

# Lobbing, dla sprawy

Jak twierdzą eksperci z Parlamentu Europejskiego, w Brukseli jest co najmniej 15 tys. lobbistów i działa ok. 2500 organizacji lobbistycznych. Gdyby zastosować prostą zasadę proporcji, w Polsce, w odniesieniu do całej Unii Europejskiej, powinno ich być kilkuset i co najmniej kilkadziesiąt organizacji tego typu. Ale na ten temat kompletnie nic nie wiemy. W wyniku „sprawy Dochnała” pojęcie lobbing nabrało w Polsce znaczenia jak najbardziej pejoratywnego. Być może to nie jego wina, bo szczerze chciał jak najlepiej? W społecznej świadomości jawi się jednak taka działalność jako sprytna umiejętność załatwiania sobie korzyści.

Skarb państwa dysponuje dziś potężną infrastrukturą niepotrzebną wojsku. Jest nim m.in. wielkie lotnisko w Białej Podlaskiej. Dwaj posłowie z Lubelszczyzny, Adam Abramowicz i Jerzy Rębek, rozpoczęli lobbing na rzecz jego uruchomienia na potrzeby cywilne. Droga do tego mozolna, niemal beznadziejna. Oni zapraszają do pomocy kolegów parlamentarzystów z całego regionu. Nie słychać odzewu. Czy rzecz nie warta zachodu, czy sposób nie taki? Oni sugerują, że trzeba zablokować przetarg ogłoszony przez Agencję Mienia Wojskowego na sprzedaż lub dzierżawę lotniska. Dlatego, by obiekt nie trafił w ręce prywatnego inwestora, który może blokować przekazanie go władzom samorządowym. A samorząd razem z budżetem państwa będą najlepszymi gospodarzami, tłumaczą. Komentarze płynące ze środowiska przedsiębiorców klasyfikują posłów jednoznacznie: To komunistyczne myślenie. Tak oto mamy przykład lobbingu nieskutecznego, chociaż intencje najszczerze. Trzeba czasu albo nowych argumentów.

Ważnymi wydarzeniami w najbliższych tygodniach będą: Ogólnopolska Olimpiada Wiedzy Spedycja-Transport-Cło oraz już 9. zjazd przewoźników. Olimpiada to przedsięwzięcie nowe, mające niejako zagospodarować naukowo dziedziny rozwijające się na południowym Podlasiu żywiłowo i samoistnie, i promieniujące na cały kraj. O jej szczegółach na stronie drugiej okładki. Z kolei zjazd transportowców organizowany corocznie przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przewoźników to przedsięwzięcie już ugruntowane, mające swoją historię i dorobek. I olimpiada i zjazd wymagają lobbingu, tak jak Coca-cola nieustannej reklamy. Takiemu pozytywnemu lobbingowi chce służyć „Kwartalnik Celny”. Oddajemy trzeci numer pisma. W nim ważne tematy poruszane przez specjalistów z dziedzin dotyczących cła i mających z nim związek.

Nasz kolejny kwartalnik planujemy wydać tak, by trafił do rąk czytelników najpóźniej 6 czerwca, w dniu zjazdu przewoźników i finału olimpiady.



Jerzy Trudzik  
Redaktor naczelny

W numerze:

Waldemar Czernicki

**Pojęcie i ewolucja Wspólnej Polityki Handlowej** str. 3

Artykuł o genezie i zmianach wspólnej taryfy celnej, ograniczeniach ilościowych w wymianie towarowej i polityce uczciwej konkurencji w UE

Roman Zdybel

**Wspólnotowy kodeks celny na zewnętrznych granicach Unii** str. 5

Tekst odzwierciedla aktualną problematykę merytorycznego wykonywania Wspólnotowego Kodeksu Celnego przez funkcjonariuszy celnych w toku odpraw towarów i zabezpieczenia wpływów należności celnych do budżetu Unii na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Podejmuje aspekt implementacji prawa wspólnotowego do wewnętrznego porządku krajowego. Jest też przyczynkiem do analizy merytorycznego przygotowania służb do realizacji nowych zadań oraz zmiany mentalności przełożonych po akcesji państwa do Unii Europejskiej.

Jacek Brdulak

**Gospodarka społeczna szansą rozwoju regionalnego** str. 12

Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwa społeczne dają szansę przetrwania i rozwoju społeczności lokalnych. Tym samym znacznego osłabienia, a może nawet odwrócenia, narastających procesów polaryzacji i różnicowania się polskiej przestrzeni ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Autor podaje przykłady z państw, gdzie procesy takie są już zaawansowane.

Bartosz Zakrzewski

**Wizja centrum logistycznego w Małaszewiczach** str. 14

Korzystne położenie oraz bliskość granicy i odpowiedniej infrastruktury czynią Małaszewicze znakomitym miejscem do umiejscowienia wielkiego centrum logistycznego. To jeden ze stosunkowo nielicznych regionów w kraju, dogodnych dla takiej lokalizacji.

Tadeusz Kucharuk

**Wybrane aspekty blokady WOC Małaszewicze** str. 17

Tekst o tym jak niejasne, często także niekompetentne działania władzy mogą niweczyć śmiało projekty gospodarcze.

Anna Maria Migdał

**Czynniki kulturowe w lokalizacji przedsiębiorstw** str. 19

Nie ulega wątpliwości, że w warunkach globalnych różnice kulturowe społeczeństw wywierają wpływ na każdą sferę wzajemnych kontaktów i współpracy. Autorka zastanawia się, jak wpływają one na lokalizację i przebieg działalności gospodarczej.

Marek Mazur

**Zaopatrzenie i dystrybucja produktów na przykładzie producenta AGD** str. 22

Tekst napisany przez specjalistę z działu marketingu znanej wytwórni sprzętu gospodarstwa domowego. Podejmuje problematykę zaopatrzenia w materiały i surowce oraz dostawy gotowych produktów do odbiorcy.

**Rada programowa**

prof. dr hab. Jacek Brdulak – przewodniczący  
prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz

mgr Waldemar Czernicki  
mgr Andrzej Halicki  
mgr Sławomir Kostjan

dr inż. Jerzy Małkowski  
ks. dr Tomasz Zadrozny

**Redaguje zespół:**

Anita Wapa - sekretarz redakcji  
Tadeusz Kucharuk  
Jerzy Trudzik – redaktor naczelny

**Opracowanie graficzne, skład i druk:**  
MARGRAF Marek Krekora, 0504 295 795, mar\_graf@o2.pl

**Teksty recenzowane**

Materiałów nie zamówionych redakcja nie zwraca. Redakcja zastrzega sobie prawo do adiustacji, zmiany tytułów, dokonywania skrótów i dodawania śródtytułów.

**Wydawca:**

Podlaska Agencja Consultingowa Rectus-WOC Sp. z o.o.  
ul. Warszawska 14,  
21-500 Biała Podlaska,  
tel./fax 083-343-14-60  
www.rectus.edu.pl;  
kwartalnik@rectus.edu.pl



# Pojęcie i ewolucja Wspólnej Polityki Handlowej

| Waldemar Czernicki

Podstawą prawną wspólnej polityki handlowej jest zapis w art. 131 - 134 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Zgodnie z art. 131 TWE celem wspólnej polityki handlowej jest przyczynianie się Państw Członkowskich do harmonijnego rozwoju handlu światowego, do stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i obniżania barier celnych. Zakres wspólnej polityki handlowej został określony w art. 133 TWE, zgodnie z którym polityka ta opiera się na jednolitych zasadach, odnoszących się zwłaszcza do stawek celnych.

Wspólna polityka handlowa wobec krajów trzecich mieści się w obszarze aktywności Wspólnot Europejskich, która na mocy traktatu założycielskiego została zobowiązana do wprowadzenia jej w życie. Nastąpiło to formalnie 1 stycznia 1970 roku i była logiczną konsekwencją ustanowienia wcześniej unii celnej. Od tego momentu Państwa Członkowskie zaprzestały indywidualnego prowadzenia polityki handlowej wobec krajów trzecich.

Wspólna polityka handlowa jest dziedziną zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji Wspólnot Europejskich. Reguluje ona wzajemne stosunki handlowe pomiędzy Wspólnotą Europejską a tzw. krajami trzecimi tj. krajami nie będącymi członkami Wspólnot Europejskich. Zakres spraw objęty wspólną polityką handlową nie jest ostateczny. Zgodnie z art. 133 ust. 5 TWE wprowadzonym przez Traktat Amsterdamski umożliwia Radzie Unii Europejskiej, po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, rozszerzenie kompetencji Wspólnot Europejskich na negocjacje międzynarodowe i umowy dotyczące usług oraz ochrony własności intelektualnej. Państwa Człon-

kowskie skorzystały z tej możliwości w traktacie Nicejskim, który zmienia art. 133 ust. 5 TWE, rozszerzając wspólną polityką handlową na negocjowanie i zawieranie umów w dziedzinie handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej. Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego, co nastąpiło 1 lutego 2003 r. w wyłącznej kompetencji Wspólnoty do prowadzenia polityki handlowej znalazł się obok obrotów towarowych, prawie cały handel usługami oraz handlowe aspekty praw własności intelektualnej.

Wspólna Polityka Handlowa skupia się przede wszystkim na:

- polityce celnej i polityce eksportowej,
- kontyngentach,
- środkach antidumpingowych czyli sprzedaży towarów na rynku wspólnotowym po cenach niższych niż koszty wytworzenia w krajach trzecich,
- środkach, które mają zapobiegać subwencjonowaniu przez kraje trzecie eksportu do Wspólnot Europejskich.

## **INSTRUMENTY WSPÓLNEJ POLITYKI HANDLOWEJ**

Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej - to wspólne zasady w zakresie:

- taryf celnych,
- układów celnych i handlowych,
- polityki eksportowej,
- środków ochronnych w handlu podejmowanych w przypadku dumpingu i subsydiów.

Na całym obszarze Wspólnoty stosowane są te same przepisy celne.

Do najważniejszych regulacji prawnych w obszarze celnym zaliczyć należy:

- a) Rozporządzenie Rady Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy

Kodeks Celny,

- b) Rozporządzenie Rady Nr 2454/93 z 2 lipca 1993 r. wprowadzające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady Nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny,
- c) Rozporządzenie Rady Nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych,
- d) Wspólna Taryfa Celna,
- e) Konwencje i umowy międzynarodowe,
- f) Regulacje wprowadzające środki pozataryfowe.

Wspólnota Europejska ma do dyspozycji jedyne w swoim rodzaju ofensywne narzędzie, które służy do wyegzekwowania praw Wspólnoty (wynikających z handlu międzynarodowego, zwłaszcza zasad Światowej Organizacji Handlu WTO) w jej relacjach z krajami trzecimi. Narzędziem tym jest rozporządzenie Rady (WE) Nr 3286/94 w sprawie przeszkód w handlu. To narzędzie, podobnie jak ochrona przed nadmiernym przywozem, antidumping i postępowanie antysubwencyjne, należy do instrumentów protekcji uwarunkowanej. Rozporządzenie dotyczy zarówno towarów jak i usług świadczonych transgranicznie, a także handlowych aspektów praw własności intelektualnej<sup>1</sup>.

## **WSPÓLNA TARYFA CELNA**

Wspólna Taryfa Celna jest opracowywana i utrzymywana każdego roku przez Dyрекcję Generalną DG TAXUD Komisji Europejskiej. Taryfa Celna obowiązuje od 1 stycznia roku następnego i powinna być opublikowana do końca października

<sup>1</sup> Marszałek A., *Integracja Europejska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 204 - 205

roku poprzedzającego.

Elementy na podstawie których stosowane są należności przywozowe lub wywozowe i inne środki przewidziane w ramach obrotu towarami (art. 20 – 36 Wspólnotowe Kodeksu Celnego) zawiera Taryfa Celna i jest przygotowywana przez Komisję Europejską.

W przypadku powstania długu celnego wymagane zgodnie z prawem należności określone są na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej (Taryfa Celna Wspólnot Europejskich<sup>2</sup>).

Inne środki ustanowione odrębnymi przepisami wspólnotowymi i dotyczące wymiany towarowej są, o ile zaistnieje taka potrzeba, stosowane zgodnie z klasyfikacją taryfową tych towarów.

Wspólna Taryfa Celna obejmuje:

- a) towarową Nomenklaturę Scaloną;
- b) każdą inną nomenklaturę, która jest całkowicie lub częściowo oparta na Nomenklaturze Scalonej lub dodaje do niej dalsze działy i która została ustanowiona odrębnymi przepisami Wspólnoty w celu zastosowania w wymianie towarowej środków taryfowych<sup>3</sup>;
- c) stawki i inne elementy opłat normalnie stosowane do towarów objętych Nomenklaturą Scaloną CN odnośnie:
  - ceł, oraz
  - opłat przywozowych ustanowionych w ramach wspólnej polityki rolnej lub na podstawie odrębnych przepisów mających zastosowanie do niektórych towarów uzyskiwanych w wyniku przetworzenia produktów rolnych;
- d) preferencyjne środki taryfowe określone w umowach zawartych przez Wspólnotę Europejską z niektórymi krajami lub grupami państw, w których przewidziane jest stosowanie preferencji taryfowych;
- e) preferencyjne środki taryfowe przyjęte jednostronnie przez Wspólnotę wobec niektórych państw, grup państw lub terytoriów;
- f) autonomiczne zawieszenia przewidujące obniżenie należności celnych przywozowych lub zwolnienia z należności celnych przywozowych za niektóre towary;
- g) inne środki taryfowe przewi-

dziane innymi przepisami wspólnotowymi.

### OGRANICZENIA ILOŚCIOWE (KONTYNGENTY)

Ograniczenia ilościowe polegają na bezpośrednim ograniczaniu przez państwo fizycznych rozmiarów importu względnie eksportu. Ograniczenia ilościowe importu i ograniczenie eksportu stosowane były w szerokim zakresie po II wojnie światowej, także przez wysoko rozwinięte kraje Europy Zachodniej. Ograniczenia importu miały na celu głównie ochronę bilansów płatniczych, ale stosowano je także do ochrony własnego rynku i własnej produkcji, zwłaszcza rolnej. Ograniczenia eksportowe mogą mieć na celu zabezpieczenie na rynku krajowym dostatecznej podaży produktów rolnych i żywności, a także ważnych surowców i półfabrykatów przemysłowych. Stosowano także ograniczenia eksportu technologii oraz maszyn i urządzeń, a także materiałów do produkcji o charakterze strategicznym. Stosując ograniczenia ilościowe importu administracje gospodarcze ustalają dla głównych towarów lub grup towarowych objętych ograniczeniami ilościowymi kontyngenty importowe. Kontyngenty ustalane dla poszczególnych towarów mogą być albo kontyngentami globalnymi, odnoszącymi się do wszystkich krajów łącznie, albo kontyngentami określającymi wielkość importu w poszczególnych krajach<sup>4</sup>.

Ogólną zasadą systemu importowego Wspólnot Europejskich jest swoboda przywozu, polegająca na braku ograniczeń ilościowych. Jednak na mocy rozporządzenia (EWG) nr 3285/94 w sprawie wspólnych zasad importu, Wspólnota zastrzega sobie prawo do stosowania środków nadzoru lub ochrony przed nadmiernym przywozem (importem), przeciwdziałających szkodliwym skutkom importu realizowanego na warunkach uznawanych za nieuczciwe. Wymienione środki należą do grupy tzw. uwarunkowanej protekcji, co oznacza, że ich zastosowanie jest uzależnione od wystąpienia szczególnych okoliczności i spełnienia określonych warunków. Wspólnota dysponuje możliwością wprowadzenia nadzoru nad importem lub środka ochronnego w po-

staci kwot. Decyzję o wprowadzeniu nadzoru podejmuje Komisja Europejska, z własnej inicjatywy lub na wniosek Państw Członkowskich. Nadzór może mieć formę retrospektywnej kontroli importu już realizowanego (nadzór statystyczny) lub kontroli uprzedzającej dotyczącej przewidywanego importu. W przypadku kontroli uprzedzającej, towary importowane mogą być wprowadzone do obrotu na rynku Wspólnoty pod warunkiem okazania przez importera stosownego dokumentu importowego (licencji) wydawanego przez Państwa Członkowskie. Konsekwencją nadzoru oprócz pewnej uciążliwości dla importerów w przypadku kontroli uprzedzającej, jest comiesięczne informowanie Komisji Europejskiej przez Państwa Członkowskie o wielkości przywozu towaru objętego nadzorem<sup>5</sup>.

