

Aleksander Maksimczuk

Leszek Sidorowicz

GRANICZNY RUCH
OSOBOWY I TOWAROWY
W UNII EUROPEJSKIEJ



ALMAMER
WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNA

Warszawa 2007

RECENZENT
prof. dr hab. W. Czyżowicz

REDAKCJA I KOREKTA
Joanna Warecka

OPRACOWANIE GRAFICZNE
Tomasz Fabiański

PROJEKT OKŁADKI
Małgorzata Fabiańska

SKŁAD I ŁAMANIE
Tomasz Fabiański

© Copyright by ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007

ISBN 978-83-60197-48-6

DRUK I OPRAWA
Zakład Wydawniczy DrukTur sp. z o.o.
01-201 Warszawa, ul. Wolska 43
tel. 022 321 85 03
e-mail: wydawnictwo@druktur.com.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
-----------------	---

Rozdział 1.

TRANSFORMACJA SYSTEMOWA – WARUNEK ZASADNICZYCH ZMIAN W GOSPODARCE POLSKI	11
1.1. Pojęcie, znaczenie i metody transformacji systemowej	11
1.2. Uwagi na temat mechanizmu dokonywania zmian w procesie transformacji systemowej	16
1.3. Transformacja a prywatyzacja i rola kapitału zagranicznego – główne problemy	27

Rozdział 2.

WYBRANE ASPEKTY POLSKIEJ TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ	35
2.1. Próba pokazania najważniejszych czynników wpływających na proces transformacji	35
2.2. Polityka inwestycyjna – pozytywny czy negatywny aspekt transformacji systemowej Polsce?	42
2.3. Rozmiary inwestycji zagranicznych w Polsce i polskich za granicą	46
2.4. Szara strefa – czy rzeczywiście niemożliwy do uniknięcia problem w gospodarce?	56

Rozdział 3.

INTEGRACJA REGIONALNA I GLOBALIZACJA – TEORIA I PRAKTYKA (NA PRZYKŁADZIE EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI GOSPODARCZEJ)	75
3.1. Przesłanki europejskiej integracji regionalnej	75
3.2. Zewnętrzny wymiar stosunków handlowych Unii Europejskiej	80
3.3. Taryfa celna jako instrument polityki handlowej Wspólnot Europejskich	84
3.4. Wstępna weryfikacja skutków integracji europejskiej z 2004 roku	90
3.5. Zmiany w polskim handlu zagranicznym – od Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej do Jednolitego Rynku Unii Europejskiej	99
3.6. Polska wobec najważniejszych wyzwań globalizacji	106

Rozdział 4.

TENDENCJE ZMIAN W GRANICZNEJ KONTROLI MIĘDZYNARODOWYCH MIGRACJI LUDNOŚCI (NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ)	115
4.1. Migracje międzynarodowe, ich formy i uwarunkowania – teoretyczne ujęcie problemu	115
4.2. Swobodny przepływ pracy w warunkach wspólnego rynku	126
4.3. Migracje międzynarodowe a globalny rynek pracy	129
4.4. Unia Europejskiej wobec migracji międzynarodowych – wybrane problemy	139
4.4.1. Zarys historyczny kontroli ruchu granicznego	139
4.4.2. Układ z Schengen a ochrona granic Wspólnot Europejskich	143
4.4.3. Polityka wobec legalnej imigracji zarobkowej	147
4.4.4. Koncepcje wspólnej polityki wobec nielegalnej imigracji	156
4.5. <i>Outsourcing</i> i <i>offshoring</i> w tworzenia globalnego rynku pracy – czy mogą stać się panaceum na obniżenie presji migracyjnej?	163

Rozdział 5.

OCHRONA POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ (ZEWNĘTRZNEJ GRANICY UNII EUROPEJSKIEJ) W ZAKRESIE PRZEPIYWU OSÓB	167
5.1. Istota granicy państwowej	167
5.2. Polska granica państwowa i jej ochrona – historia i współczesność	171
5.3. Straż Graniczna w ochronie polskiej granicy państwowej	180
5.4. Warunki przekraczania polskiej granicy państwowej jako wewnętrznej i zewnętrznej granicy Unii Europejskiej	189
5.4.1. Przekraczanie granic wewnętrznych	189
5.4.2. Wiza – zasadniczy warunek przekraczania granic zewnętrznych	197
5.5. Odprawa i kontrola graniczna osób	202
5.6. Dokumenty uprawniające do przekraczania granicy państwowej oraz pobytu cudzoziemców na terenie Polski	208

Rozdział 6.

