

Aleksander Maksimczuk
Leszek Sidorowicz

Graniczna obsługa ruchu osobowego i towarowego w Unii Europejskiej

(wybrane aspekty)



Warszawa 2008

RECENZENT
prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz

REDAKCJA I KOREKTA
Halina Bogusz

SKŁAD I ŁAMANIE
Beata Kocój

OPRACOWANIE GRAFICZNE
Beata Kocój
Tomasz Fabiański

PROJEKT OKŁADKI
Małgorzata Fabiańska

ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna
01–201 Warszawa, ul. Wolska 43
www.almamer.pl

© Copyright by ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2008

ISBN 978-83-60197-72-1

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
-----------------	---

Część I. GRANICZNY RUCH OSOBOWY

Rozdział 1

Współczesny wymiar granic Wspólnoty Europejskiej (wybrane aspekty)	13
1.1. Granica państwowa – ujęcie definicyjne	13
1.2. Funkcje granic państwowych (politycznych)	22
1.3. Przenikalność granic politycznych w warunkach przemian polityczno- -ekonomicznych w Europie Środkowej i Wschodniej i w procesie integracji europejskiej	26
1.4. Uwagi na temat przenikalności polskiej granicy państwowej	30
1.5. Przenikalność wschodniej granicy Polski jako zewnętrznej granicy strefy Schengen (wstępna ocena)	34

Rozdział 2

Migracje międzynarodowe w wybranych teoriach naukowych i praktyce	39
2.1. Migracje międzynarodowe, ich formy i uwarunkowania	39
2.2. Migracje w teoriach dziedziny nauk ekonomicznych	42
2.3. Problem mobilności siły roboczej w ramach swobody przepływu pracy w Unii Europejskiej	50
2.4. Migracje międzynarodowe a globalny rynek pracy	54

Rozdział 3

Wspólnota Europejska wobec migracji międzynarodowych (wybrane zagadnienia)	67
3.1. Kształtowanie się kontroli osobowego ruchu granicznego, rys historyczny	67
3.2. Układ z Schengen a ochrona granic Wspólnoty Europejskiej	71
3.3. Polska droga do Schengen	75
3.4. Polityka wobec legalnej imigracji zarobkowej	77
3.5. Koncepcje wspólnej polityki wobec nielegalnej imigracji	87
3.6. Zmiany w strategii zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej jako nieodzowny element skuteczności ich ochrony	94

Rozdział 4

Warunki przekraczania polskiej granicy państwowej jako zewnętrznej i wewnętrznej granicy Unii Europejskiej	101
4.1. Przekraczanie granic zewnętrznych	101
4.2. Odprawa i kontrola graniczna osób.	104
4.3. Dokumenty uprawniające do przekraczania granicy oraz pobytu cudzoziemców na terenie Polski jako obszaru Schengen.	111
4.3.1. Dokument paszportowy.	111
4.3.2. Wiza – zasadniczy warunek przekraczania granic zewnętrznych	113
4.3.3. Polski dokument podróży przewidziany w konwencji genewskiej	118
4.3.4. Polski dokument podróży dla cudzoziemca	119
4.3.5. Tymczasowy polski dokument podróży dla cudzoziemca	119
4.3.6. Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego	120
4.3.7. Inne dokumenty	120
4.4. Przekraczanie granic wewnętrznych i ich ochrona	123

Rozdział 5

Straż Graniczna a ochrona polskiej granicy państwowej i granicy Unii Europejskiej	127
5.1. Straż Graniczna wobec wyzwań przemian polityczno-ekonomicznych	127
5.2. Struktura organizacyjna Straży Granicznej	130
5.3. Czynności służbowe a efektywność ochrony granicy państwowej	134
5.4. Realizacja zadań przez Straż Graniczną w strefie Schengen	138

Część II. GRANICZNY RUCH TOWAROWY

Rozdział 6

Zagraniczna polityka handlowa Unii Europejskiej (niektóre tendencje)	145
6.1. Europejska integracja ekonomiczna	145
6.2. Wspólna polityka handlowa jako konsekwencja unii celnej	150
6.3. Wspólna taryfa celna instrumentem polityki handlowej Unii Europejskiej	153
6.4. Zewnętrzny charakter stosunków handlowych Unii Europejskiej jako proces integracji gospodarczej	160
6.5. Środki protekcji uwarunkowanej w unijnym handlu zagranicznym	165
6.5.1. Środki antydumpingowe	168
6.5.2. Środki antysubsydyjne	169
6.5.3. Środki ochronne	171

Rozdział 7

Tendencje uproszczeń w zgłoszeniach i procedurach celnych w Unii Europejskiej	173
7.1. Zarys zasad wspólnotowego prawa celnego	173