W ramach wielu porozumień, jakie Wspólnota Europejska zawarła z krajami trzecimi, jak również w ramach autonomicznych procedur preferencyjnych dla krajów beneficjentów, dla wcześniej ustalonych ilości produktów przewidziane zostały ulgi taryfowe. Takie ulgi taryfowe zwane są „preferencyjnymi kontyngentami taryfowymi”.

W ramach tych preferencyjnych kontyngentów taryfowych, wcześniej ustalona ilość towarów pochodzących z danego kraju może, w momencie importu na teren Wspólnoty, korzystać z bardziej korzystnej stawki celnej niż stawka celna dla kraju trzeciego określona w Nomenklaturze Scalonej (CN). Uprawnianie do skorzystania z preferencyjnych kontyngentów taryfowych jest uzależnione od przedłożenia koniecznego dowodu potwierdzającego pochodzenie.

Plafon taryfowy jest to środek bardzo podobny do kontyngentu taryfowego. Jediną różnicą jest to, że w przypadku plafonów taryfowych w momencie osiągnięcia pewnej wielkości,

<sup>2</sup> Rozporządzenie RADY (EWG) z dnia 12 października 1992 roku nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny,

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej, art. 2.

<sup>4</sup> Iskra W., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wydawca Fundacja Innowacja, Warszawa 2001, s. 276-277

<sup>5</sup> Marszałek A., *Integracja Europejska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 197-199

obniżki taryfowe mogą być nadal stosowane aż do momentu publikacji rozporządzenia ponownie ustalającego stawkę celną dla kraju trzeciego.

Uprzywilejowane traktowanie taryfowe, z którego mogą korzystać niektóre towary ze względu na ich rodzaj lub przeznaczenie, uzależnione jest od spełnienia określonych warunków. Określenie „uprzywilejowane traktowanie taryfowe” oznacza obniżenie lub zawieszenie należności celnych przywzowowych w rozumieniu, nawet w ramach kontyngentów taryfowych. Kontyngenty taryfowe i plafony taryfowe przygotowywane są przez Komisję Europejską a informacje o ustanowieniu kontyngentów są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym WE.

#### POLITYKA ANTYDUMPINGOWA

Na mocy rozporządzenia EWG nr 3285/94 w sprawie wspólnych zasad importu, Wspólnota zastrzega sobie prawo do stosowania środków nadzoru lub ochrony przed nadmiernym przywozem (importem) oraz środków (antydumpingowej i antysubwencyjnych) przeciwdziałających szkodliwym skutkom importu realizowanego na warunkach uznawanych za nieuczciwe. Wymienione środki należą do grupy tzw. uwarunkowanej protekcji, co oznacza, że ich zastosowanie jest

uzależnione od wystąpienia szczególnych okoliczności i spełnienia określonych warunków. Wśród wszystkich instrumentów wspólnej polityki handlowej najczęściej wykorzystywany przez Wspólnotę jest antydumping. Prawo antydumpingowe Wspólnoty zawarte jest w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 384/96 Zgodnie z tymi przepisami Wspólnota może zastosować środki antydumpingowe, jeżeli zostaną spełnione trzy warunki:

1. wystąpi dumping, tzn. sytuacja, w której towar jest eksportowany do Wspólnot po cenie niższej od swojej wartości normalnej (porównywalnej ceny towaru podobnego na rynku krajowym eksportera) ; kwota o jaką wartość normalna jest przewyższa cenę eksportową, jest nazywana marginesem dumpingu lub marżą dumpingową,
2. zostanie wyrządzona w następstwie dumpingu poważna szkoda przemysłowi Wspólnoty, zaistnieje groźba takiej szkody lub pojawią się istotne opóźnienia w rozwoju tego przemysłu; szkodę może stanowić m.in. spadek sprzedaży, udziału w rynku, cen, zysków, produkcji, zatrudnienia, pod warunkiem że występuje w związku z importem po cenach dumpingowych,
3. nastąpi zgodność antydumpin-

gu z interesem Wspólnoty, przy czym pojęcie interesu Wspólnoty nie jest równoznaczne z interesem producentów. Lecz obejmuje także interes konsumentów i użytkowników.

Postępowania antydumpingowe są wszczynane przez Komisję Europejską na wniosek Państw Członkowskich. Po zakończeniu postępowania antydumpingowego, które ostatecznie dowiedzie istnienia dumpingu i szkody oraz związku przyczynowo - skutkowego między nimi Rada może podjąć decyzję o wprowadzeniu ostatecznego cla antydumpingowego, jeżeli taka decyzja będzie zgodna z interesem Wspólnoty. Clo którego wysokość nie może przekraczać marży dumpingowej, jest ustalane indywidualnie dla poszczególnych eksporterów (objętych dochodzeniem) lub ich grup i jest wprowadzane na okres 5 lat.



**Waldemar Czernicki**

jest specjalistą w zakresie zagadnień celnych oraz praktyki celnej. Autor wielu obowiązujących regulacji celnych oraz wieloletni wykładowca w szkołach wyższych i pomaturalnych w zakresie zagadnień celnych.

# Wspólnotowy kodeks celny na zewnętrznych granicach Unii

| Roman Zdybel

## Próba oceny skuteczności stosowania rozporządzeń i dyrektyw implementowanego prawa do systemu wewnętrznego państwa (cz. 1/3)

Integracja europejska powoduje konieczność uszczelnienia wewnętrznych granic Wspólnoty, mającego między innymi na celu zahamowanie napływu przestępczości zorganizowanej o podłożu mafijnym, za-

równy w aspekcie kryminalnym jak i gospodarczym, a także w sferze własności intelektualnej oraz co najbardziej istotne należytego wykonywania i stanowionego prawa wspólnotowego.

Prawo Unii Europejskiej, szczególnie wspólnotowe przyjmowane w filarze pierwszym, rozporządzeń, dyrektyw i decyzji art. 249 TWE<sup>1</sup> jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich i ma charakter wiążący, a nad jego stosowaniem czuwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Zastępowanie prawa

<sup>1</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 1 listopada 1993r. Dz. U. Nr 90 poz.964 z 2004r..

wspólnotowego na zewnętrznych granicach Unii, ingerowanie w jego materię w sposób zmieniający rezultat dyrektywy, czy rozporządzeń zarówno aktami normatywnymi jak i prawem miejscowym, w tym głównie tzw. prawem powielaczowym przelożonych i struktur hierarchicznych, doprowadza do jego obrazy i wymiernych strat dla budżetu państwa oraz całej Wspólnoty poprzez uszczuplanie należności, jako źródła zasadniczych i wymiernych wpływów finansowych. W konsekwencji może być przedmiotem zarzutu Komisji Europejskiej wniesionego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz wydania w formie orzeczenia wiążącej wykładni tego organu w zakresie stosowania prawa unijnego i kar finansowych. Administracja rządowa jako bezpośredni wykonawca wiążącej dyrektywy ma na bieżąco monitorować jej wykonanie, a w przypadku zagrożeń wynikających z jego stosowania, sporów kompetencyjnych itp., podejmować i wdrażać skuteczne kroki prawne, organizacyjne i kompetencyjne, zmierzające do usunięcia niedociągnięć i nieprawidłowości w tym zakresie.

Na kanwie powyższych rozważań nasuwa się pytanie o wykonywanie merytorycznego nadzoru nad organami administracji niezespólonej pozostających pod zwierzchnictwem wojewody jako terenowego organu administracji rządowej ogólnej w zakresie przestrzegania prawa wspólnotowego na zewnętrznych granicach Unii? W skład organów administracji niezespólonej stanowiących listę do ustawy o administracji rządowej<sup>2</sup> w województwie wchodzi dyrektorzy izb oraz naczelnicy urzędów celnych. Problem wykonywania nadzoru nad izbami i urzędami celnymi ze strony wojewodów dotyczy w szczególności tzw. ściany wschodniej, gdzie dotychczasowe granice po wejściu w życie układu z Schengen i zniesieniem kontroli paszportowej na zachodniej i południowej granicy państwa z dniem 20/21 grudnia 2007 r. stały się ważnymi zewnętrznymi granicami wschodnimi Unii. Obecne usytuowanie izb i urzędów celnych w strukturze administracji niezespólonej, zarówno pod względem prawnym jak i funkcjonalno-organizacyjnym nie sprzyja sprawowaniu

pełnego i merytorycznego nadzoru nad tymi strukturami ze strony wojewodów na wschodniej granicy Unii, dlatego też zagadnienie to wymaga pilnego ustawowego uregulowania, ponieważ administracja rządowa odpowiada przed Komisją Europejską za bezkolizyjne wykonywanie dyrektyw, w tym szczególnie Wspólnej Taryfy Celnej.

Dyrektywy to najbardziej skuteczny instrument prawny bezkolizyjnego funkcjonowania Wspólnoty. Państwo członkowskie ma wprawdzie swobodę wyboru formy i środków niezbędnych do pełnego osiągnięcia zakreślonego dyrektywą rezultatu, lecz stosując zasadę lojalności (solidarności, art. 10 TWE) zobowiązane jest do podjęcia wszelkich działań na rzecz pełnego wykonania postanowień dyrektywy w zakreślonym terminie. Komisja Euro-

### Obecne usytuowanie izb i urzędów celnych w strukturze administracji niezespólonej, nie sprzyja sprawowaniu pełnego i merytorycznego nadzoru nad tymi strukturami.

pejska będąc organem wykonawczym Wspólnoty często korzysta z dyrektyw, szczególnie w zakresie problematyki wymagającej interwencji oraz ujednoczenia procedur, zasad i pragmatyki stosowania prawa wspólnotowego, zarówno poprzez implementację w prawie krajowym, jak i w sferze obejmującym jej zewnętrzne granice. Państwo związane dyrektywą musi wydać wewnętrzne przepisy prawne w formie ustaw i przepisów wykonawczych rozporządzeń w celu bezwzględniego osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie. W przeciwnym razie może narazić się na zarzut bezczynności, obrazy, oportunistyki i niespójności prawa krajowego oraz działania na szkodę procesu integracyjnego Wspólnoty. A to w konsekwencji powoduje konieczność ingerencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>3</sup>.

Nieosiągnięcie celu wskazanego w dyrektywie może spowodować pociągnięcie państwa członkowskie-

go do odpowiedzialności odszkodowawczej. Zgodnie z wykładnią prawa wspólnotowego oraz zasadności stosowania prymatu bezpośredniego skutku i nadrzędności, prawo krajowe powinno być tak interpretowane, by było zgodne z prawem wspólnotowym oraz służyło lepszej realizacji zasad i celów wskazanych do osiągnięcia w tym prawie.

Od momentu upływu terminu na implementację dyrektywy, organ stosujący prawo bez względu na stan polskiego ustawodawstwa w dniu 1 maja 2004 r. i później, obowiązany jest stosować wszystkie dyrektywy, których to termin na implementację już upłynął, bowiem obowiązują w polskim porządku prawnym mocą Traktatu Akcesyjnego, o ile nie przewidziano dodatkowych terminów lub okresów przejściowych. Niekiedy organ stosujący prawo zmuszony jest do dokonywania kreatywnej interpretacji prawa tak, by zapewnić prawu wspólnotowemu pełną skuteczność w krajowym porządku prawnym.

Zgodnie z zasadą wykładni efektywnej, organ interpretujący prawo ma obowiązek dokonywania takiej wykładni prawa wspólnotowego, która gwarantuje osiągnięcie celu wskazanego w interpretowanym przepisie prawnym. Jak więc w kontekście obowiązywania Wspólnotowego Kodeksu Celnego i Rozporządzeń Komisji Wspólnoty Europejskiej nr 3199/93 z 22 listopada 1993 r. w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego dla celów zwolnienia od podatku akcyzowego<sup>4</sup> i Dyrektywy Rady 92/83/EWG z 13 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholi i napojów alkoholowych traktować negatywną praktykę organów celnych nadinterpretowania tego prawa poza konstytucyjnymi źródłami, aktami wewnętrznego kierowania, w postaci pism, okólników, poleceń i wytycznych? Z następstw prawnych zasady prymatu prawa wspólnotowego wynikają wiążące dla państwa

<sup>2</sup> Art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577.

<sup>3</sup> J. Barcz., E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, Integracja Europejska, Oficyna Walters Kluger 2007r. s. 105.

<sup>4</sup> Dziennik Urzędowy L 288, 23/11/1993 P. 0012 – 0015.

członka następujące nakazy:

- a) efektywnej implementacji prawa wspólnotowego, w tym zakaz stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym i nakaz uchylenia takiego prawa krajowego,
- b) zakaz kwestionowania ważności norm wspólnotowych przez krajowe organy, w tym przez trybunały konstytucyjne państw członkowskich,
- c) zakaz stosowania przez krajowe organy stosowania prawa jakichkolwiek przepisów krajowych sprzecznych z prawem wspólnotowym<sup>5</sup>.

Powstaje zatem kolejne pytanie: czy wspólnota europejska zabezpiecza swoje interesy na zewnętrznych granicach, szczególnie na granicy wschodniej? Na tak postawione pytanie od strony prawnej należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, natomiast inaczej przedstawia się problem wykonania dyrektyw unijnych przez poszczególne polskie urzędy i instytucje, w tym służbę celną (izby i urzędy celne). W służbie celnej w dużej mierze stosowane jest „prawo powielaczowe” kreowane przez przełożonych, w formie poleceń i wytycznych, które nagminnie wydają dyrektorzy izb celnych oraz naczelnicy urzędów celnych. Powszechne są więc przypadki nadinterpretacji wspólnotowego i krajowego prawa, wręcz niekiedy celowego rozmyślnego naruszania w partykularnym interesie określonych osób, firm i podmiotów gospodarczych. Takie działania negują całkowicie materię prawną dyrektyw unijnych i prowadzą w konsekwencji do przemytu towarów przez granicę na wielką skalę oraz znacznego szczipienia należności Skarbu Państwa, w tym naruszania ograniczeń przywozu albo wywozu towarów, wymagających stosownych pozwoleń oraz objętych limitem w ramach kontyngentu ilościowego lub taryfowego.

Rzeczywistość na zewnętrznych granicach Wspólnoty poddaje w wątpliwość prawidłowość sprawowania kontroli celnej przez ustawowo powołane m.in. do tego celu organy celne, w tym nadzoru służbowego pełnionego przez ministra finansów nad dyrektorami izb celnych i naczelnikami urzędów celnych<sup>6</sup> oraz nadzoru przez nich sprawowa-

nego nad podległymi funkcjonariuszami celnymi. W świetle powyższego budzi także poważne zastrzeżenia tryb naboru na wyższe i średnie stanowiska kierownicze w służbie celnej oraz konkursu przyjmującego ostateczną formę mianowania dyskredycyjnego.