WYBRANE ASPEKTY PRAWA I PROCEDUR CELNYCH WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ	221
6.1. Zarys zasad wspólnotowego prawa celnego	221
6.2. Zgłoszenia celne towaru (formy i procedury)	226
6.2.1. Zgłoszenie celne	226
6.2.2. Zgłoszenie celne dotyczące towaru niemającego charakteru handlowego	233

6.2.3. Procedury uproszczone zgłoszeń celnych	235
6.2.4. AEO – upoważniony przedsiębiorca	238
6.3. Procedury celne i czynności ich realizacji (wybrane zagadnienia)	240

Rozdział 7.

ADMINISTRACJA CELNA W OBSŁUDZE OBROTU TOWAROWEGO UNII EUROPEJSKIEJ (NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ)	263
7.1. Służba Celna w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej	263
7.1.1. Struktura i organizacja	268
7.2. Wybrane zadania administracji celnej	272
7.2.1. Czynności kontroli celnej	272
7.2.2. Szczególny nadzór podatkowy	277
7.2.3. Nadzór rynku wewnętrznego	281
7.3. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej	285
7.4. Tendencje zmian w funkcjach administracji celnej	291
7.4.1. Funkcja fiskalna	292
7.4.2. Funkcja ochronna	293

Rozdział 8.

PODATKI W HANDLU ZAGRANICZNYM I WEWNĄTRZWPÓLNOTOWYM OBROTCIE TOWAROWYM.	297
8.1. Podatek VAT w handlu zagranicznym	297
8.1.1. Eksport	299
8.1.2. Import	302
8.1.3. Zwrot podatku VAT dla podróżnych z krajów trzecich	306
8.2. Podatek VAT w wewnątrzspółnotowych transakcjach towarowych	308
8.2.1. Wewnątrzspółnotowe dostawy i wewnątrzspółnotowego nabycia towarów	311
8.2.2. Transakcje trójstronne	318
8.2.3. Sprzedaż wysyłkowa	320
8.3. System rozliczeń dostaw i nabyć wewnątrzspółnotowych.	323
8.3.1. Informacja podsumowująca (deklaracja VAT) oraz ewidencjonowanie obrotów	323
8.3.2. Obowiązki statystyczne	325
8.4. Podatek akcyzowy w Unii Europejskiej	331
8.4.1. Akcyza w Polsce	336
8.4.2. Obowiązki podatkowe podatników podatku akcyzowego	340
8.4.3. Polski podatek akcyzowy w międzynarodowym obrocie towarowym	345

Rozdział 9.

GRANICZNA KONTROLA I OCHRONA SANITARNA WSPÓLNOTOWEGO RYNKU	349
9.1. Graniczna kontrola weterynaryjna	349
9.1.1. Kontrola w handlu wewnątrzspółnotowym	349
9.1.2. Kontrola z krajami trzecimi	350
9.2. Graniczna kontrola sanitarno-epidemiologiczna	358
9.3. Graniczna kontrola fitosanitarna	365
9.4. Graniczna kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	374

Rozdział 10.

WYBRANE PROBLEMY PRZENIKALNOŚCI POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ	383
10.1. Graniczny ruch osobowy w warunkach praktycznego wdrażania unormowań Układu z Schengen	383
10.2. Zjawisko turystyki przyjazdowej do Polski	392
10.2.1. Turystyka międzynarodowa	392
10.2.2. Układ z Schengen a turystyka	395
10.2.3. Rozwój zagranicznej turystyki przyjazdowej w Polsce	397
10.3. Ekonomiczny aspekt turystyki przyjazdowej – wybrane problemy	403
PODSUMOWANIE	409
MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE	413
Literatura	413
Materiały z portali internetowych	422
Akty prawne zagraniczne i krajowe	424
SPIS TABEL	429
SPIS RYCIN	430

WSTĘP

Pomiędzy czynnikami politycznymi a transformacją istnieje silna zależność. Zmiany polityczne są więc wyznacznikiem prowadzonej polityki ekonomicznej i na odwrót. Na przełomie XX i XXI wieku sytuacja Polski uległa takim właśnie zasadniczym zmianom. Powiązania przyczynowo-skutkowe wydarzeń przełomu lat 80. i 90. ubiegłego oraz początku nowego stulecia są złożone, zwłaszcza że przemiany te nastąpiły też w państwach sąsiadujących z Polską. Zmiany geopolityczne utwożyły nową rzeczywistość polityczno-gospodarczą wzdłuż polskich granic. Powstały państwa suwerenne, których gospodarki przechodzą proces transformacji. Z jednej strony mamy do czynienia z transformacją radykalną, jak w przypadku Polski, Czech i Niemiec Wschodnich (NRD), a także w pewnym stopniu Słowacji. Z drugiej zaś przypadek transformacji gradualnej na Białorusi oraz mieszanej w Rosji i Ukrainie. Dostrzega się też przechodzenie od transformacji gradualnej do radykalnej, co w konsekwencji rodzi wielorakie nowe problemy we współpracy gospodarczej i politycznej z tymi krajami¹.

