna przewożąca towary, które mają zostać wywiezione, przy czym towary te umieszczone są w bagażu osobistym tej osoby;
- w innych przypadkach – osoba mająca siedzibę na obszarze celnym Unii, która jest uprawniona do decydowania o wysłaniu towarów do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym Unii.

W projektowanych przepisach Wniosku rozporządzenia unijny ustawodawca zawarł definicje legalne zarówno eksportera, jak i importera. Zgodnie ze wskazanymi przepisami eksporter oznacza każdą osobę, która jest uprawniona do ustalenia i ustaliła, że towary mają zostać wyprowadzone poza obszar celny Unii (art. 4 pkt 14), importer zaś oznacza każdą osobę, która jest uprawniona do określenia i ustaliła, że towary z państwa trzeciego mają zostać wprowadzone na obszar celny Unii, lub, o ile nie przewidziano inaczej, każdą osobę uznaną za importera (art. 4 pkt 12), gdzie osobą uznaną za importera jest każda osoba zajmująca się sprzedażą na odległość towarów, które mają zostać przywiezione z państw trzecich na obszar celny Unii, i która jest upoważniona do korzystania z procedury szczególnej określonej w tytule XII rozdział 6 sekcja 4 dyrektywy 2006/112/WE (art. 4 pkt 13).

Proponowane ujęcia definicyjne w zasadzie są mało przejrzyste i precyzyjne, ale należy przyjąć, że ustawodawca unijny wyszedł z założenia, że definicje te są powszechnie znane osobom zaangażowanym w międzynarodowy obrót celny. Ponadto w projektowanych przepisach po raz pierwszy doprecyzowano podstawowe obowiązki eksporterów i importerów oraz osób uznanych za importerów, które w znaczny sposób uzupełniają te ujęcia definicyjne.

Do projektowanych obowiązków eksportera ustawodawca unijny zaliczył (art. 22 Wniosku rozporządzenia):

- przekazywanie, przechowywanie i udostępnianie organom celnym, w każdym razie przed zwolnieniem towarów, wszelkich informacji wymaganych w odniesieniu do procedury celnej, którą obejmowane są towary, lub dotyczących zakończenia procedury odprawy czasowej;

- zapewnienie prawidłowego obliczenia i poboru należności celnych oraz wszelkich innych opłat, jeśli mają zastosowanie;

- zapewnianie zgodności towarów wprowadzanych na obszar celny Unii lub wyprowadzanych z obszaru celnego Unii z odpowiednimi innymi przepisami stosowanymi przez organy celne oraz dostarczanie, przechowywanie i udostępnianie odpowiednich rejestrów takiej zgodności;

- wszelkie inne obowiązki ustanowione w przepisach prawa celnego.

Ponadto eksporter musi posiadać siedzibę na obszarze celnym Unii. Nie jest wymagane posiadanie przez niego siedziby na obszarze celnym Unii w przypadku gdy:

- umieszcza on towary w transzycie, zamyka procedurę odprawy czasowej lub wywozi towary, które były czasowo składowane;

- okazjonalnie obejmuje towary procedurami celnymi, o ile organy celne uznają to za uzasadnione;

- ma siedzibę w państwie, którego terytorium sąsiaduje z obszarem celnym Unii, i przedstawia towary w unijnym granicznym urzędzie celnym sąsiadującym z tym państwem, pod warunkiem że państwo, w którym osoba ta ma siedzibę, przyznaje wzajemne korzyści osobom mającym siedzibę na obszarze celnym Unii.

Importer zaś w projektowanych przepisach jest zobowiązany do przestrzegania następujących obowiązków (art. 20 Wniosku rozporządzenia):

- przekazywania, przechowywania i udostępniania organom celnym w każdym razie przed zwolnieniem towarów, wszelkich informacji wymaganych w odniesieniu do składowania lub procedury celnej bądź zamknięcia procedury uszlachetniania biernego;

- zapewnienia prawidłowego obliczenia i uiszczenia należności celnych oraz wszelkich innych obowiązujących opłat;

- zapewniania zgodności towarów wprowadzanych na obszar celny Unii lub wyprowadzanych z obszaru celnego Unii z odpowiednimi innymi przepisami stosowanymi przez organy celne oraz dostarczanie, przechowywanie i udostępnianie odpowiednich rejestrów takiej zgodności;

- spełnienia wszelkich innych obowiązków określonych w przepisach prawa celnego.