Istotą i założeniem w pragmatycznym znaczeniu służby celnej na zewnętrznych granicach Wspólnoty jest pełne zabezpieczenie interesów państw członkowskich przed niekontrolowanym napływem towarów, szczególnie tych które cechuje znaczna dysproporcja cenowa oraz co istotne, zapewnienie dochodów Skarbowi Państwa oraz wpływów do Wspólnoty, poprzez pobieranie ceł, podatków i innych opłat należnych od importowanych towarów. Tak więc uszczelnianie zewnętrznych granicy oraz ochrona rynku wewnątrz Wspólnoty staje się zadaniami priorytetowymi dla służb granicznych, celnych i innych instytucji powołanych do tego celu.

#### **PROBLEMY STOSOWANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO ZABEZPIECZAJĄCEGO INTERESY EKONOMICZNO – GOSPODARCZE UNII**

Państwo ponosi znaczny wysiłek finansowy związany z utrzymaniem przejść granicznych, wśród których nie wszystkie przynoszą zadowalające korzyści, a niektóre z nich, zwłaszcza drogowe, w tym przeznaczony do ruchu pieszego z istoty i założenia przynoszą straty nie tylko finansowe, chociaż mogą być przejściami dochodowymi w warunkach bezwzględnej przestrzegania w praktyce prawa wspólnotowego. Obecnie powszechnie przyjmowana i tolerowana fikcja prawna o turystycznym charakterze tych przejść na ścianie wschodniej w dłuższym przedziale czasowym nie jest do utrzymania, choćby ze względu na drobno - przemysłowy ich charakter, jako bezsprzecznie notoryjny fakt uszczelniany przez ludność strefy nadgranicznej, która traktuje często ten proceder z powodu braku miejsc pracy (bezrobocia), jako jedyne źródło utrzymania i egzystencji wielu rodzin, nie tylko ze strefy przygranicznej. Z ostrożnych danych szacunkowych wynika, że z pieszego i drogowego przejścia w Medyce utrzymuje się około 25 tysięcy ludzi,

zamieszkałych po obu stronach granicy Unii. Z przyczyn wyłącznie koniunkturalizmu politycznego notoryjnie służby celne nie wykonują w sposób należyty i skuteczny rozporządzenia ministra finansów w zakresie legalnego wprowadzania na polski obszar celny wyrobów akcyzowych, zwłaszcza papierosów. Uszczelniana w tym zakresie tolerancja, często bezradność służb celnych, a także innych służb uprawnionych do kontroli tego zagadnienia na całym obszarze kraju, doprowadziła do rozwoju drobnego przemytu oraz powstania nowej kategorii podróźnych tzw. „mrówek”, które niewątpliwie utrudniają, a często wręcz uniemożliwiają przekraczanie tego przejścia w założonym ruchu turystycznym. Jednak nie tylko „mrówki” powodują wielogodzinne kolejki do odpraw, lecz nadal funkcjonujący swoisty system kontroli granicznej i celnej, oparty dalej na skrajnych założeniach z poprzedniego reżimu i systemu politycznego, określanego mianem mentalności „homo sovieticus” oraz istniejąca sytuacja społeczno-ekonomiczna spowodowana głównie brakiem miejsc pracy, jako legalnego źródła dochodu i egzystencji rodzin oraz pauperyzacja społeczeństwa.

Tryb dokonywania kontroli, a zwłaszcza rutynowe do niej podejście, w tym mentalność wielu funkcjonariuszy, którzy traktują wszystkich podróźnych na równi z przemytnikami, nie tylko poprzez sam sposób prowadzenia kontroli, ale także poprzez częste naruszanie dóbr osobistych oraz powszechne kontrole osobiste i publiczne obmacywanie podróźnych (takie postępowanie funkcjonariuszy było niedopuszczalne w poprzednim ustroju), świadczy z jednej strony o naruszaniu godności i poniżaniu człowieka, z drugiej strony wskazuje na brak profesjonalizmu w kontroli. Prowadzone z zasady obligatoryjnie, systemowe szczegółowe kontrole, jak tłumaczą miejscowe służby graniczne są konieczne w imię uszczelnienia zewnętrznych granic Wspólnoty, przy czym zbyt płytko służby poj-

<sup>5</sup> Unia Europejska, Prawo Instytucjonalne i Gospodarcze, Dom Wydawniczy ABC 2005, s. 422 - 423.

<sup>6</sup> Art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 91, poz. 577.

mują racjonalność tego zagadnienia, skoro na granicy służby celne, chcą sprawdzić każdą osobę i każdy pojazd, to muszą się liczyć z faktem, że w ten sposób dokonywana kontrola hamuje płynność nie tylko całego ruchu granicznego, lecz prowadzi do wielogodzinnych kolejek i konfliktów przy przekraczaniu granicy.

Taki system kontroli musi ulec radykalnej zmianie nie tylko z powyższych powodów, ale także z tego względu, że od wielu lat jest źródłem braku płynności przejścia oraz negatywnego obrazu Wspólnoty. Postępuje zatem w szybkim tempie degradacja przejść granicznych na zewnętrznych granicach Wspólnoty, co implikuje wprowadzenie nie tylko pilnych zmian prawnych i organizacyjnych, a najbardziej kadrowych. Pełnomocnicy graniczni powołani do czuwania nad bezkolizyjnym funkcjonowaniem przejść, zwłaszcza w zakresie płynności ruchu osobowego i samochodowego, współpracy i współdziałania z państwami sąsiednimi oraz do bieżących kontaktów, są praktycznie niewidoczni, natomiast podróżni skazani tylko na siebie w dobowych oczekiwaniach na odprawę w skandalicznych warunkach higieniczno-sanitarnych.

Incydentalny charakter lustracji tych przejść przez Rzeczników Praw Obywatelskich, jest posunięciem chybionym, wyłącznie organizowanym dla celów populistycznych i nie mającym żadnego związku z przykrą rzeczywistością. Jak dalece fikcja prawna, organizacyjna i strukturalna służb granicznych uskutecznia negatywny wizerunek Wspólnoty na jej zewnętrznych granicach, niech świadczy chociażby wcześniej podnoszony fakt nagminnego naruszania godności człowieka, praw i wolności obywatelskich oraz nieprzestrzegania standardów wspólnotowych. Praktycznie ani administracja rządowa ani służby celne czy graniczne nie są zainteresowane poprawą wizerunku tych przejść, wykazując ich nawet niedostateczną obsadę personalną, etatową czy strukturalną, spowodowaną wzmożonym ruchem pseudoturystycznym, nakreślonym przez te służby oraz funkcjonujące na obrzeżach przejść różne „punkty i skupki” zajmujące się skupem i dystrybucją to-

warów akcyzowych przemycanych w drobnych ilościach podczas częstych przekroczeń granicy.

Skuteczną barierą, przynajmniej w założeniu, miały być mobilne służby celne i nie tylko, operujące poza przejściami z prawem do przeglądania bagaży. Jednakże ich organizacja i działanie oraz osiągnięte rezultaty pozostawiają wiele do życzenia. Swoistym panaceum na rozwiązanie nawarstwionych problemów przejść granicznych może być wprowadzenie zapowiadanej wspólnej kontroli na kierunkach służb, państw granicznych, a nawet co wydaje się pożądaną alokację służby na zewnętrzne granice wspólnoty z innymi państwami Unii. Takie zjawiska jak powszechnie (notoryjnie) panująca korupcja funkcjonariuszy służb granicznych i celnych w przejściach państw graniczących ze Wspólnotą oraz stosunkowo niski poziom tych służb, a także ich arogancja przy sprawowaniu kontroli, byłyby znacznie zredukowane w warunkach takiej wspólnej kontroli.

### **Incydentalny charakter lustracji przejść przez Rzeczników Praw Obywatelskich, jest posunięciem chybionym, wyłącznie organizowanym dla celów populistycznych i nie mającym żadnego związku z przykrą rzeczywistością.**

Zreformowany system niewątpliwie zneutralizowałby płynność ruchu granicznego i zwiększył przepustowość przejść, co generalnie zmieniło by ich wizerunek. Powinien być także rozwiązany problem dublowania się kontroli na granicy, zwłaszcza pomiędzy Strażą Graniczną a Urzędem Celnym, chociażby w zakresie kontroli międzynarodowych przewozów towarowych, co w praktyce wydłuża czas kontroli osób, towarów i pojazdów.

Czas najwyższy zadbać o właściwy i pożądaný wizerunek Wspólnoty, zwłaszcza obraz służby celnej (także granicznej) oraz definitywnie pozbycie się funkcjonariuszy, którzy szkodzili i nadal szkodzą tym służbom, a co dowodzą liczne aresztowa-

wania w ostatnim okresie wielu funkcjonariuszy (76 osób), w większości z przejścia drogowego w Medyce. Jednakże na kanwie aresztowań powstaje pytanie o dalszą przydatność do służby przełożonych, którzy utracili zdolność do kierowania, doprowadzając beczynnością do notoryjnego zjawiska korupcji urzędniczej i naruszeń dyscypliny. Brak właściwego klimatu służby, w tym aresztowania, ale także masowe zwolnienia na własną prośbę młodych funkcjonariuszy w ostatnim czasie świadczą o tym, że w służbie celnej nie ma warunków do realizacji zadań na odpowiednio wysokim poziomie merytorycznym, wręcz brak jest przyzwolenia i poszanowania dla rzetelnej pracy, a za taki stan rzeczy w dużym stopniu ponoszą odpowiedzialność wyżsi przełożeni oraz administracja rządowa (województwie). Niestety w tym zakresie pomimo lansowanego werbalizmu ze strony czynników odpowiedzialnych za służby graniczne i celne, w tym za przejścia graniczne, praktycznie nic się nie zmieniło na lepsze. Zjawiska korupcyjne nadal występują, szerzy się nepotyzm i arogancja przy wykonywaniu kontroli, widoczny jest brak profesjonalizmu w służbach granicznych i celnych oraz występuje naruszanie wspólnotowego i krajowego prawa.

Na kanwie powyższych rozważań powstaje pytanie, gdzie tkwi problem w należywym funkcjonowaniu przejść granicznych, w tym efektywnym sprawowaniu kontroli celnej oraz prawidłowym pobieraniu ceł, podatków i danin do Skarbu Państwa i budżetu Wspólnoty z tytułu importu towarów na jej zewnętrznych granicach i w maksymalnym uszczelnianiu tych granic? Podstawowym źródłem egzekwowalności należności celnych i podatkowych są kolejowe towarowe przejścia graniczne, przez które są przemieszczane ogromne ilości towarów, zarówno w asortymencie jak i w wartości.

Kolejowe przejścia graniczne dostarczają tym samym najwięcej, spośród wszystkich przejść granicznych wpływów do Skarbu Państwa (przykładowo przejście kolejowe w Medyce pobiera rocznie około 400 milionów należności), a pomimo tego od wielu lat w większości są zaniedbane i nie doposażone w sprzęt słu-



żący do kontroli przewożonych przez granicę towarów, w szczególności brakuje terminali do kontroli celnej, w tym urządzeń do prześwietlania wagonów i kontenerów.

Powstaje pytanie o stan faktyczno-prawny takich działań? Na tak zadane pytanie nie można udzielić sensownej odpowiedzi, bowiem trudno zrozumieć niedostrzeżenie rangi i problemów przejść kolejowych przez władze i instytucje państwowe, w sytuacji gdy przynoszą tak duże dochody dla Skarbu Państwa i całej Wspólnoty. Wydaje się, że problem chociażby tkwi w tym, że towarowe przejścia kolejowe nie są medialne oraz mają zupełnie odmienny charakter, a tym samym nie występuje tutaj bezpośrednio zjawisko korupcji, jak to ma miejsce na innych przejściach granicznych.

Zadziwiającym jest fakt, że teren kolejowych przejść granicznych jest praktycznie ogólnie dostępny dla wszystkich osób, niekonięcznie związanych z obsługą obrotu towarowego, dlatego też niezwłocznie należy podjąć działania mające na celu monitorowanie terenu i obiektów, a także ruchu pociągów towarowych, aby ograniczyć chociażby podłoże przemytu na dużą skalę różnych towarów. Obecna infrastruktura towarowych kolejowych przejść granicznych jest wynikiem także zaniedbań ze strony PKP - wieloletniego gospodarza przejść kolejowych, a ostatnio wojewodów gospodarujących nimi od 2006 roku. Istniejąca skromna infrastruktura uniemożliwia sprawowanie należytej kontroli celnej, a wykonywane czynności w dużej mierze ograniczone są tylko do kontroli dokumentów na przewożone towary i środki przewozowe. Brakuje fizycznych możliwości przeprowadzenia na stacji granicznej PKP w Medyce rewizji celnej, a często także oględzin zewnętrznych towaru i środka przewozowego, z powodu niedostatecznej obsady funkcjonariuszy celnych. Z tego względu przejście kolejowe w Medyce jest wiktymologicznie podatne do przemytu na wielką skalę różnych towarów, w tym nie jest wykluczone zagrożenie bezpieczeństwa państwa przemytem towarów podwójnego zastosowania oraz broni i materiałów służących do działań terrorystycznych.

Taki stan rzeczy oraz duży i sta-

le rosnący ruch towarowy wymusza także określony sposób przeprowadzenia kontroli dokumentów na przewożone towary i sprzyja powstawaniu nieprawidłowości w zakresie taryfikacji towarów i należności celnych. Kwalifikacja przez funkcjonariuszy towarów do odpraw celnej ma istotne znaczenie w zakresie prawidłowego przypisywania kodów dyrektyw wspólnotowych (taryfy celnej wspólnotowej) mających decydujący wpływ na wysokość pobieranych i egzekwowanych opłat celnych. Opłaty celne (akcyzowe) mają dużą wagę, bowiem przykładowo wpływają na rentowność importera/przedsiębiorcy, a zwłaszcza na końcowe przeznaczenie towaru, niezgodne z deklarowanym w zgłoszeniu celnym i służące do prowadzenia działalności przestępczej.

### Przez przejścia graniczne kolejowe ze strony Ukrainy importowane są do kraju znaczne ilości alkoholu etylowego skażonego jako komponentu dla przemysłu chemicznego. Ten alkohol przykuwa coraz większą uwagę świata przestępczego

Rygor w zakresie dokumentacji przywózowej wystawionej przez zagranicznego dostawcę towaru jest znaczny i nie ma możliwości legalnego wprowadzenia na wspólnotowy obszar celny towaru bez listu przewozowego, faktury i certyfikatu producenta czy świadectwa pochodzenia towaru, wymaganego przy stosowaniu preferencji lub związanego z ograniczeniami przywozu danego towaru. Te dokumenty jako źródła dowodowe winny być podstawą do podejmowania i wdrażania przez funkcjonariuszy czynności kontrolnych i wymaganego rozstrzygnięcia, w tym bezwzględnego stosowania dyrektyw wspólnotowych. Zaznaczyć należy, że organ celny w domniemaniu prawdziwości tych dokumentów i zgodności deklarowanego towaru, zezwala na jego czasowe składowanie na przejściu granicznym, na okres do 20 dni, czyli do czasu dokonania zgłoszenia celnego SAD, bez fizycznego spraw-

dzenia przywiezionego towaru, co jest podyktowane wcześniej podnoszonymi ograniczonymi możliwościami przeprowadzenia takiej kontroli na stacji granicznej.

Nie jest tajemnicą, że przez przejścia graniczne kolejowe, w szczególności w Medyce ze strony Ukrainy importowane są do kraju znaczne ilości alkoholu etylowego skażonego jako komponentu dla przemysłu chemicznego. Ten alkohol przykuwa coraz większą uwagę świata przestępczego, a to nie z powodu możliwości jego kradzieży podczas postoju na bocznicach kolejowych, lecz z racji jego wykorzystywania do nielegalnej produkcji alkoholu na terenie kraju, czemu, jak wskazuje tryb dokonywania kontroli celnej, sprzyjają działania organu celnego.

