

DARIUSZ STANIÓW

Izba Celna we Wrocławiu

Rola i zadania Służby Celnej w systemie bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałaniu terroryzmowi

W nowoczesnych społeczeństwach w obliczu postępującej globalizacji procesów społecznych i gospodarczych kwestia zapewnienia bezpieczeństwa i maksymalnej ochrony porządku społecznego nie dotyczy już tylko jednej służby — nawet wyjątkowo dobrze wyposażonej i kompetentnej. Stale rosnąca swoboda działalności gospodarczej, konstytucyjne gwarancje poszanowania praw obywatelskich — wobec radykalizowania się grup stosujących formy terroru, zmuszają administracje państwowe do budowania systemu ochrony opartego na współdziałaniu służb i sprawnej wymianie informacji pomiędzy nimi.

Służba Celna jest jedną z formacji uzupełniających system ochrony państwa i wpływających na poziom bezpieczeństwa jego obywateli. Biorąc pod uwagę jej prawne podstawy funkcjonowania — od maja 2004 r. jest to zarazem instytucja chroniąca obszar całej Wspólnoty Europejskiej. Wynika to wprost z jej ustawowej definicji zawartej w art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tekst jednolity Dz.U. z 29 listopada 2013 r., poz. 1404)¹.

Przy uwzględnieniu prawnych, organizacyjnych i historycznych uwarunkowań Służba Celna była zorientowana przede wszystkim na kontrolę obrotu towarowego i spełnienie przez odpowiedzialne za ten obrót podmioty określonych obowiązków.

Generalnie można obecnie wyszczególnić następujące obszary działania Służby Celnej:

— kontrole o charakterze fiskalnym — czyli pobór i kontrola danin państwowych — związanych z obrotem towarowym zewnętrznym (z krajami trzecimi) i wewnętrznym (wewnątrzspółnotowym), kontrola zastosowanych zwolnień od obowiązku ich uiszczenia, kontrola przepływów finansowych itp.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. 2013. 1404 j.t. ze zm.).

— kontrole towarów przemieszczanych przez granice zewnętrzne Wspólnoty — w celu uniemożliwienia przywozu lub wywozu towarów objętych zakazami i ograniczeniami.

— kontrole spełnienia określonych warunków przez osoby prowadzące działalność gospodarczą — np. obowiązku uzyskania koncesji na transport międzynarodowy, na urządzenie gier i loterii, obowiązku złożenia deklaracji INTRASTAT itp.

— kontrole osób fizycznych — np. w zakresie legalności pobytu cudzoziemców na terenie kraju.

Polska administracja celna wykonuje swoje zadania na jednej z najdłuższych lądowych granic Wspólnoty Europejskiej, a także w kilkunastu portach lotniczych i morskich — jako tzw. służba pierwszego kontaktu.

Zgodnie z wymaganiami przedakcesyjnymi UE rozbudowano także system kontroli celnej wewnątrz kraju, przesuując z granicy ciężar kontroli niezwiązanych bezpośrednio z bezpieczeństwem do wewnętrznych izb celnych, ulokowanych w pobliżu miejsc prowadzenia działalności gospodarczej, centrów logistycznych itp.

W RP funkcjonuje 16 izb celnych, w tym 4 administrujące granicą wschodnią, oraz 76 urzędów celnych. Na czele Służby Celnej stoi jej Szef — w randze Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. Administracja celna w Polsce liczy ok. 14 tys. umundurowanych funkcjonariuszy.

Służba Celna realizuje funkcje ochronne, wykorzystując wiele regulacji prawnych zawartych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r.² — w tym uprawnienie do (także) niejawnego przetwarzania danych osobowych, pozyskiwania elektronicznych danych od administratorów, żądania udostępnienia informacji i dokumentów niezbędnych dla potrzeb kontroli celnej, udziale wraz z innymi uprawnionymi służbami w niejawnych operacjach itp. Wykonując zadania jako służba unijna, stosuje w swej działalności prawie 130 umów międzynarodowych wielostronnych lub bilateralnych o współpracy celnej, związanych z przemieszczeniem towarów i osób przez granice. Niektóre z jej dodatkowych obowiązków wynikają z przepisów odrębnych, do których należą np.: ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa³, na podstawie której Służba Celna współdziała z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁴ m.in. podczas kontroli towarów podwójnego zastosowania; ustawa z 25 czerwca 2009 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy

² *Ibidem.*

³ Zob. ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2004 Nr 229, poz. 2315 ze zm.). Obecnie ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2013. 194 j.t.).

⁴ Por. ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2010 Nr 29, poz. 154 j.t. ze zm.).

i finansowaniu terroryzmu⁵ zobowiązująca funkcjonariuszy celnych do przekazywania do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej informacji o podejrzanych transakcjach finansowych. Aktualne analizy zjawiska terroryzmu wykazują bowiem jego ścisły rozwój z budowaniem struktur finansowych, prowadzeniem działalności gospodarczej finansującej terroryzm lub maskującej go.