Migracje ludności należą do tych zjawisk społecznych, które stosunkowo szybko reagują na zmiany warunków politycznych i ekonomicznych. Właśnie dlatego przepływy osób, w tym pracowników (siły roboczej), mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania rynków pracy w okresach reform własnościowych, transformacji społeczno-ekonomicznych czy też zmian geopolitycznych. W tej sytuacji funkcje, jakie pełni granica państwowa, nie są stałe, raz na zawsze ustalone. Funkcje te podlegają zmianom i zależą m.in. od sytuacji międzynarodowej, istnienia różnego typu układów, bloków politycznych czy gospodarczych, ale głównie od wzajemnych stosunków panujących między sąsiadującymi ze sobą państwami. Zauważalną tendencją w funkcjonowaniu współczesnych granic, zwłaszcza po upadku bloku państw socjalistycznych, jest coraz większa przepuszczalność (przenikalność) granic państwowych i ich osłabianie na rzecz swobodnego przepływu ludzi, towarów, kapitału. Najdalej proces ten posunięty jest w ramach Unii Europejskiej i funkcjonującego tam Układu z Schengen.

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się częścią wspólnotowego obszaru celnego, jednocześnie granica wschodnia i północna stanowi fragment granicy ekonomicznej

¹ K. Starzyk, *Struktura gospodarczego sąsiedztwa Polski*, w: *Gospodarcze sąsiedztwo Polski w warunkach transformacji, integracji z Unią Europejską, globalizacji*, K. Starzyk (red.), Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2005, s. 16.

Unii Europejskiej. Oznacza to, że obowiązek zapewnienia bieżącej kontroli celnej zgodnie z przepisami Wspólnotowego Kodeksu Celnego spoczywa na polskiej administracji celnej. W wyniku aktu integracji krajowa administracja celna przejęła odpowiedzialność za prawidłową realizację procedur celnych oraz kontrolę towarów przywożonych na unijny obszar celny.

Przedmiotem rozważań jest więc graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej na tle procesów globalizacji, w tym zjawiska integracji krajów europejskich. Główną uwagę skupiono jednak na ruchu przez polską granicę państwową jako że od 1 maja 2004 r. prawno-administracyjne regulacje w zakresie zagranicznej polityki handlowej, obsługi granicznej osób, a zwłaszcza obsługi obrotu towarowego między Polską a innymi państwami członkowskimi UE i krajami trzecimi są warunkowane przyjętymi unormowaniami Wspólnoty.

Podstawowym celem opracowania jest próba ukazania problemu przenikalności polskiej granicy oraz zmian jakościowych (prawno-organizacyjnych) obsługi granicznej osób i przepływu towarów w warunkach zmian geopolitycznych zachodzących po 1990 r. w Europie. Starano się to zrealizować ze szczególnym zwróceniem uwagi na procesy transformacji, w następstwie tego także na integracji europejskiej i dokonujących się procesów globalizacji.

Pochodnym od powyższego **jest również cel dydaktyczny**; sprowadza się on do zaferowania studentom i innym osobom zainteresowanym daną problematyką stosunkowo wyczerpującej i aktualnej wiedzy teoretycznej i faktograficznej z zakresu polskiej transformacji, w tym głównie obsługi przez polskie służby graniczne międzynarodowego ruchu osobowego i towarowego.

Rozdziały pierwszy i drugi przybliżają Czytelnikowi w zarysie zjawisko transformacji w gospodarce. Zdefiniowano w nim pojęcie transformacji oraz mechanizm zmian, jakie w tym procesie zachodzą. Zwrócono szczególną uwagę na wiodącą w tym rolę prywatyzacji oraz kapitału zagranicznego, a także wpływu innych czynników.

W **rozdziale trzecim** skupiono uwagę na integracji gospodarczej Unii Europejskiej. Omówiono przesłanki europejskiej integracji ekonomicznej oraz wybrane kwestie odnoszące się do współpracy Wspólnot Europejskich z krajami trzecimi oraz Światową Organizacją Handlu. Przedstawiono też próbę wstępnej weryfikacji kolejnej integracji WE. Podsumowaniem rozdziału jest konstatacja odnosząca się do wyzwań, jakie stoją przed UE (w tym Polską) w dobie przyspieszenia procesu globalizacji i życia społeczno-gospodarczego.

W **rozdziale czwartym** usiłowano przybliżyć istotę zjawiska mobilności przestrzennej ludzi. W zarysie przedstawiono też historię przemieszczeń ludności. Zrobiono to w powiązaniu z kształtowaniem się procesu ochrony granic państwowych (politycznych). Następnie zaprezentowano przegląd definicji i podstawowych pojęć dotyczących migracji międzynarodowych oraz ich uwarunkowań. Przybliżono też niektóre teorie ekonomiczne oraz teorie z dziedziny innych nauk badających te

złożone zagadnienia migracji siły roboczej. Stosunkowo dużo uwagi poświęcono unijnej polityce migracyjnej. Zaprezentowano to z perspektywy imigracji zarobkowej legalnej, jak też imigracji nielegalnej. Na koniec rozdziału zasygnalizowano problem tworzenia globalnego rynku pracy oraz niektóre zarysowujące się tendencje w jego kształtowaniu, np. *outsourcing* i *offshoring*.