Na przejściu kolejowym w Medyce, co najmniej od 2005 roku odprawiane są cysterny z przywiezionym z Ukrainy alkoholem etylowym. Zważyć należy, mimo iż w dokumentach przewozowych dostawcy towaru widnieje alkohol etylowy skażony, z zawartością co najmniej 95% czystego spirytusu, objęty kodem 2207, to organ celny zmienia ten alkohol na koncentrat płynu lub płyn do czyszczenia szyb według kodu taryfy celnej 3820. Z prawnego punktu widzenia funkcjonariusz celny od momentu próbobrania, do czasu zakończenia weryfikacji zgłoszenia celnego kwestionuje prawdziwość i wiarygodność dokumentów dostawcy towaru wprowadzonego na wspólnotowy obszar celny oraz wdraża niekorzystne dla Skarbu Państwa i całej Wspólnoty decyzje celne, zwalnijące towar z należnego podatku akcyzowego i z cła, a tym samym pozbawia dochodów budżetu państwa i Wspólnoty. Czynności te funkcjonariusz wykonuje wprawdzie z polecenia przełożonych, lecz nie może równocześnie powoływać się na kontraty, które zwalniają go, zarówno z odpowiedzialności karno-skarbowej jak i z niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień służbowych wyczerpujących znamiona art. 231 k.k.

W takim przypadku dla uniknięcia odpowiedzialności karnej i innej winien na podstawie art. 36 ustawy

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1999r. O Służbie Celnej, tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 156, poz. 1641

o służbie celnej<sup>7</sup> na piśmie odmówić wykonania polecenia, za potwierdzeniem odbioru przez przełożonego. Domniemanie prawdziwości dokumentów dostawcy towaru, jak i samego towaru można podważyć (zakwestionować) tylko i wyłącznie dowodowymi źródłami prawnymi oraz kategorię opinią laboratorium podpisaną przez upoważnionego funkcjonariusza celnego.

Sporządzona opinia, a nie samo badanie laboratoryjne zakończone sprawozdaniem biegłego w której opisuje wszystkie wykonane czynności i zastosowane metody (odczynniki), a także swoje spostrzeżenia jakich biegły dokonał w trakcie tych badań, zakończoną wnioskami w drodze konkluzji jest odrębnym, samoistnym środkiem dowodowym. Natomiast przeprowadzający (wykonujący) badania biegły, który podpisuje opinie jest osobowym źródłem dowodowym<sup>8</sup>.

Istotnym warunkiem wymaganym dla opinii laboratoryjnej jako samoistnego środka dowodowego jest aby funkcjonariusz celny wykonujący badania posiadał wiedzę specjalistyczną z danej dziedziny, w których stwierdza się jakieś okoliczności a opinia może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, czyli podjęcie decyzji celnej przez funkcjonariusza. Tylko tak przeprowadzone badanie laboratoryjne zakończone kategorię opinią przez uprawnionego biegłego może być podstawą do wzruszenia prawdziwości dokumentacji przywózowej towaru dostawcy oraz istniejącego do chwili wydania opinii laboratoryjnej domniemania prawdziwości tych dokumentów. Nie można bowiem podejmować i wdrażać brzemienne w skutkach i następstwach decyzje zwalniające towar wprowadzony na wspólnotowy obszar celny z podatków i opłat wyłącznie na podstawie oglądu organoleptycznego czy domniemanej opinii klasyfikacyjnej, odsyłającej do bliżej niesprecyzowanego w strukturze organu administracji celnej, organu dla ostatecznego potwierdzenia wyników badań.

#### PODSTAWY PRAWNE I DOWODOWE WDRAŻANIA DECYZJI CELNYCH

Wprowadzenie towaru na wspólnotowy obszar celny jest pro-

cesem skomplikowanym, zarówno od strony technicznej jak i dokumentacyjnej. Przewoźnikiem towaru z którym dostawca zawiera umowę przewozu są Ukraińskie Koleje Państwowe, które w ramach umowy międzynarodowej dalej współpracują z PKP Cargo S.A, realizując przewóz po stronie polskiej. W posiadaniu tych przewoźników jest zarówno towar (ładunek) dostawcy jak i jego dokumentacja przywozowa (list przewozowy, faktura, certyfikat jakości producenta towaru, świadectwo pochodzenia towaru).

Funkcjonująca od 1971 roku na kolei, podpisana jeszcze z rządem ZSRR umowa bilateralna powołała do życia instytucje kolejowych agentów zdawczo-odbiorczych z dyslokacją po przeciwnych stronach granic (agent PKP na Ukrainie a agent kolei UŻ w Polsce).

Podstawowym obowiązkiem wzmiankowanego agenta kolejowego jest przekazanie we władztwo PKP Cargo, zarówno ładunku (składu pociągu towarowego) jak i dokumentacji na podstawie wykazu zdawczego, wynikającego podobnie jak wszystkie procedury, z umów międzynarodowych SMGS i CIM. Następnie w przywozie PKP Cargo przedstawia towar wraz z dokumentacją organowi celnemu do objęcia deklaracją skróconą DSK przywiezionego towaru, gdzie funkcjonariusz celny z przejścia kolejowego przyjmuje przedstawienie towarów i rejestruje w ewidencji celnej, co z punktu widzenia prawnego oznacza przyjęcie ładunku o znacznej wartości pod swoisty iluzoryczny dozór celny i taką samą odpowiedzialność (system Celina).

Stacje i bocznice kolejowe z powodu otwartej przestrzeni nie mogą być należycie zabezpieczone przez szczupłe struktury SOK, a tym samym składy wagonów narażone są na kradzieże, czy zmianę istotnej chemicznej struktury ładunku przed dokonaniem ostatecznej odprawy celnej. Na deklaracji skróconej (podczasowym składowaniem) towar może pozostawać do 20 dni względnie dłużej po przedłużeniu terminu przez organ celny, celem dokonania niezbędnych do odprawy formalności celnych, lecz w takim przypadku oczywiście powstaje problem opłacenia przewoźnikowi wyższego postojowego w związku z zajęciem

torów kolejowych. W tym terminie najbardziej optymalnym, odbiorca towaru winien dokonać zgłoszenia celnego za dokumentem SAD. Pozostawanie więc w bezczynności zarówno importera towaru jak i działającej z jego upoważnienia agencji celnej nie jest przypadkowe i wymaga dalszego wywodu zmierzającego do obejścia prawa (Wspólnotowego Kodeksu Celnego). Agencja celna będąc instytucją wyspecjalizowaną do przygotowania całościowego do odprawy celnej dokumentacji, zamiast zgłoszenia celnego (dokumentu SAD) przedkłada urzędowi celnemu pisemny wniosek z prośbą o umożliwienie pobrania próbek towaru przywiezionego zza granicy dla kontrahenta krajowego. Oczywiście wniosek nie posiada żadnego uzasadnienia konieczności tzw. próbobrania do badań laboratoryjnych towaru składowanego na przejściu granicznym (wprowadzonego na wspólnotowy obszar celny). Zaznaczyć należy, iż w obecnym i w poprzednim stanie prawnym funkcjonariusze celni nie byli upoważnieni do technicznego pobierania próbek, w tym cieczy z cystern wykorzystywanych następnie do badań laboratoryjnych, dlatego też takie czynności na otworach wlewowych cystern w ich górnych częściach dokonują sami pracownicy wyspecjalizowanych firm pobierających próbki na zlecenie agencji celnej. Pobrane w ten sposób próbki do badań (przy założeniu iż materiał faktycznie został pobrany z cysterny a nie zamieniony, względnie dolane potajemnie skażalniki, w stopniu zmieniającym skład chemiczny) są plombowane przez funkcjonariusza celnego, który faktycznie do końca nie wie co plombuje, działając w tym momencie w zaufaniu i w dobrej wierze do pracownika pobierającego próbki towaru do badań. Zaufanie nie może być jednak w tym przypadku podstawą do legalizowania czynności pracownika firmy przez funkcjonariusza celnego i narażanie na szwank organu celnego. Z całą mocą należy również podkreślić, że przy pobieraniu próbek cieczy do badań nie uczestniczy, choć ma taki obowiązek agent celny zlecający w imieniu importera całą pro-

<sup>8</sup> T.Hanausek, Kryminalistyka, zarys wykładu, Kraków Zakamyczka 1998 r. s.160-161.

cedurę, a wszelkie próby jego wezwania przez organ celny do obligatoryjnego uczestniczenia w takich czynnościach kończą się z reguły odmową przy argumentacji, że pracownik firmy pobierającej próbki działa z upoważnienia agencji.

Reasumując ten wątek wyводу należy stwierdzić, iż skoro funkcjonariusz celny nie ma upoważnienia (nie jest odpowiednio przeszkolony do pobierania próbek z cystern otworek wlewowych w ich górnych częściach i na wysokości ponad 3 m), to ma też prawo odmowy plombowania pobranych w ten sposób próbek do badań laboratoryjnych. Przeciwnie stanowisko prowadzi do poświadczenia nieprawdy dla wywołania skutków prawnych i wydania opinii na próbkach nie pochodzących z cystern kolejowych. Agent celny pomimo, że nie uczestniczy w tym próbobraniu, to końcowo podpisuje protokół z tych czynności sporządzony przez funkcjonariusza celnego (poświadcza nieprawdę na dokumencie dla wywołania skutków prawnych). Zastanawiającym w tej czynności jest fakt iż agencja celna posiadając dokumenty dostawcy towaru, ani w tym momencie, ani w ogóle nie kwestionuje ich wiarygodności (autentyczności), wykazując i dowodząc po stronie bezwarunkowej konieczności próbobrania do badań ładunku złożonym organom celnym wniosku ich podrobienie lub przerobienie, względnie nie wykazuje, że dokumenty pochodzą od nieupoważnionego dostawcy. Tylko bowiem takie uzasadnienie we wniosku jest podstawą prawną i faktyczną do wyrażenia zgody przez organ celny na pobranie próbek dostarczonego towaru, a następnie poddanie go badaniom laboratoryjnym.

Z analizy źródłowych dokumentów jednoznacznie wynika, że agencja celna sporządzając wniosek o pobranie próbek towaru z góry (telepatycznie) zakłada, nie mając żadnych podstaw prawnych lub faktycznych do kwestionowania prawdziwości dokumentów dostawcy, że w cysternach kolejowych jest inny chemicznie asortymentowo i składnikowo towar (ciecz). Z listu przewozowego dostawcy towaru sporządzonego przez Barski Kombinat Spirytusowy, jego świadectwa pochodzenia i innej dokumentacji jedno-

znacznie wynika, że przez kolejowe przejście graniczne w Medyce dostarczono w każdej cysternie 67 tysięcy litrów alkoholu etylowego o zawartości co najmniej 95% czystego spirytusu, który w deklarowanej nazwie towaru do badań wnioskowanych przez agencję celną jest już jedynie środkiem zapobiegającym zamarzaniu i płynem przeciwoblodzeniowym, kod CN 3820.

Powstaje więc zasadnicze pytanie kierowane do agencji celnej o podstawy faktyczne i prawne tej swoistej i telepatycznej metamorfozy dokumentów, która we wniosku o pobranie próbek dostarczony towar według dokumentów określa jako alkohol etylowy (według dostawcy ukraińskiego spirytus rektyfikowany) o dowolnej mocy, skażony, a drugi raz deklaruje bez podania uzasadnienia i wskazania po-

### **Skoro funkcjonariusz celny nie ma upoważnienia do pobierania próbek z cystern w ich górnych częściach i na wysokości ponad 3 m, to ma też prawo odmowy plombowania pobranych w ten sposób próbek**

twierdzającego dokumentu, na deklarowany płyn zapobiegający zamarzaniu, który w sugestii o takim oznaczeniu winien być poddany badaniu laboratoryjnemu, dla ustalenia faktycznej tożsamości towaru. Na etapie składanego przez agencję celną wniosku o takie pobranie próbek towaru urząd celny nie może wszcząć ani przeprowadzić postępowania karnego skarbowego o poświadczenie nieprawdy przez agencję celną oraz chęci świadomego i celowego zaniżenia opłat celnych, bowiem dla materializacji znamion odpowiedzialności czynu niezbędne jest dokonanie zgłoszenia celnego za dokumentem SAD (wniosek o próbobranie nie wyczerpuje znamion dokumentu). Takiego zgłoszenia jednak agencja na tym etapie nie dokonuje, ponieważ celowo oczekuje na pozytywnej opinii laboratorium celnego, legalizującego i potwierdzającego bardzo wątpliwą „zasadność”

nie tylko wniosku o pobranie próbek towaru, ale także prawidłowość zalegalizowanego tą czynnością zgłoszenia celnego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych. Oczywiście tak enigmatycznie sporządzony wniosek o próbobranie bezkrytycznie kierowany jest do dalszej procedury przez kierownika zmiany oddziału celnego (obecność obowiązkowa funkcjonariusza przy pobieraniu próbek towaru) z oczywiście spodziewaną ekspertyzą, która jest zakończona domniemaną i dorozumiewaną oraz dwuznaczną w treści opinią Referatu Laboratorium Celnego Izby Celnej w Przemysłu<sup>9</sup>. Z treści opinii bowiem wynika, że w następstwie przeprowadzonych analiz laboratoryjnych według celnych metod stwierdzono, iż przedmiotowy towar m.in. ze względu na wysoką zawartość alkoholu etylowego (w badaniach nie pokuszono się nawet na podanie tej zawartości oraz na obecność izopropylenu i substancji powierzchniowo czynnej, którą ustalono w badaniach) i tu uwaga, cytuję „może stanowić koncentrat niezamarzającego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych na bazie alkoholu etylowego”.

Czyżby w tej odkrywczej opinii laboratorium celnego Barski Spirytusowy Kombinat w wielkości tego zakładu i liniach technologicznych zamiast spirytusu etylowego 95%, skażonego bitrexem (benzoesan denatonium i izopropylem) działającym na własną szkodę produkował i eksportował na wspólnotowy obszar celny koncentrat niezamarzającego płynu do spryskiwaczy szyb samochodowych? Opinia laboratorium nie jest kategorię prawną i nie może w świetle prawa w tym brzmieniu poprzez użycie wyrazu „może” stanowić podstawę do wdrażania przez służby celne jakichkolwiek decyzji, ponieważ takie działania uszczuplają należności Skarbu Państwa i polecenia położonych w tym zakresie są bezprawne i warunkują ich odpowiedzialność z tytułu Wspólnoty, a wyczerpania znamion przekroczenia uprawnień służbowych (art. 231 kk.).

Asekuracyjna opinia laboratorium w końcowym stwierdzeniu informuje zleceniodawcę, a tym sa-

<sup>9</sup> Decyzja nr 36/2007 Dyrektora Izby celnej w Przemysłu w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Izbie Celnej w Przemysłu

mym organy celne, że cytuję „zgodnie z decyzją nr 36/ 2007 Dyrektora Izby Celnej w Przemysłu w/s nadania Regulaminu Organizacyjnego Izby Celnej w Przemysłu, Referat Laboratorium Celne nie podejmuje czynności urzędowych zmierzających do zwolnienia arbitralnego cieczy z podatku akcyzowego, a posiada jedynie uprawnienia udzielania „opinii (dyrektor Izby nie zna wymogów prawnych dla opinii jako odrębnego samoistnego środka dowodowego RZ) i składania propozycji dotyczących klasyfikacji próbek towarów będących przedmiotem przeprowadzonych badań i analiz fizykochemicznych, dlatego też o ostatecznej klasyfikacji winny zdecydować odpowiednie organy administracji celnej”.