Ponadto importer musi mieć siedzibę na obszarze celnym Unii. Nie jest wymagane posiadanie przez niego siedziby na obszarze celnym Unii, w przypadku gdy:

- obejmuje on towary procedurą tranzytu lub odprawy czasowej;

- przywozi towary, które następnie obejmowane są czasowym składowaniem;

- okazjonalnie poddaje towary procedurom celnym, o ile organy celne uznają takie objęcie za uzasadnione;

- ma siedzibę w państwie, którego terytorium sąsiaduje z obszarem celnym Unii, i przedstawia towary w unijnym

granicznym urzędzie celnym sąsiadującym z tym państwem, pod warunkiem że państwo, w którym osoba ta ma siedzibę, przyznaje wzajemne korzyści osobom mającym siedzibę na obszarze celnym Unii;

- w przypadku domniemanego importera, który jest reprezentowany przez pośredniego przedstawiciela mającego siedzibę na obszarze celnym Unii.

Ustawodawca unijny w projektowanych przepisach wskazał również obowiązki osób uznanych za importerów, którzy powinni (art. 21 Wniosku rozporządzenia):

- dostarczać lub udostępniać informacje dotyczące sprzedaży na odległość towarów, które mają zostać przywiezione na obszar celny Unii, najpóźniej w dniu następującym po dacie przyjęcia płatności, a w każdym razie przed wydaniem towarów;

- dostarczyć informacje wymagane w celu dopuszczenia towarów do swobodnego obrotu oraz informacje w odniesieniu do zapłaconej kwoty podatku VAT (art. 63c (2) rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 282/2011);

- w przypadku towarów przywiezionych wcześniej przez domniemanego importera w ramach sprzedaży na odległość, które są następnie zwracane na adres pierwotnego nadawcy lub na inny adres poza obszarem celnym Unii, domniemany importer ma obowiązek unieważnić informację o dopuszczeniu tych towarów do swobodnego obrotu i przekazać lub udostępnić dowód wyprowadzenia towarów poza obszar celny Unii.

Uwagi końcowe

Projektowana instytucja Trust and Check wprowadza nowy status zaufanego przedsiębiorcy w unijnym obrocie celnym. Oparcie tego statusu na statusie upoważnionego przedsiębiorcy AEO podkreśla nie tylko jego rangę unijną, ale i międzynarodową, wyodrębniając z grupy unijnych przedsiębiorców AEO grupę eksporterów i importerów, którzy będą dokonywać regularnych odpraw celnych przez okres co najmniej 3 lat, nie będą dopuszczać się oszustw w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub biznesową oraz będą regulować zobowiązania celno-podatkowe w państwie siedziby, a nie na obszarze unii celnej UE, a także będą posiadać dostosowane systemy elektroniczne, które w czasie rzeczywistym będą dostarczać wszelkie dane dotyczące przemieszczania towaru za pomocą centrum danych celnych Customs Data Hub, co w konsekwencji umożliwi przywóz towarów do UE przy minimalnej interwencji celnej, bez uszczerbku dla wymogów w zakresie bezpieczeństwa, ochrony lub zwalczania nadużyć finansowych.

Nie ulega wątpliwości, że projektowany status Trust and Check przeznaczony jest dla wiarygodnych przedsiębiorców AEO, ale tylko eksporterów i importerów, głównie dużych i średnich, którzy regularnie dokonują odpraw celnych, stosują w swojej działalności celnej zasadę *customs compliance* oraz korzystają z informatycznych systemów realizujących procesy gospodarcze.