Piąty rozdział stanowi próbę przybliżenia zagadnień związanych z ochroną polskiej granicy państwowej już jako wewnętrznej i zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Zdefiniowano oraz przedstawiono istotę granicy państwowej. Przybliżono zadania i organizację Straży Granicznej jako służby państwowej odpowiedzialnej za ochronę granicy RP. Scharakteryzowano też dokumenty uprawniające do przekraczania polskiej granicy państwowej oraz unormowania określające warunki jej przekraczania i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski.

W **rozdziale szóstym** przedstawiono niektóre aspekty związane ze wspólnotowym prawem celnym i procedurami celnymi.

Siódmy rozdział z kolei stara się przybliżyć rolę administracji celnej w międzynarodowym obrocie towarowym i ochronie rynku WE. Zawiera on opis zadań realizowanych przez polską Służbę Celną. Są to zwłaszcza szczególny nadzór podatkowy, kontrola celna, współudział w nadzorze rynku czy też zadania wynikające z realizacji Wspólnej Polityki Rolnej.

Ósmy rozdział jest poświęcony wybranym zagadnieniom wewnątrzspółnotowego obrotu towarowego. Poruszono tu ważne zagadnienia związane a warunkami sprzedaży towarów na Jednolitym Rynku Europejskim. Zaprezentowano też wymagania z zakresu rozliczania podatku VAT i akcyzy, rozliczania transakcji wewnątrzspółnotowych i współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Rozdział dziewiąty omawia zagadnienia związane z wykonywaniem czynności przez inne służby graniczne związane z przemieszczaniem osób i towarów, głównie na kierunku, kraje trzecie – rynek państw UE. Zwiera on opis zadań realizowanych przez państwowe graniczne służby kontroli: weterynaryjnej, fitosanitarnej, sanitarno-epidemiologicznej oraz kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Zasygnalizowano w nim też planowane zmiany w organizacji dotychczasowego systemu bezpieczeństwa żywnościowego Polski.

Dziesiąty rozdział jest próbą weryfikacji stopnia przenikalności w zakresie ruchu osobowego polskiej granicy w okresie przed i po 1989 roku, czyli warunkowanego procesami transformacji, jakie zostały w tym okresie zapoczątkowane w Polsce i innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Stosunkowo wiele uwagi poświęcono też dynamicznie rozwijającej się formie granicznego ruchu osobowego, tj. turystyce międzynarodowej przyjazdowej do Polski.

Opracowanie zamyka **zakończenie**. Starano się zawrzeć tu najważniejsze wnioski wynikające z uprzednio przeprowadzonych badań odnoszących do zmiany jakości przenikalności polskiej granicy państwowej w warunkach procesów transformacji,

integracji i globalizacji. Ze względu na oczywiste ograniczenia (redakcyjne) oraz tempo zachodzących zmian nie sposób było wyczerpać wszystkich możliwości analitycznych w tymże, jak wiadomo, mocno skomplikowanym różnymi uwarunkowaniami obszarze problemowym. Dlatego też odpowiedzialność za wszelkie możliwe niedociągnięcia ponoszą wyłącznie autorzy.

Prezentowana praca w istotnej mierze została oparta na literaturze zwartej i ciągłej – krajowej i zagranicznej. Ze względu na charakter problematyki bardzo często posłużono się aktami prawnymi krajowymi i Unii Europejskiej. Również możliwości techniczne, jakie niesie internet, zostały wykorzystane jako przydatne materiały źródłowe. Część informacji zaczerpnięto z portali internetowych, przeważnie ośrodków naukowych i instytucji państwowych (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny, Instytut Turystyki itd.).

* * *

Książka adresowana jest głównie do studentów uczelni wyższych kształcących się na kierunku stosunki międzynarodowe, w szczególności w specjalnościach obsługa ruchu granicznego, służby graniczne, obsługa celna towarów, turystyka, itp. Może ona być również przydatną pozycją dydaktyczną dla studentów uczelni ekonomicznych kształcących się w specjalności handel zagraniczny. Nie zamyka to jednak kręgu potencjalnych adresatów.

Oprócz przydatności dydaktycznej, pozycja ta może być także istotnym źródłem informacji dla przedsiębiorców i ekonomistów zajmujących się handlem międzynarodowym, a także pracowników administracji państwowej (służb granicznych, policji, urzędów wojewódzkich) obsługujących graniczny ruch osobowy i towarowy oraz innych.