W treści przedstawionego wyводу pseudoopinii jednoznacznie wynika, że nie może ona stanowić środka dowodowego podejmowania i wdrażania merytorycznych czynno-

ści celnych, a propozycje laboratorium nie są wiążące dla organu celnego, podobnie jak cała opinia, zważywszy na fakt, iż samo laboratorium ma wątpliwości co do wartości dowodowej badań odsyłając zleceniodawcę do bliżej nieokreślonego w strukturach celnych organu administracji celnej dla przeprowadzenia ostatecznej klasyfikacji badanej cieczy, w szczególności do zakwestionowania dokumentacji dostawcy i ładunku, a tym samym poświadczania przez niego nieprawdy w dokumentach dla wywołania skutków prawnych (wdrożenia niekorzystnych dla Skarbu Państwa decyzji celnych) i sporządzania w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów odpowiedniego wystąpienia do Rządu Ukrainy. Oczywiście takie wystąpienie nie ma żadnych racjonalnych podstaw prawnych, ośmieszyłoby nie tylko polski rząd, ale i Wspólnotę Unijną, o czym zarówno agencja celna jak i urząd cel-

ny doskonale wiedzą.

Powstaje więc pytanie, dlaczego laboratorium izby celnej, jako organu celnego II instancji, sporządza wątpliwe pod względem prawnym i dowodowym opinie, działając w tym zakresie na własną szkodę i szkodę Skarbu Państwa?



**Roman Zdybel,** doktor nauk prawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego, st. wykładowca Państwowej Wyższej

Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemysłu. Autor licznych prac z dziedziny prawa karnego, pracy, handlowego oraz wspólnotowego. Ich merytoryczna wartość została wielokrotnie zauważona przez Trybunał Konstytucyjny po stronie uzasadnienia wyroku.

# Gospodarka społeczna szansą rozwoju regionalnego

| Jacek Brdulak

Konieczne jest poszukiwanie szybkich i skutecznych rozwiązań umożliwiających przeciwdziałanie zagrożeniom rozwojowym, których skutki już odczuwamy, a które będą narastały w najbliższych dziesięcioleciach. Należą do nich choćby: narastające różnice poziomu życia w poszczególnych regionach, utrzymujące się bezrobocie, odpływ migrantów do metropolii i za granicę. Za wszelką cenę należy poszukiwać rozumnego, wspólnego sposobu sterowania procesami rozwojowymi przy zachowaniu autoregulacyjnych wartości mechanizmu rynkowego. Można przy tym przyjąć w perspektywie nadchodzących 25 lat, że kształt podstawowych, trwałych elementów składających się na przestrzenne zagospodarowanie kraju jest znany. Przykładowo, wiemy jaki przebieg

będą miały autostrady i drogi ekspresowe, jakie wymagania stawiane są przed zagospodarowaniem korytarzy transportowych, jaki ma kształt sieć osadnicza i w jakich kierunkach może się rozwijać. O tych sprawach możemy rozmawiać językiem ekspertyz i zdaniem piszącego te słowa, na wizję w tym przedmiocie pozostaje jedynie niewiele miejsca. Języka wizji wymaga jednak spojrzenie na stan przestrzennego zagospodarowania kraju. Dlatego też należy podkreślić znaczenie gospodarki społecznej w procesach rozwojowych kształtujących przestrzeń społeczno-gospodarczą i zarazem – przyszłość poszczególnych regionów.

Gospodarka społeczna jest określana także jako gospodarka solidarna, ekonomia solidarności, ekono-

mia społeczności lokalnej lub gospodarka obywatelska<sup>1</sup>. Gospodarka społeczna, niekiedy utożsamiana niezbyt słusznie z trzecim sektorem (ekonomiści rozumieją pod tym pojęciem usługi), to organizacje inne niż publiczne i rynkowe, bo łączące cele ekonomiczne i społeczne. Nie chodzi tu jedynie o przedsiębiorstwa typu non profit, świadczące usługi społeczne (szkoły, placówki medyczne, opieki społecznej i in.). Jednostki gospodarcze mają prawo przynosić zyski, ale maksymalizowanie zysku właścicieli nie jest ich jedynym celem funkcjonowania. Zysk jest oczywiście potrzebny, by przedsiębiorstwa mogły być użyteczne społecz-

<sup>1</sup> Por.: E. Leś (red. nauk.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Wyd. UW, Warszawa 2008.

nie. Ważnymi celami ich działalności jest aktywizacja społeczności lokalnych, wzmacnianie kooperacyjnych więzi społecznych w regionie, tworzenie związków kulturowych ze swoimi „małymi ojczyznami”. Tam, gdzie rozwijają się przedsiębiorstwa społeczne, stają się one prawdziwą szansą rozwojową społeczności lokalnych. W zaskakujący sposób gospodarka społeczna staje się wyznacznikiem rozwojowym innowacyjnych klastrów farmerów kalifornijskich, czy też przyczynia się do powstania tzw. Trzecich Włoch (regiony północno-wschodnie Trydentu, Wenecji Julijskiej i Euganejskiej, Toskanii, Umbrii, Emilii-Romanii, Marche, Abruzji). Fascynujemy się niezmiennie zaawansowanymi technologiami, zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi<sup>2</sup>. Tymczasem rozgrywka o pomysłowość regionów i lokalnych społeczności musi się dokonywać także w głowach ludzi, mieszkańców wsi, miast i miasteczek. Grupy producentów wyrobów regionalnych, organizatorzy opieki socjalnej dla niepełnosprawnych (odpłatnej lub dotowanej), organizatorzy nauki zawodu, przedsiębiorstwa agroturystyczne, producenci tekstyliów i konfekcji, animatorzy życia kulturalnego i sportowego, przedsiębiorstwa „zlokalizowane” w cyberprzestrzeni. To są jedynie przykłady. Możliwości działania dla przedsiębiorstw społecznych jest tyle, ile przejawów życia społeczności lokalnych borykających się z ciągłymi problemami, np. niedostatku miejsc w przedszkolach, koniecznością zdobycia kwalifikacji umożliwiających znalezienie się na rynku pracy, zapewnienia stałej lub okresowej opieki nad ludźmi w starszym wieku. Okazuje się, że przedsiębiorstwa społeczne w liberalnych, wolnorynkowych, kapitalistycznych Stanach Zjednoczonych zatrudniają w sektorze edukacji, ochrony zdrowia i usług społecznych 6,8 proc. ogółu zatrudnionych i tworzą 6,3 proc. PKB (!). We Francji udział sektorów „non profit” i „not for profit” w ogólnym zatrudnieniu osiągnął 4,2 proc., a w tworzonej produkcji krajowej brutto (PKB) – 4,8 proc. Analogiczne udziały dla wspomnianych Włoch są już trochę niższe i wynoszą odpowiednio: 1,8 i 1,9 proc. Przedsiębiorstwa społeczne odgrywają też znaczącą rolę w gospodarkach Wielkiej Brytanii, Niemiec, krajów Beneluxu.

We Włoszech w ciągu ostatnich 15 lat utworzono ok. 7 tys. takich przedsiębiorstw, oferujących 250 tys. nowych miejsc pracy<sup>3</sup>. Są to często bardzo małe i średnie przedsiębiorstwa, powstające w rewitalizowanej tkance miejskiej lub wiejskiej, bez zawłaszczania dodatkowych przestrzeni.

W Polsce te procesy dopiero się zaczynają na zauważalną skalę w niektórych regionach. Przykładem niech będzie gmina Byczyna w woj. opolskim. Miasteczko liczy 3,5 tys. mieszkańców, a połowa z 23 sołectw ma popegeerowski rodowód. Kilka lat temu zawiązuje się w gminie grupa inicjatyw lokalnych, która obecnie liczy ok. 25 osób, pracowników centrum integracji społecznej (CIS),

### **Rozgrywka o pomysłowość regionów i lokalnych społeczności musi się dokonywać także w głowach ludzi, mieszkańców wsi, miast i miasteczek.**

sołtysów, pracowników spółdzielni socjalnych, działaczy lokalnych. Nad pobliskim zalewem prowadzona jest sprzedaż dla turystów, uruchomiono wspólnie małe zakłady obróbki drewna, świadczone są dla przyjezdnych usługi zdrowotne. Po konsultacjach społecznych wyremontowano świetlice wiejskie. Zatrudniono wykwalifikowaną młodzież w tych placówkach i w zupełnie niespodziewany sposób reaktywowały się Koła Gospodyń Wiejskich i bardzo prężne kluby sportowe LZS. Tak, jakby ludzie tylko czekali, by im zapewnić infrastrukturę techniczną dla aktywności. Młodzi zaczęli wracać z zarobionymi pieniędzmi do swojej gminy. Jednak, by do tego doprowadzić władze gminy „na wołowej skórze” spisały zasady postępowania wobec młodych mieszkańców:

- liczenie się ze zdaniem młodzieży,
- szanowanie pozycji młodych w gminie,
- partnerskie zasady współpracy i działania z młodymi,
- uwzględnianie zainteresowań młodzieży (np. dostęp do Internetu),
- organizowanie wolnego czasu młodych mieszkańców,
- zapewnienie swobody działania

młodym,

- wspieranie ich pomysłów doświadczeniem starszych,
- upublicznianie wspólnych celów.

W opinii wielu mieszkańców opolskiej gminy Byczyna zaczyna się w niej „dawać żyć”. Jeżeli przyjrzymy się niektórym pomysłom kreatywnych, „niepokornych” członków innych społeczności lokalnych, to okaże się, że spełniają one wszystkie kryteria przedsiębiorstw społecznych. Może to być, na przykład, szkoła zawodowa, która przysposabia do zawodów osoby wykształcone w specjalnościach, na które nie ma zapotrzebowania rynkowego. Szkoły średnie mogą powoływać przedsiębiorstwa internetowe, prowadzące młodzieżowe gazety, telewizję, organizujące konkursy, olimpiady nagradzające i certyfikujące najlepszych. Mogą one świadczyć odpłatne usługi promocyjne dla regionalnych przedsiębiorców. Tego typu firmy nie zapłacą na początku dużo swoim właścicielom i pracownikom. Powinny być jednak przy tym wspierane przez lokalne władze i instytucje takie, jak powiatowe urzędy pracy. Należy organizować wolontariuszy identyfikujących problemy ludzi starszych, niepełnosprawnych, samotnych, tak, by można było z władzami samorządowymi tworzyć solidne podstawy materialne ich rozwiązywania. W wielu miejscach rozwijają się spółdzielnie społeczne producentów rolnych, przetwórców rolno-spożywczych, krzewicieli folkloru ludowego. Udostępniane są znerwicowanym menedżerom niektóre klasztory z pełną, fachową obsługą medyczną.

Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwa społeczne dają szansę przetrwania i rozwoju społeczności lokalnych. Tym samym znacznego osłabienia, a może nawet odwrócenia, narastających procesów polaryzacji i różnicowania się polskiej przestrzeni ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami. Warunkiem rozwoju gospodarki społecznej jest utrzymanie dotychczasowych kierunków rozwoju infrastruktury technicznej

<sup>2</sup> Por.: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2007.

<sup>3</sup> C. Borzaga, A. Santuari, Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 18 i nast.

gospodarki oraz infrastruktury społecznej (np. informatyzacji regionów wiejskich, rozbudowy elektroenergetyki i nowoczesnych sieci przesyłowych, pozostawienia dotychczasowych planów rozwoju sieci drogowej). Niedopuszczalne są niektóre pomysły, choćby zapewniania infrastrukturalnych warunków rozwoju jedynie metropoliom. Przed państwem stoi zadanie stwarzania zachęt do wyzwiania kreatywnych pomysłów w lokalnych społeczno-

ściach, wspierania przedsiębiorstw społecznych, a także zachęcania do powrotów migrantów – szczególnie zaś emigrantów – do miejscowości, z których wyjechali. Temu może służyć np. rekomendowany model „bumerangu” – wspierania w różny sposób (np. podatkowy) powracających zarobkowych migrantów<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Szczegóły w: I. Dryll, Migracje zarobkowe. Cudowny lek czy przekleństwo, Nowe Życie Gospodarcze, z dn. 6.02.2008 r.



**prof. dr hab.  
Jacek Brdulak**

– jest pracownikiem katedry geografii w Szkole Głównej Handlowej. Specjalizuje się w problematyce transportu międzynarodowego i systemu transportowego Polski.

# Wizja centrum logistycznego w Małaszewiczach

| Bartosz Zakrzewski

**W**obec wzrostu wielkości przewozów i rozwoju transportu samochodowego centra logistyczne mogą być jednym z elementów porządkujących system transportowy regionu i kraju. Dzięki centrům logistycznym możliwe jest bowiem zrealizowanie jednej z podstawowych właściwości zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do przestrzeni, związanej z dążeniem do intensyfikacji istniejących struktur i poprawy efektywności ich wykorzystania. Jednym z kilku dogodnych regionów do lokalizacji centrum logistycznego jest leżący blisko wschodniej granicy Polski region Podlasia.

Za lokalizacją centrum logistycznego w Małaszewiczach, przemawia korzystne położenie geograficzne, które można oceniać w następujących aspektach:

- bliskości wschodniej granicy Wspólnoty Europejskiej-graniczne położenie stwarza szanse otwarcia się na rynki wschodnie: Białoruś, Rosję, Chiny;
- położenia w II paneuropejskim korytarzu transportowym przebiegającym przez Niemcy, Polskę, Białoruś i Rosję (polski odcinek Świecko-Terespol);
- oddalenia podstawowej infrastruktury transportowej od centrum miasta Biała Podlaska (ok. 30 km), co zmniejszy uciążliwość funkcjonowania takiego centrum dla mieszkańców miasta,
- względnej jednak bliskości miasta Biała Podlaska, będącego

chłonnym rynkiem pracy oraz miejscem zbytu dla niektórych towarów obsługiwanych w centrum logistycznym,

- bliskości powojkowego lotniska w Białej Podlaskiej, które można byłoby dostosować do charakteru centrum logistycznego,
- możliwości dostępu do transportu kolejowego (szeroki tor doprowadzony z Białorusi) i transportu samochodowego,
- występującego ciężenia masy ładunkowej w kierunku Małaszewicz,
- charakteru własności terenów i obecności gospodarza terenu i infrastruktury (istnienie Wolnego Obszaru Celnego w Małaszewiczach),
- istnienia odpowiedniej infrastruktury transportowej niezbędnej do funkcjonowania takiego centrum.

W założeniu planowane Centrum Logistyczne w Małaszewiczach i okolicach (lotnisko w Białej Podlaskiej, terminal samochodowy w Koroszczyńcu) mogłoby mieć powierzchnię ponad 1000 ha. Czas budowy tego typu przedsięwzięcia wynosi obecnie ok. 2 lat od momentu rozpoczęcia prac projektowych do uruchomienia centrum<sup>1</sup>. Ze względu na skalę przedsięwzięcia, dostosowywania istniejącej i budowy nowej infrastruktury dla potrzeb centrum logistycznego w Małaszewiczach mogłoby to zająć jednak więcej czasu.

W założeniu Centrum Logistyczne z ośrodkiem w Małaszewiczach składałoby się z 4 części składowych:

- 1) Wolnego Obszaru Celnego w Małaszewiczach;
- 2) Ramp i infrastruktury kolejowej „suchego portu” w Małaszewiczach;
- 3) Inwestycji drogowych: terminal samochodowy w Koroszczyńcu, autostrada A2);
- 4) Lotniska powojkowego w Białej Podlaskiej.