Szef Służby Celnej jest członkiem stałym Zespołu ds. zwalczania zagrożeń terrorystycznych w Centrum Antyterrorystycznym (CAT). W zespole tym, powołanym przez Premiera RP pracuje stała grupa ekspertów, w tym trzech przedstawicieli Służby Celnej. Kieruje nim Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wspólnotowy Kodeks Celny oraz zalecenia Komisji Europejskiej wprowadziły do krajowej ustawy o Służbie Celnej wymóg stosowania — przed oraz w trakcie kontroli — systemu analizy ryzyka rozumianego jako zbiór algorytmów uzasadniających określony poziom kontroli lub prawo do jej zaniechania. Zastosowanie takiego narzędzia przez wszystkie administracje celne na obszarze celnym Wspólnoty umożliwia m.in. przepływ informacji, dyrektyw systemu i wywołuje ich jednakową reakcję na zagrożenia. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na zagwarantowaną w ustawodawstwie celnym swobodę wyboru przez podmioty miejsca dokonywania obowiązków celnych podczas importu towarów. W praktyce to podmiot decyduje zatem, w którym kraju Wspólnoty zrealizuje swoje obowiązki związane z obrotem towarowym z zagranicą. Co więcej, obecnie możliwe jest podzielenie tej czynności na przedstawienia towaru w jednym kraju (w celu przeprowadzenia jego rewizji), a fazę złożenia zgłoszenia celnego (dokumentów) w innym. Takie rozproszenie procedur wymaga sprawnej komunikacji pomiędzy organami celnymi różnych państw członkowskich i stosowania jednolitych kryteriów oceny ryzyka.

Jako formacja o charakterze ochronnym Służba Celna posiada także środki przymusu bezpośredniego oraz broń palną. Warto zauważyć, że do 2010 r. była jedyną nieuzbrojoną administracją celną we Wspólnocie. Swoboda przepływu osób i towarów przez granice międzynarodowe, sposób działania niebezpiecznych przestępców, występowanie zorganizowanych grup przestępczych specjalizujących się w przestępczości gospodarczej czy narkotykowej uzasadniały nadanie takiego uprawnienia także Służbie Celnej w Polsce.

Funkcjonariusze celni są także wyposażeni w stosunkowo nowoczesne środki do przeprowadzania kontroli. Wykorzystują pojazdy zaopatrzone w systemy łączności, będące zarazem platformami przemieszczania sprzętu do kontroli, takiego jak: fiberoskopy, boroskopy, detektory, urządzenia RTG — do penetracji lub prześwietlania miejsc trudno dostępnych, testery i zestawy próbobiorcze i wiele innych. W swej pracy wykorzystują psy służbowe i elektroniczne detektory do wykrywania narkotyków czy tytoniu. Stale uczestniczą w szkoleniach z zakresu obsługi sprzętu i doskonałą swoje umiejętności praktyczne.

⁵ Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2014. 455 j.t. ze zm.).

Bardzo istotne jest też współdziałanie Służby Celnej z innymi służbami — sprzyja to, obok ustandaryzowania procedur działania, jeszcze większej jej efektywności, usprawnianiu systemu wymiany i analizy informacji i lepszej koordynacji kontroli.

Warto podkreślić, że zwalczanie terroryzmu nie jest bezpośrednim celem Służby Celnej — wykonując wspomniane powyżej obowiązki kontrolne, ma ona jednak możliwość zetknięcia się z tym niebezpieczeństwem i może wspomóc swoimi spostrzeżeniami pozostałe służby w ramach systemu bezpieczeństwa państwa.

Bibliografia

Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2014. 455 j.t. ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2004 Nr 229, poz. 2315 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz.U. 2013. 194 j.t.).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2010 Nr 29, poz. 154 j.t. ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. O Służbie Celnej (Dz.U. 2013. 1404 j.t. ze zm.).

THE ROLE AND TASKS OF THE CUSTOMS SERVICE IN THE PUBLIC SECURITY SYSTEM AND COMBATING TERRORISM

Summary

The article examines the role and tasks of the Customs Service in the public security system and combating terrorism. Given the increasing globalisation of social and economic processes, in modern societies the question of ensuring security and maximum protection of the social order does not concern just one agency — even if it is exceptionally well-equipped and competent. The constantly growing economic freedom and constitutional guarantees of civil rights force state administrations — faced with a radicalisation of terrorist groups — to build a system of safeguards based on cooperation of various agencies and efficient information exchange between them. One of such agencies is the Customs Service. It contributes to the state protection system, influencing the level of citizen security. As a protection-focused institution, the Customs Service may also use physical coercion and firearms. The head of the Customs Service is a permanent member of the Task Force for Combating Terrorist Threats.

Keywords: Customs Service, terrorism, national security, international security, security threats.