7.2. Zgłoszenia celne towaru (formy i procedury)	181
7.2.1. Zgłoszenie celne	181
7.2.2. Zgłoszenie celne dotyczące towaru niemającego charakteru handlowego .	188
7.2.3. Procedury uproszczone zgłoszeń celnych	190
7.2.4. AEO – upoważniony przedsiębiorca	192
7.2.5. System Kontroli Eksportu – ECS	195
7.3. Procedury celne i czynności ich realizacji (wybrane kwestie)	198

Rozdział 8

Podatki pośrednie w handlu zagranicznym i wewnątrzwspólnotowym obrocie towarowym	217
8.1. Podatek VAT w handlu zagranicznym	217
8.1.1. Eksport towarów	218
8.1.2. Import towarów	221
8.1.3. Zwrot podatku VAT dla podróżnych z krajów trzecich	224
8.2. Podatek VAT w wewnątrzwspólnotowych transakcjach towarowych	226
8.2.1. Wewnątrzwspólnotowe dostawy i wewnątrzwspólnotowe nabycia towarów	229
8.2.2. Transakcje trójstronne	236
8.2.3. Sprzedaż wysyłkowa	239
8.3. System rozliczeń dostaw i nabyć wewnątrzwspólnotowych	242
8.3.1. Informacja podsumowująca (deklaracja VAT) oraz ewidencjonowanie obrotów	242
8.3.2. Obowiązki statystyczne (INTRASTAT i EXTRASTAT)	243
8.4. Podatek akcyzowy w Unii Europejskiej	249
8.4.1. Akcyza w Polsce	254
8.4.2. Obowiązki podatkowe podatników podatku akcyzowego	259
8.4.3. Polski podatek akcyzowy w międzynarodowym obrocie towarowym	262

Rozdział 9

Administracja celna w obsłudze obrotu towarowego Unii Europejskiej (na przykładzie polskiej administracji celnej)	267
9.1. Rola Służby Celnej RP w systemie unijnej administracji celnej	267
9.1.1. Struktura i organizacja	273
9.2. Wybrane zadania administracji celnej	278
9.2.1. Czynności kontroli celnej	278
9.2.2. Szczególny nadzór podatkowy	284
9.2.3. Nadzór rynku wewnętrznego	287
9.3. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej	291
9.4. Tendencje zmian funkcji administracji celnej	297
9.4.1. Funkcja fiskalna	297
9.4.2. Funkcja ochronna	298

Rozdział 10

Graniczna kontrola towarów a bezpieczeństwo żywnościowe Unii Europejskiej (na przykładzie polskiej granicy państwowej)	303
10.1. Unia Europejska wobec bezpieczeństwo żywnościowego	303
10.2. Graniczna kontrola weterynaryjna	309
10.2.1. Kontrola w handlu wewnątrzspółnotowym	309
10.2.2. Kontrola z krajami trzecimi	309
10.3. Graniczna kontrola sanitarno-epidemiologiczna	317
10.4. Graniczna kontrola fitosanitarna	324
10.5. Graniczna kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych	333

Rozdział 11

Komunikacyjne uwarunkowania obsługi ruchu towarów przez wschodnią granicę Polski (wybrane problemy)	341
11.1. Transport jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego	341
11.2. Wzrost wymiany handlowej z krajami zza wschodniej granicy a potrzeby przewozowe towarów	344
11.3. Międzynarodowe połączenia komunikacyjne w Polsce – stan aktualny i perspektywy	348
11.4. Nowoczesne przejścia graniczne istotnym warunkiem sprawnej obsługi międzynarodowego obrotu towarowego	355

Zakończenie	359
-----------------------	-----

Bibliografia	363
------------------------	-----

Spis tabel	377
----------------------	-----

Spis rysunków	379
-------------------------	-----

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 na 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 Starzyk K., *Struktura gospodarczego sąsiedztwa Polski*, w: *Gospodarcze sąsiedztwo Polski w warunkach transformacji, integracji z Unią Europejską, globalizacji*, Starzyk K. (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 procesy integracji europejskiej i dokonujące się procesy 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 mechanizmy zmian, jakie w tym procesie zachodzą. Zwrócono szczególną uwagę na wiodącą w tym rolę prywatyzacji oraz kapitału zagranicznego, a także wpływ innych czynników.

W **rozdziale trzecim** skupiono uwagę na integracji gospodarczej Unii Europejskiej. Omówiono przesłanki europejskiej integracji ekonomicznej oraz wybrane kwestie odnoszące się do współpracy Wspólnoty Europejskiej 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 złożo-

ne 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 z 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 w kierunku kraje trzecie – rynek państw UE. Zawiera 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 tym, 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 posiłkowano się aktami prawnymi krajowymi i Unii Europejskiej. Również internet został wykorzystany jako przydatne źródło materiałów. Część informacji zaczerpnięto z portali internetowych, przeważnie ośrodków naukowych i instytucji państwowych (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo 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.