## WOLNY OBSZAR CELNY W MAŁASZEWICZACH

Wolny Obszar Celny (WOC) to wydzielona część obszaru celnego, na terenie którego krajowe i zagraniczne podmioty gospodarcze mogą prowadzić działalność produkcyjną i handlową, korzystając z systemu zaniechania poboru cła i podatku<sup>2</sup>. WOC jest miejscem, w którym odbywają się typowe dla logistyki procesy składowania, magazynowania, pakowania, i przeładowywania towarów przeznaczonych dla odbiorców zagranicznych lub sprowadzonych z importu na potrzeby krajowe<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Metodyka lokalizacji i kształtowania centrów logistycznych w Polsce*, praca zbiorowa pod kier. Leszka Mindura, Kolejowa oficyna Wydawnicza Warszawa 2000, s. 133

<sup>2</sup> R. Andrzejewski, I. Fechner, *Wolny Obszar Celnny jako punkt węzłowy międzynarodowych sieci logistycznych*, *Logistyka* nr 2/2006, str. 31-33

<sup>3</sup> W Kodeksie Celnym z 1 stycznia 1998 r. określono, że WOC jest wydzieloną z polskiego obszaru celnego powierzchnią, na której może być prowadzona działalność gospodarcza: przemysłowa, usługowa lub handlowa, z wyłączeniem handlu detalicznego.

Jeden z Wolnych Obszarów Celnych znajduje się w Małaszewiczach. Koncepcja utworzenia tam strefy wolnocłowej zarysowała się już wiosną 1988 r. 17 lipca 1989 roku Rada Ministrów ustanowiła Wolny Obszar Celny, którego zarządzaniem miała się zająć powołana do tego celu spółka<sup>4</sup>. Kilka lat trwały spory polityczne o sposobie zarządzania WOC-em i 23 marca 1993 r. Rada Ministrów ponownie wydała Rozporządzenie o utworzeniu WOC w Małaszewiczach, którego zarządzanie powierzono jednak gminie wiejskiej Terespol. Doszło do swoistego paradoksu gdyż zarządzanie WOC-Małaszewicze posiadającym infrastrukturę techniczną do obsługi polskich przewozów międzynarodowych zredukowano do poziomu samorządu. Stan ten trwa do dzisiaj czekając na uregulowania prawne, które usprawnią dotychczasowe rozwiązania WOC.

Głównym zadaniem WOC jest ułatwienie międzynarodowej wymiany towarowej i obsługi ładunków w tranzycie. WOC w Małaszewiczach utworzono na powierzchni 166 ha pomiędzy międzynarodową trasą E-30 Berlin-Warszawa-Moskwa a szlakiem kolejowym E-20. Plac składowe liczą ok. 10 tys. m<sup>2</sup>, na terenie WOC znajduje się także bocznicą kolejowa (7,5 km toru „szerokiego” i „wąskiego”) połączona ze szlakiem E-20, sieć wodociągowa doprowadzająca wodę z ujęcia o wysokiej wydajności i jakości, sieć energetyczna i kanalizacyjna, droga główna przystosowana do ruchu ciężkiego, rozwiązany jest także problem łączności telefonicznej.<sup>5</sup> W latach 1990–1995 zainwestowano na terenie WOC Małaszewicze ok. 50 mln dolarów, powstało tam także ponad 500 miejsc pracy<sup>6</sup>.

Masowe składowanie towarów w Małaszewiczach wiąże się z szeregiem korzyści: administracyjnych, ekonomicznych, organizacyjnych, korzyści związanych ze składowaniem i przetwarzaniem towarów. Można wyróżnić także korzyści z istnienia WOC dla ich właścicieli, użytkowników oraz sektora publicznego. Wymieńmy zatem niektóre z nich:

- towary dostarczane zza polskiej granicy wschodniej do WOC oraz z WOC za granicę wschodnią zwolnione są od pozwoleń na ich obrót;

- w WOC nie stosuje się zakazów i ograniczeń dotyczących niektórych kontroli pozataryfowych np. sanitarnej i fitosanitarnej;
- towary sprowadzane z zagranicy nie podlegają uciążliwym opłatom cła i podatków. Należności celne pobierane są dopiero gdy towar jest wyprowadzony z magazynu i przeznaczony na obszar celnego Wspólnoty Europejskiej<sup>7</sup>;
- wprowadzanie, wyprowadzanie oraz reglamentacja towaru partiami i możliwość składowania towaru (właściwie nieograniczona w czasie) na terenie WOC. Towar może być przyjęty na podstawie faktury tymczasowej i nie jest ona wymagana gdy towar nie podlega formalnościom celnym<sup>8</sup>;
- towary wprowadzone do WOC spoza Wspólnoty można poddać przetworzeniu pod kontrolą celną bez ograniczeń ilościowych i opłat celnych oraz podatkowych. Możliwość ta nie jest jednak dostępna dla firm spoza Unii;
- właściciele mogą czerpać dochody z dzierżaw oraz wynajmu obiektów i gruntów firmom spedycyjnym, logistycznym oraz z działalności usługowej;
- w WOC występuje mniejsza pracochłonność wynikająca z zaniechania formalności celnych;
- istnieje możliwość gospodarczego wykorzystania towaru spoza Unii przed obłożeniem go cłem, dopuszcza się przy tym udział towarów krajowych;
- dochody z podatku od działalności gospodarczej wpływają do skarbu państwa;
- rozwija się działalność gospodarcza i aktywizuje się najbliższe otoczenie WOC, napływają inwestycje<sup>9</sup>.

Na dzień dzisiejszy wielu z wymienionych wyżej korzyści nie można uzyskać gdyż niemal wszystkim polskim wolnym obszarom celnym brakuje wsparcia prawnego i odpowiedniej promocji, która pozwoliłaby uczynić je konkurencyjnymi w stosunku do WOC w innych regionach Europy. Przy umiejętnym wykorzystaniu już istniejących możliwości prawnych, WOC w Małaszewiczach może oferować korzyści przedsiębiorstwom sprowadzającym i eksportującym wyroby gotowe, oraz surowce i materiały dalszego przetworzenia. WOC w Małaszewiczach, spełnia wszelkie wymogi by stać się jednym z elementów nowoczesnego centrum logistycznego. Ponieważ towary podczas ich przemieszczania od dostawców do odbiorców, poddane są wielu operacjom logistycznym WOC-Małaszewicze jako element organizacyjny centrum logistycznego, umożliwi przechwytywanie strumieni towarów przepływających międzynarodowymi korytarzami transportowymi<sup>10</sup>. Dobrze funkcjonujący może wygenerować znaczne korzyści dla prowadzących działalność gospodarczą (na jego terenie lub wokół niego) przedsiębiorstw, które staną się istotnym elementem pobudzającym rozwój działalności gospodarczej na Podlasiu. Działalność WOC na Podlasiu powinna być wykorzystywana w restytucji tego obszaru kraju i nadania mu szczególnej roli w rozwoju polskiej gospodarki.

## „SUCHY PORT” W MAŁASZEWICZACH

Kolejnym elementem centrum logistycznego powinien być kolejowy „suchy port” w Małaszewiczach. Obecnie ma on możliwość przeładunku wszystkich towarów przewożonych przez kolej. Obecnie „suchy port” może przeładować w ciągu doby 24 tys. ton różnorodnych towarów przewożonych przez kolej<sup>11</sup>, jego zdolność przeładunkowa wynosi zatem ok. 8,8 mln ton ładunków rocznie ale obecnie wykorzystywany jest w niewielkiej skali. Przeładunków dokonuje się w 7 terminalach przeładunkowych (każdy przystosowany do innych ładunków). Trzy z nich funkcjonują w Małaszewiczach, pozostałe cztery tzw. „leśne” (usytuowane w lasach) ter-

<sup>4</sup> T. Kucharuk, *Wolny Obszar Celny Małaszewicze-Terespol. Zarys historii realizacji projektu*, Biała Podlaska Maj 2005, w: <http://rectus.edu.pl/WOC.doc>

<sup>5</sup> [http://www.terespol.ug.gov.pl/viewpage.php?page\\_id=21](http://www.terespol.ug.gov.pl/viewpage.php?page_id=21)

<sup>6</sup> T. Kucharuk, *Op. cit.*, oraz T. Kucharuk, *Historia gospodarcza regionu w: „Kwartalnik Celny”, Nr 2(2)/2007 Biała Podlaska 2007*

<sup>7</sup> R. Andrzejewski, I. Fechner, *Wolny Obszar Celny... op. cit.*

<sup>8</sup> R. Andrzejewski, I. Fechner, *Związek Wolnych Obszarów Celnym z centrami logistycznymi, „Logistyka” nr 5/2006, str. 79-81*

<sup>9</sup> R. Andrzejewski, I. Fechner, *Wolny Obszar Celny... op. cit., s.33*

<sup>10</sup> R. Andrzejewski, I. Fechner, *Wolny Obszar Celny... op. cit., s.*

<sup>11</sup> S. Jadczyk, *Gmina Terespol w dziesięciolecie 1992-2000*, Terespol 2004, s. 147

minale umiejscowione są w pobliżu Małaszewicz.

„Suchy port” w Małaszewiczach spełnia wszelkie warunki, by sprostać konkurencji kolejowych portów zachodniej Europy. Do głównych walorów lokalizacyjnych tego zespołu stacji należą:

- rozległe niezagospodarowane tereny WOC,
- istnienie infrastruktury transportowej łączącej port z zapleczem tranzytowym np. połączenia kolejowe i drogowe,
- istniejący potencjał przeładunkowo-składowy o charakterze uniwersalnym zapewniającym obsługę ładunków i środków transportu na konkurencyjnym poziomie,
- wysoka rentowność usług przeładunkowo-składowych i innych,
- długoletnie tradycje współpracy ze spedytorami,
- odpowiednio przygotowane kadry posiadające doświadczenie w zakresie obsługi ładunków i środków transportu i koordynacji procesów usługowych.

„Suchy port” Małaszewicze dysponuje szeroką gamą sprzętu przeładunkowego, np. suwnice, chwytaki, wózki widłowe z dodatkowym sprzętem, ponadto estakady do przeładunku towarów sypkich i cieczy, rampy wysypowe, boczne i najazdowe, wiaty umożliwiające przeładunek towarów wrażliwych na opady atmosferyczne, place składowe, magazyny paliw płynnych. Na terenie zespołu stacji Małaszewicze ma swoich przedstawicieli wiele firm spedycyjnych, służby weterynaryjne i sanitarne. Z układem torowym stacji jest połączona podwójna, niespełna 3 kilometrowa bocznicza (tor szeroki i normalny) Wolnego Obszaru Celnego Małaszewicze-Terespol wybudowana przez firmę „Gaspol”. Na terenie portu znajdują się również: baza napraw maszyn i sprzętu, lokomotywnia, wagonowania, oferujące szeroką gamę usług m.in. usługi samochodowe, diagnostyczne, obróbka drewna, metali itp.<sup>12</sup>

### INWESTYCJE DROGOWE JAKO ELEMENT CENTRUM LOGISTYCZNEGO

Przez region podlaski przebiega trasa II korytarza transeuropejskiego systemu transportowego Berlin-Warszawa-Moskwa. W Polsce w

korytarzu tym znajduje się projektowana autostrada A-2 (626 km w Polsce) mająca docelowo połączyć Wielką Brytanię szlakiem lądowym przez Holandię i Niemcy z Białorusią i Rosją. Polski odcinek autostrady jest częścią drogi krajowej nr 2 i prowadzi trasą Świecko-Poznań-Warszawa-Kukuryki. W okolicach planowanego centrum logistycznego w Małaszewiczach przechodzić ma wschodni odcinek autostrady A2 pomiędzy Warszawą a granicą państwa z Białorusią (173 km). W pierwszej kolejności ma powstać obwodnica Mińska Mazowieckiego, a rozpoczęcie budowy zaplanowano na III kw. 2008 r. Obwodnica ta skróci dojazd z Białorusi do Warszawy nawet o godzinę i powinna powstać przed imprezą EURO 2012. Cały odcinek Warszawa-Siedlce powinien być gotowy w 2013 r. Niestety autostrada z Siedlec do granicy z Białorusią będzie budowana w bliżej nieokreślonym terminie<sup>13</sup>.

Kolejnym elementem planowanego Centrum Logistycznego w Małaszewiczach byłby terminal samochodowy w Koroszczynie. Jest on położony w odległości ok. 5 km od przejścia granicznego z Białorusią w Kukurykach obsługującego ruch samochodów ciężarowych. Terminal ma powierzchnię 46,6 ha i wraz z drogą celną stanowi część przejścia granicznego. Po jego uruchomieniu przepustowość samochodów wynosi ok. 3 tys. samochodów dziennie<sup>14</sup>. Na terenie części budżetowej terminalu zlokalizowane zostały m.in.: budynek główny (w nim mają swoje siedziby Straż Graniczna, służby celne, fitosanitarne, bank, gastronomia, poczta, firmy spedycyjne, transportowe i inne), hala kontroli pojazdów, budynek odpraw weterynaryjnych, płyty postojowe samochodów: wschodnia i zachodnia.

### LOTNISKO POWOJSKOWE W BIAŁEJ PODLASKIEJ

Kolejnym ogniwem Centrum Logistycznego w Małaszewiczach mogłoby stać się powojskowe lotnisko w Białej Podlaskiej. Jest ono najbardziej na wschód wysuniętym lotniskiem powojskowym w kraju. W końcu lat 90-ych planowano je przekształcić w pasażerski i towarowy port lotniczy. Po odpowiedniej modernizacji i inwestycjach infrastrukturalnych mogłoby w swej funkcji

przejąć część wysokowartościowych ładunków drobnicowych (w pewnej skali oczywiście). Lotnisko to liczy sobie ponad 605 ha płaskiego, uzbrojonego i przygotowanego do przedsięwzięć komercyjnych terenu. Tereny te znajdują się we władaniu Skarbu Państwa: Prezydenta Miasta Białej Podlaska (73,6 ha), Agencji Mięsa Wojskowego (363,5 ha), oraz lasów Państwowych (168,5 ha)<sup>15</sup>. Zgodnie z ustaleniami Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białej Podlaska lotnisko przeznaczone jest na: obsługę ruchu lotniczego, usługi produkcyjne, składy i magazyny, handel hurtowy, usługi komercyjne oraz zieleni rekreacyjną.

Nie wydaje się, by lotnisko, przynajmniej w początkowej fazie tworzenia centrum logistycznego, odgrywało szczególnie istotną rolę. Nie można jednak odmawiać mu funkcji uzupełniających i wzbogacających ofertę świadczonych usług logistycznych w przyszłości.

Na wschodniej granicy Polski praktycznie we wszystkich punktach transportowych występuje pilna potrzeba skonsolidowania wysiłku przewozowego w konkretnych miejscach, a więc konieczność współdziałania poszczególnych uczestników transportu, w danym węzle transportowym np. w centrum logistycznym. Oznaczałoby to pokonanie słabości funkcjonowania obecnego systemu transportowego kraju. Powstanie centrum logistycznego, które ex definitione koordynuje prace poszczególnych gałęzi transportu, przyczyniłoby się do regulacji i poprawy funkcjonowania systemu transportowego Podlasia ważnego regionu Europy Środkowej.