Bibliografia/References

- Grant Thornton. (b.d.). *A guide to Authorised Economic Operator (AEO)*. <https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/aeo-talkbook.pdf> (pobrano: 23.01.2023).
- European Commission. (b.d.). *EU Customs Reform*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-reform_en (pobrano: 23.07.2023).
- European Commission. (2020). Guidance Document on Customs Valuation Implementing Act Arts 128 and 136 UCC IA, and Art. 347 UCC IA, Brussels, 28 April 2016, Taxud B4/ (2016) 808781 revision 2. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/docs/body/guidance_valuation_en.pdf (pobrano 15.05.2023).
- Gwardzińska, E. (2014). Pozycja konkurencyjna przedsiębiorców AEO na rynku unijnym i Międzynarodowym. *International Business and Global Economy*, 33, 506–518. <https://doi.org/10.4467/23539496IB.13.037.2422>
- Gwardzińska, E. (2020). Pojęcie importera w obsłudze celnej towarów w oparciu o nowe zasady ustalania wartości celnej towaru w Unii Europejskiej. *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, (12), 427–431.
- Gwardzińska, E. (2023). The AEO system as a diagnostic and verification tool for compliance with customs legislation. W: P. Karwat, K. Kimla-Walenda, & A. Werner. *Tax Compliance and Risk Management Perspectives from Central and Eastern Europe*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003456032>
- Gwardzińska, E., & Gwardzińska-Chowanec, Ż. (2022). *Upoważniony przedsiębiorca w obrocie gospodarczym*. Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna.
- Gwardzińska, E., & Tymińska, I. (2018). Eksterytorialne rozumienie pojęcia „eksporter” w unijnym prawie celnym. *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, (12).
- Kamela-Sowińska, A. (2015). Obrót gospodarczy jako dobro prawne chronione przez ustawę o rachunkowości. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (390).
- PWN. (b.d.). Działalność biznesowa. W: *Słownik języka polskiego PWN*. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/biznes.html>
- Szażyk, Z., & Szafranski, A. (2010). *Publiczne prawo gospodarcze* (wyd. 2), C.H.Beck. 79–83.
- WCO. (b.d.). Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade. <http://www.wcoomd.org/> (pobrano: 23.01.2023).
- Wilk, L. (2011). Prawnokarna ochrona obrotu gospodarczego. W: S. Kalus i in. (red.), *Ochrona prawna obrotu gospodarczego*. LexisNexis.
- Wolter, A., Ignatowicz, J., & Stefaniuk, K. (2001). *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*. LexisNexis.

Akty prawne/Legal acts

- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z 28.07.2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, Dz. Urz. UE L 343 z 29.12.2015 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2446>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. Urz. UE L 269 z 10.10.2013, z późn. zm. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0952>
- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z 15.03.2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości, Dz. Urz. E L 77 z 23.03.2011 z późn. zm. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0282-20220701>
- Wniosek rozporządzenia Parlamentu i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych oraz uchylający rozporządzenie (UE) nr 952/2013, Komisja Europejska, 17.05.2023 r., COM(2023) 258 final 2023/0156 (COD). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b2fb9bcf-f871-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF

Dr hab. Ewa Gwardzińska, prof. SGH

Pracownik Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie, w Katedrze Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw, Zakładzie Prawa Podatkowego i Celnego. Jest agentem celnym, biegłym sądowym, konsultantem Polskiej Izby Logistyki i Spedycji Celnej. Specjalizuje się w unijnym i międzynarodowym prawie celnym oraz przedstawicielstwie celnym. Jest także autorką wielu publikacji z zakresu prawa celnego i przedstawicielstwa celnego oraz doradczynią przy polskich i międzynarodowych projektach z zakresu prawa celnego.

Dr hab. Ewa Gwardzińska, prof. SGH

Professor of the SGH Warsaw School of Economics. Employed in the Collegium of Business Administration, Administrative and Financial Corporate Law, Department of Tax and Customs Law. She is a customs broker, a court expert witness, and a consultant for the Polish Chamber of Customs Logistics and Forwarding. She specializes in the EU and international customs law and customs representation. She has also authored customs law and representation publications and provided advice for Polish and international customs law-related projects.

Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

ZNAJDZIESZ

NAS

TU

www.pug.pl

tel. 795 155 583

00-252 Warszawa, ul. Podwale 17