**Bartosz Zakrzewski**

- jest specjalistą w Zakładzie Badań Ekonomicznych Instytutu

Transportu Samochodowego w Warszawie

<sup>12</sup> <http://www.malaszewicze.3i.pl/port.html>

<sup>13</sup> Za [http://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada\\_A2\\_%28Polska%29#cite\\_note-5](http://pl.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A2_%28Polska%29#cite_note-5)

<sup>14</sup> Ok. 1,1 mln rocznie za <http://www.malaszewicze.3i.pl/terminal.html>

<sup>15</sup> Za [http://inwestycje.bialapodlaska.pl/pl/lotnisko/dok/PAIIZ\\_pl.pdf](http://inwestycje.bialapodlaska.pl/pl/lotnisko/dok/PAIIZ_pl.pdf)



## Historia gospodarcza regionu

# Wybrane aspekty blokady WOC Małaszewicze

| Tadeusz Kucharuk

Pomysł utworzenia wolnego obszaru celnego w Małaszewiczach powstał wiosną 1988 roku. Pierwszy oficjalny dokument zawierający rysy jego koncepcji został przygotowany w październiku 1988 r. Inspiracją były dyskusje i wstępne prace nad powołaniem wolnych obszarów celnych w Szczecinie i Gdańsku. Prekursorem tamtych projektów był inż. Ignacy Z. Soszyński, który swoim opracowaniem „Wolny obszar celny Szczecin – Świnoujście – rozwinięta koncepcja wolnego obszaru gospodarczego”, pobudził wyobraźnię wielu środowisk gospodarczych i naukowych w Polsce. W roku 1984 ukazało się wiele artykułów promujących pomysł inżyniera Soszyńskiego, jak też bezpardonowo go atakujących. Cykl artykułów popierających tego typu rozwiązania ukazał się w „Zyciu Gospodarczym”. Bardzo surowej krytyce został natomiast poddany na łamach „Nowych Dróg”, organu teoretycznego i politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W numerze kwietniowym (1984 r.) ukazał się tekst „O pewnych mitach i mistyfikacjach”. Autorzy: Eugeniusz Gajewski, Wiesław Iwanicki i Ludwik Maźnicki, już na samym początku napisali: „Przeróżne mity i wierzenia towarzyszą naszemu rodzajowi od najbardziej zamierzonych czasów”. Powołując się na rzekomy raport Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju – UNCTAD, przekonywali, że korzyści z tworzenia stref są wątpliwe. Dowodzili, iż strefy są szkodliwe zarówno dla krajów rozwijających się, jak i rozwiniętych. Jednak atakując strefy wolnocłowe, przemycili pewną ilość obiektywnych informacji o ich funkcjonowaniu. W numerze 9 pisma z 1984 roku Zofia Florczak w artykule pt. „W sprawie „polskiego Hongkongu”, wypomniała, iż inż. Soszyński jest właścicielem firmy polonijnej „Inter-Fragrances” , co

automatycznie miało go pogрузić w oczach zwykłego obywatela.

W październikowym numerze „Nowych Dróg” z 1984 r. ukazał się co prawda tekst Zbigniewa Lesiaka, broniący pomysłu tworzenia WOC w Polsce, ale został ostro skrytykowany przez Piotra Cegielskiego, którego tzw. analiza została zamieszczona zaraz po artykule Lesiaka. Zakończył on swój wywód słowami: „To już nie jest nierzetelność, to jest szkodnictwo ekonomiczne i polityczne”. Redakcja „Nowych Dróg” zamknęła polemikę mocnym akcentem, pisząc w podsumowaniu dyskusji: „jeśli więc zdecydowaliśmy się poświęcić aż tyle miejsca sprawie „polskiego Hongkongu”, to dlatego, aby rozwiązać ten mit do końca”<sup>1</sup>. Niektórzy autorzy piszący o wolnych obszarach celnych, straszili że taka strefa jest: „poważnym ograniczeniem wykonania suwerenności państwa nadbrzeżnego i nie może być uważana za sytuację normalną”<sup>2</sup>. Pomimo tak ostrej nagonki politycznej, w Szczecinie, a niebawem w Białej Podlaskiej rozpoczęto prace nad utworzeniem stref. 15 maja 1989 roku odbyło się pierwsze spotkanie potencjalnych udziałowców spółki, która miała zająć się tworzeniem i administrowaniem WOC Małaszewicze. 16 maja 1989 roku sesja Miejsko-Gminnej Rady Narodowej w Terespolu, a następnego dnia sesja Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białej Podlaskiej pozytywnie zaopiniowały projekt. 31 maja Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów na wyjazdowym posiedzeniu w Białej Podlaskiej uznał za właściwe powołanie strefy na zasadach spółki kapitałowej. 6 czerwca doszło do drugiego spotkania przyszłych udziałowców. Powołano komitet założycielski. Akt notarialny spółki został podpisany 14 lipca 1989 roku. 17 lipca Rada Ministrów ustanowiła Wolny Obszar Celny.

Głównym atutem było położenie WOC, w miejscu gdzie spotykały się

tory o normalnym europejskim rozstawie szyn, z torami szerszymi (kolej rosyjska). To wymuszało i wymusza konieczność dokonywania przeładunku towarów. Inicjatorzy określili to jako „warunki brzegu morskiego”. Wydawać by się mogło, że najważniejsze bariery, tj. decyzja rządu i utworzenie spółki, są pokonane i pozostaje realizacja projektu. Okazało się jednak, że to dopiero początek walki o utrzymanie i rozwój WOC Małaszewicze. Niedługo po podpisaniu aktu notarialnego okazało się, że nie wszyscy udziałowcy są wobec siebie lojalni. Pierwsza próba zniszczenia spółki została podjęta na walnym zgromadzeniu udziałowców 30 listopada 1989 r. Drugą próbę jej unicestwienia podjęto kilkanaście dni później. Autorem pomysłu był szef firmy Presmed, niejaki R.T. Ponawiał próbę jeszcze dwukrotnie na początku lat dziewięćdziesiątych. Według tygodnika „Wprost” R.T. był współpracownikiem obcego wywiadu.<sup>3</sup>

17 kwietnia 1990 roku decyzja Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego w Białej Podlaskiej nakazuje Spółce Wolny Obszar Celny Małaszewicze opróżnienie lokalu o pow. 10 m<sup>2</sup>, który spółka wynajęła na biuro. Jedyнным argumentem były tzw. względy społeczne. Decyzje tę podtrzymał Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkalnej Urzędu Wojewódzkiego w Białej Podlaskiej. W tej sytuacji spółka zmuszona była uruchomić biuro na obszarze poza zasięgiem lokalnych władz. Znalazło się ono w Warszawie. Wiosną 1990 roku spółka nabyła od skarbu państwa w wieczyste użytkowanie 64 ha gruntu na terenie ustanowionego WOC, płacąc 180 proc. wartości gruntu. W 1990 roku

<sup>1</sup> *Nowe Drogi*, Nr 10, październik 1984, s.152

<sup>2</sup> Zaorski R., *Wolne obszary portowe*, Gdańsk 1950, s. 43

<sup>3</sup> Knap J. *Rosyjski łącznik*, „Wprost” Nr 23, 10 czerwca 2001, s.26

województwa białkopodlaski przekazał (skomunalizował) teren WOC należący do Skarbu Państwa miastu i gminie Terespol. Decyzja ta, niemająca żadnego uzasadnienia merytorycznego ani prawnego, zaważyła negatywnie na rozwoju WOC. Jej konsekwencją było m.in. powierzenie funkcji zarządzającego gminie Terespol. Lokalny samorząd, kompletnie nie rozumiejąc znaczenia tego typu przedsięwzięcia, skoncentrował swoją uwagę na podwyższaniu opłat i podatków na terenie WOC. Już w 1991 r. doszło do naliczenia opłaty rocznej z tytułu wieczystego użytkowania w nowej wysokości. Podjęto również skandaliczną próbę naliczenia podatku od nieruchomości na grunty rolnicze.

W piśmie do spółki WOC z 15 maja 1991 r. władze miasta i gminy Terespol wyraziły następujący pogląd: „Stan prawny terenu, duże zasoby wolnej siły roboczej dają możliwość efektywnego wykorzystania terenu nawet bez uruchomienia WOC.” W styczniu 1991 roku próbę zniszczenia Spółki Wolny Obszar Celny Małaszewicze-Terespol podjęła Prokuratura Wojewódzka w Białej Podlaskiej. Prokurator Wł. Wójcicki, wykonując dyspozycje swoich przełożonych starał się zmusić spółkę do zmiany nazwy, konkretnie przez rezygnację ze słów „Wolny Obszar Celny”. Ta próba posłużenia się prokuratą, została skutecznie zablokowana przez Sąd Wojewódzki, VII Wydział Gospodarczy w Lublinie. Jego postanowieniem z 28 marca 1991 roku (Sygn. akt. IX Gr 15/91) spółka utrzymała prawo używania dotychczasowej nazwy. 20 marca 1991 roku zastępca prokuratora wojewódzkiego mgr Jerzy Korman (były kierownik kancelarii I-go sekretarza KW PZPR Józefa Oleksego) wystąpił do ministra sprawiedliwości, departamentu sądów i notariatów, wydziału rewizji nadzwyczajnych cywilnych o „rozważenie celowości i potrzeby wniesienia w tej sprawie rewizji nadzwyczajnej na niekorzyść spółki z o.o. TE-MA Wolny Obszar Celny w Małaszewiczach w celu rozstrzygnięcia przedstawionego niżej zagadnienia prawnego.”<sup>4</sup>

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podzieliło poglądu prokuratury. Aktualnie ciągle jest pytanie na czyje polecenie dyspozycyjna prokuratura dała się wciągnąć do tej gry. W

URZĄD RADY MINISTRÓW  
RM 110-30-93

ROZPORZĄDZENIE  
RADY MINISTRÓW  
z dnia 24 marca 1993 r.

w sprawie ustanowienia wolnego obszaru celnego w gminie Terespol.

Na podstawie art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445, z 1991 r. Nr 60, poz. 253, Nr 73, poz. 320 i Nr 100, poz. 442 oraz z 1992 r. Nr 21, poz. 85) zarządza się, co następuje:

§ 1.

Ustanawia się wolny obszar celny w gminie Terespol, którego szczegółowy opis granic stanowi załącznik do rozporządzenia; przebieg granic tego obszaru jest oznaczony na mapie w skali 1:5000, przechowywanej i pozostającej do wglądu w Urzędzie Wojewódzkim w Białej Podlaskiej.

§ 2.

Jako osobą zarządzającą wolnym obszarem celnym w gminie Terespol, ustanawia się gminę Terespol.

§ 3.

Traci moc rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1989 r. w sprawie ustanowienia wolnego obszaru celnego w gminie Terespol (Dz.U. Nr 49, poz. 269).

§ 4.

Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.



tym samym czasie tak zwani eksperci zaczęli podważać ważność decyzji rządu z 17 lipca 1989 r. w sprawie utworzenia wolnego obszaru celnego w Małaszewiczach. Rozpoczęły się działania administracji centralnej zmierzające do zablokowania rozwoju wszystkich wolnych obszarów celnych utworzonych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z ustawą Prawo Celne z 1989 roku Art. 32.2 stanowił: „Rada Ministrów ustanawiając wolne obszary celne określa ich granice, sposób odgraniczania wolnego obszaru celnego od pozostałego obszaru polskiego obszaru celnego oraz podmioty zobowiązane do wykonywania tego odgraniczenia.” Zapis ten był skuteczną blokadą dla wszystkich wolnych obszarów celnych, jako że przez półtora roku kolejne Rady Ministrów

nie znalazły czasu na wydanie aktów wykonawczych. Ustawa z 20 lipca 1991 r. Prawo Celne, sędowała z Rady Ministrów na ministra współpracy gospodarczej z zagranicą uprawnienia do określania sposobu odgraniczania wolnych obszarów celnych od pozostałego obszaru celnego kraju, co zostało ostatecznie uregulowane zarządzeniem z 18 listopada 1991 roku (MP Nr 43 poz. 302). Po dwóch latach od uchwalenie ustawy określono jakim płotem mogą być odgraniczone wolne obszary celne. Nadal jednak nie wia-

<sup>4</sup> Wystąpienie Prokuratury Wojewódzkiej w Białej Podlaskiej z dnia 20.06.1991r. Znak Pc.20/90

<sup>5</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wolnych obszarów celnych oraz działalności agencji celnych, Najwyższa Izba Kontroli, Zespół Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej Nr. Ewid. 46/94/34a/93, Warszawa, lipiec 1994, s.39

domo było kto ma to robić.

Ustawa z lipca 1991 roku wprowadziła pojęcie zarządzającego wolnym obszarem celnym, wskazując, podobnie jak to miało miejsce z płem, że określić go może jedynie Rada Ministrów. Pomimo upływu roku, od 20 lipca 1991 do 30 czerwca 1992, Rada Ministrów nie wskazała zarządzającego w żadnym z formalnie istniejących wówczas wolnych obszarów celnych. W 1992 roku do gry włączył się prezydent Lech Wałęsa. Jego doradca ekonomiczny Andrzej Olechowski uzasadniał weto prezydenta, które gdyby zostało zrealizowane, likwidowałoby wszystkie woc w Polsce. 12 grudnia 1992 roku Sejm jednym głosem przewagi odrzucił weto prezydenta.

Niezależnie od batalii w sferze legislacyjnej, toczyła się równolegle batalia polityczna. Jedni znawcy oskarżali WOC o komunistyczny rodowód, inni ciągle posługiwali się argumentacją „Nowych Dróg” z pierwszej połowy lat osiemdziesiątych. Traktat Stowarzyszeniowy ze wspólnotami Europejskimi był kolejnym pretekstem do ataku na wolne obszary celne. Wręcz oskarżono inicjatorów WOC, że tworzą one przeszkodę blokującą wejście Polski do Unii Europejskiej. Gdy w czerwcu 1992 roku okazało się, że to właśnie Bruksela sprzyja tworzeniu WOC, sięgnięto po inny arsenał

środków. Urząd Celny interpretując rozporządzenie Rady Ministrów z 29 czerwca 1993 r., zaczął naliczać podwójny VAT na towary wprowadzane i wyprowadzane z WOC. Prawdziwy dramat rozpoczął się po decyzjach ustanawiających zarządzającym lokalne samorządy. W przypadku Małaszewicz decyzja ta została podjęta 24 marca 1993 roku. (Dz. U. Nr 24 poz. 104 z 1993 r.) Projekty gospodarcze o skali międzynarodowej oddane zostały ludziom nie mających w tej dziedzinie żadnego rozeznania, a często bojących się jakichkolwiek zmian. Pomimo tych skrajnie niekorzystnych warunków, rosła wola tworzenia specjalnych stref ekonomicznych. Niestety, o ile powiodło się to w wielu miastach w Polsce, zarządzający Wolnym Obszarem Celnym w Małaszewiczach nie podjął nawet próby jej utworzenia. Tu nadal koncentrowano się na drenowaniu podatkami podmiotów związanych z WOC-em. Podejmowano bezkarne próby wyłudzenia podatków, nawet kilkadziesiąt razy wyższych niż się należało. W przypadku WOC w Małaszewiczach, zaniepokojenie jego ewentualnym powodzeniem wykazali także ludzie funkcjonujący w szarej strefie i emocjonalnie związani z dawnym ZSRR.

Wolny Obszar Celny w Małaszewiczach, jako jedyny w kraju, jest nadal zarządzany przez gminę, po-

mimo iż Najwyższa Izba Kontroli już w 1994 roku uznała, takie rozwiązanie za niewłaściwe.<sup>5</sup> Należy jednak podkreślić, że pomimo bezprzykładnego ataku na tę inicjatywę, dzięki niej zainwestowano – na praktycznie szczerym polu – ponad 50 milionów USD co przełożyło się m.in. na powstanie ok. 500 miejsc pracy. Niższe opracowanie prezentuje tylko część trudnień z jakimi spotkali się twórcy Wolnego Obszaru Celnego w Małaszewiczach. Z perspektywy czasu i w świetle dokumentów, można wysnuć wniosek, że blokowanie jego rozwoju było działaniem prowadzonym z premedytacją i miało cechy sabotażu gospodarczego.

>> Tekst powstał na podstawie referatu autora, wygłoszonego 28 marca 2008 r. podczas II Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Ruch graniczny w kontekście rozszerzania Unii Europejskiej” w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Białej Podlaskiej.



**Tadeusz Kucharuk**

– jest członkiem zarządu warszawskiego oddziału Polskiego Towarzystwa

Ekonomicznego i prezesem koła PTE w Białej Podlaskiej

# Czynniki kulturowe w lokalizacji przedsiębiorstw

| Anna Maria Migdał

**W**e współczesnym biznesie coraz większą rolę odgrywa znajomość uwarunkowań kulturowych. Kwestie kulturowe nabierają wyjątkowego znaczenia zarówno społecznie, jak i ekonomicznie. Związane jest to z postępującą internacjonalizacją działalności przedsiębiorstw, procesami globalizacyjnymi i wzrastającym znaczeniem kapita-

łu ludzkiego oraz społecznego. W procesach gospodarczych coraz istotniejszą rolę zaczyna odgrywać przestrzeń komunikacyjna i wzajemne relacje osób, stron interakcji, które wywodzą się niejednokrotnie z bardzo różnych kręgów kulturowych, napotykać na szereg barier istotnie zakłócających, a czasami nawet uniemożliwiających sprawną

komunikację i realizację zamierzonych celów. Różnice kulturowe oddziałują na każdą sferę aktywności ludzkiej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, nawet wówczas, gdy ludzie nie są tego oddziaływania w pełni świadomi. Czynniki kulturowe zaczynają odgrywać zauważalną rolę w lokalizowaniu działalności przedsię-

biorstw. Istotna wydaje się, zatem świadomość uwarunkowań kulturowych charakterystycznych dla poszczególnych lokalizacji, mogąca ułatwić przedsiębiorstwom wprowadzanie przez nie zasad zrównoważonego rozwoju zarówno w ich otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W odniesieniu do otoczenia zewnętrznego, znajomość uwarunkowań kulturowych wynikających z określonej lokalizacji może zwłaszcza usprawniać komunikację przedsiębiorstwa ze społecznością lokalną. Z jednej strony umożliwiając mu dostosowanie się do jej oczekiwań a z drugiej przyczyniając się do łatwiejszej realizacji inwestycji na danym terenie.

Potrzeba analizowania wpływu czynników kulturowych na lokalizację przedsiębiorstw wynika z głębszego rozumienia tych zagadnień. W przypadku zarządzania przedsiębiorstwem, problem przejawia się przede wszystkim w umiejętności dostrzegania złożoności relacji i uwarunkowań, w których przedsiębiorstwo funkcjonuje, w rozumieniu systemu interakcji pomiędzy jego elementami wewnętrznymi a otoczeniem zewnętrznym oraz zdolności do harmonizowania i poszukiwania właściwych proporcji pomiędzy różnymi wymiarami działalności: ekonomicznym, społecznym, ekologicznym itp. Ważne staje się, zatem dostosowywanie funkcjonowania przedsiębiorstwa do uwarunkowań kulturowych właściwych danej lokalizacji, gdyż są one istotnym czynnikiem wywierającym wpływ zarówno na jego elementy wewnętrzne, jak i otoczenie zewnętrzne.

Wobec powyższego dla potrzeb niniejszych rozważań sformułowano następującą tezę: „**Kultura staje się obecnie czynnikiem lokalizacji przedsiębiorstw a uwarunkowania kulturowe właściwe danej lokalizacji wpływają na realizację przez nie zasad racjonalnego, zrównoważonego rozwoju**”. Zdecydowano, że w artykule omówione zostaną główne obszary wpływu różnic kulturowych na lokalizację przedsiębiorstw w kontekście realizowania przez nie zasad zrównoważonego rozwoju, a mianowicie:

1) wpływ uwarunkowań kulturowych na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw;

2) wpływ uwarunkowań kulturowych na funkcjonowanie przedsiębiorstwa w określonej lokalizacji.

Pierwszy z poziomów wpływu uwarunkowań związany jest z rolą różnic kulturowych przy wyborze miejsca lokalizacji działalności gospodarczej, czyli uwzględnianiem kwestii kulturowych jako jednego z czynników determinujących podejmowanie decyzji lokalizacyjnych. Drugi poziom wpływu kultury odnosi się bezpośrednio do wielu różnorodnych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej. W tym przypadku różnice kulturowe ujawniają się zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni komunikacyjnej. Zarówno na poziomie komunikacji za pomocą słów, czyli komunikacji werbalnej, jak i komunikacji niewerbal-

### Możliwość realizacji przez przedsiębiorstwa określonej strategii rozwoju wynika z głównych założeń doktryn filozoficzno-religijnych obowiązujących na danym obszarze.

nej, będącej jej uzupełnieniem.

Jako reprezentatywną dla potrzeb niniejszych rozważań przyjęto jedną z definicji kultury zaproponowanych przez **A. Kłoskowską** (2007), mówiącą, iż *kultura* stanowi względnie zintegrowaną całość, która obejmuje zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla danej zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawiera wytwory tychże zachowań.

W trakcie analizy **wpływu czynników kulturowych zarówno na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, jak i na ich funkcjonowanie w określonej lokalizacji** należy skoncentrować się na kilku aspektach:

- 1) głównych założeniach doktryn filozoficzno-religijnych obowiązujących w określonych kulturach;
- 2) wartościach etycznych obowiązujących w określonych kulturach;
- 3) kulturowych uwarunkowaniach korupcji;

4) stereotypach kulturowych;

5) zjawisku szoku kulturowego.

Możliwość realizacji przez przedsiębiorstwa określonej strategii rozwoju wynika z **głównych założeń doktryn filozoficzno-religijnych** obowiązujących na danym obszarze. Wpływają one w sposób znaczący na cenione w danej kulturze wartości etyczne oraz warunkują stosunek do pracy, który jest istotnym elementem oddziałującym na możliwość funkcjonowania przedsiębiorstwa. Przykładem może tu być protestancki etos pracy poruszany już w dziełach M. Webera (1994) oraz konfucjanizm podkreślający znaczenie pracy dla rozwoju osobowości i hierarchii w stosunkach społecznych.

Z uwagi na fakt, iż **wartości etyczne** są istotną częścią składową kultury każdego społeczeństwa, możliwość wprowadzenia i realizacji zasad racjonalnego, zrównoważonego rozwoju w danej społeczności uzależniona jest od charakteryzującej ją kultury. Wydaje się bowiem, że niektóre społeczeństwa są bardziej niż inne skłonne do implementacji tych zasad w codziennej działalności. Przedsiębiorstwo, które chce działać zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju podejmując decyzje lokalizacyjne, powinno, zatem poszukiwać odpowiedzi na pytanie czy kultura danej społeczności przyczynia się do ich wprowadzania. Powinno również starać się określić, jakie uwarunkowania charakterystyczne dla danej kultury mogą sprzyjać realizacji tych zasad zrównoważonego rozwoju. Powinno także starać się ustalić, jakie sposoby funkcjonowania będą najskuteczniejsze w świetle obowiązujących w danej kulturze norm i wartości.

Istotnym elementem, które powinno uwzględniać przedsiębiorstwo zarówno na etapie podejmowania decyzji lokalizacyjnych, jak i prowadzenia działalności w określonej lokalizacji jest kwestia **kulturowych uwarunkowań korupcji**, która jest czynnikiem mogącym znacznie utrudnić ich funkcjonowanie. Determinantą kulturową, która w świetle wielu badań prowadzi do zwiększenia poziomu korupcji są charakterystyczne dla różnych kultur socjalne powiązania pomiędzy członkami społeczności, wśród których można

wymienić chińskie *guanxi*, rosyjski *blat* czy bengalską sieć powiązań społecznych. Gęsta sieć ściśle powiązanych ze sobą organizacji społecznych, ekonomicznych i politycznych, niosących w sobie duży zasób kapitału społecznego, zwiększa bowiem według M. Olsona skłonność do tworzenia nieefektywnych karteli i poszukiwania renty, a więc w konsekwencji do korupcji (M. Olson 1982 za J. Borusowski 2006). Wśród innych determinant kulturowych korupcji można wymienić: przeciętny stopień wzajemnego zaufania ludzi do siebie, stopień uwewnętrznienia zasady wzajemności, czy udział kobiet w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

Kolejnym istotnym czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę podczas podejmowania decyzji lokalizacyjnych są **stereotypy narodowe (kulturowe)**, odnoszące się do potocznych wyobrażeń na temat grup etnicznych i narodów (A. Kłóskowska, 2001). Stereotypy nieustannie towarzyszą człowiekowi w życiu codziennym, gdyż spostrzega on oraz ocenia świat na skrót i buduje obraz innych ludzi na podstawie niewielu dostępnych informacji (E. Aronson, 2005). W rozważaniach odnośnie wpływu czynników kulturowych na podejmowanie decyzji lokalizacyjnych, prowadzenie działalności gospodarczej w określonej lokalizacji, czy realizację zasad zrównoważonego rozwoju nie sposób pominąć szczególnej roli stereotypów jako elementów w znaczący sposób determinujących poznawanie i spostrzeganie się stron. Stereotypy są głęboko zakorzenione w kulturze każdej grupy, a ludzie nabywają je w procesie dorastania. Uczestnictwo w danej kulturze oznacza, zatem przynajmniej po części, nauczenie się oraz akceptację przekonań tej grupy (D.M. Mackie i in., 1999). Stereotypy wywierają zatem wpływ na odbiór przez przedsiębiorstwo społeczności lokalnej, czy też wywodzących się z niej pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Wpływają również na sposób postrzegania przedsiębiorstwa przez społeczność lokalną. Mogą one zatem wpływać na wzajemne interakcje stron, zwłaszcza w obszarze komunikacji. Należy przy tym pamiętać, że istnieją zarówno stereotypy o zabarwieniu pozy-

tywnym, jak i o zabarwieniu negatywnym i to właśnie one prowadzą do uprzedzeń.

**Kolejnym aspektem** wpływu czynników kulturowych lokalizację przedsiębiorstw, tym razem oddziałującym wyłącznie na jego funkcjonowanie w określonej lokalizacji **jest zjawisko szoku kulturowego. Pojęcie szoku kulturowego wprowadził do nauki antropolog K. Oberg.** Wyjaśnił on, jakie są symptomy tego zjawiska, jak również wymienił sześć głównych aspektów szoku kulturowego (E. Marx, 2000):

- a) napięcie spowodowane przez wysiłek wkładany w adaptację;
- b) poczucie utraty przyjaciół, statusu zawodowego oraz posiadanych rzeczy;
- c) poczucie odrzucenia lub odrzucanie przedstawicieli innej kultury;
- d) niespójność ról społecznych, wartości oraz zakłócenie poczucia tożsamości;
- e) niepokój a nawet złość lub odraza w stosunku do obcych praktyk czy zwyczajów;
- f) poczucie bezradności wynikające z niemożności poradzenia sobie w warunkach nowego oto-

### **Stereotypy wywierają wpływ na odbiór przez przedsiębiorstwo społeczności lokalnej, czy też wywodzących się z niej pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Wpływają również na sposób postrzegania przedsiębiorstwa przez społeczność lokalną.**

czenia.

Opracował on również model adaptacji, który pokazuje, iż wyjazd za granicę lub praca w warunkach międzynarodowych są związane z przechodzeniem przez serię różnych etapów na drodze do adaptacji:

- 1) fazę pierwszą - fazę miesiąca miodowego,
- 2) fazę drugą - fazę pojawiania się symptomów szoku kulturowego,
- 3) fazę trzecią - fazę ożywienia,
- 4) fazę końcową - fazę dopasowania.

Z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstwa w określonej lokalizacji szczególne znaczenie ma faza druga. Może się wówczas pojawić poczucie obcości, połączone z poczuciem dezorientacji i braku rozeznanie w obecnym stanie rzeczy oraz utrata kontaktu z otaczającą rzeczywistością. Efektem tych zjawisk mogą być bardzo negatywne objawy, takie jak stres, skłonność do irytacji, negatywne spostrzeganie swojej pracy, kraju, regionu czy kolegów. Charakterystyczny dla tej fazy jest ogólny niepokój, który może przybierać rozmaite formy, poczynając od poczucia niepewności w nowej sytuacji, a na nienawiści skierowanej do wszystkiego, co obce - kończąc. Główną przyczyną tych objawów jest brak pewności siebie oraz niepewność dotycząca otoczenia i przyszłości. Jakkolwiek wyeliminowanie wszystkich efektów szoku kulturowego nie jest możliwe, to świadomość przyczyn, które go wywołują umożliwiają zabezpieczenie się przed jego silnym oddziaływaniem. Jednym ze sposobów może być organizowanie przez przedsiębiorstwo decydujące się na lokalizację działalności w określonej kulturze szkoleń i zajęć adaptacyjnych poświęconych problematyce kulturowej (E. Marx, 2000).

Omawiając **wpływ czynników kulturowych na funkcjonowanie przedsiębiorstw**, wywodzących się z innych kultur, w określonej lokalizacji należy skoncentrować się na trzech obszarach ich działalności:

- a) zarządzaniu,
- b) marketingu,
- c) negocjacjach handlowych.

Jednym z głównych obszarów prowadzenia działalności gospodarczej, w którym ujawnia się oddziaływanie różnic kulturowych jest szeroko rozumiane **zarządzanie**. Zarządzanie jest terminem bardzo złożonym i zarazem ogólnym, obejmującym wiele dyscyplin takich, jak zarządzanie personelem, zarządzanie projektem, zarządzanie jakością, zarządzanie produktem, zarządzanie marką itp. Nie wszystkie aspekty związane z zarządzaniem międzynarodowym zależą w ścisłym stopniu od wpływu czynników kulturowych. Można zaobserwować szczególnie znaczące powiązania między kulturą narodową a strategią zarządzania personelem oraz

kulturę organizacyjną przedsiębiorstw. W odniesieniu do zarządzania personelem różnice kulturowe ujawniają się w sposobach wydawania poleceń, przekazywania instrukcji, motywowania pracowników czy podejmowania decyzji (G. Hofstede i G.J. Hofstede, 2007; Ch. Hampden-Turner i F. Trompenaars, 2002).

Kolejną po zarządzaniu płaszczyzną, na której w szczególności widoczny sposób ujawniają się różnice kulturowe jest **marketing**. Otoczenie kulturowe wywiera niekwestionowany wpływ zarówno na strategię przedsiębiorstwa, jak i na poszczególne elementy marketing-mix, którego instrumenty służą realizacji strategii. Zdecydowanie w najsilniejszy sposób otoczenie społeczno-kulturowe oddziałuje na produkt i promocję, w słabszy na dystrybucję, a relatywnie najsłabsze na cenę. Uwarunkowanie kulturowe odgrywają istotną rolę przy planowaniu kampanii w odniesieniu do produktu czy promocji na danym rynku. Mają wpływ na zastosowane środki i formy przekazu, używaną kolorystykę czy symbolikę. Konieczność uwzględniania różnic kulturowych w przypadku marketingu ujawnia się już na etapie planowania badań marketingowych. Podczas planowania badań w otoczeniu międzynarodowym (wielokulturowym) niezbędne jest uwzględnienie specyficznych problemów metodologicznych we wszystkich stadiach procedury badawczej (K. Karcz, 2004; A. Grzebiak, 2006).

Obszarem działalności gospodarczej, w którym różnice kulturowe ujawniają się w sposób szczegól-

nie wyraźny są **negocjacje handlowe**, przyczynia się do tego bowiem sytuacja istnienia konfliktu interesów, która jest nieodłącznym elementem negocjacji, i której towarzyszy często duże napięcie emocjonalne. Oddziaływanie różnic kulturowych widać między innymi w odniesieniu do takich kwestii jak pojmowanie istoty procesu negocjacyjnego, interpretacja celu negocjacji, organizacja zespołu negocjacyjnego, stosunek do czasu, styl negocjowania, znaczenie etykiety oraz przywiązanie do reguł i rytuału w trakcie negocjacji, znaczenie kontaktów osobistych (towarzyskich) i przyjaźni, ekspresja emocji, sposób komunikacji, podejmowanie decyzji i wielu innych (R.R. Gesteland, 2000).

Reasumując różnice kulturowe

oddziałują zarówno na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, jak i ich funkcjonowanie w określonej lokalizacji, zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę realizację przez nie zasad racjonalnego, zrównoważonego rozwoju. Odgrywają również istotną rolę z punktu widzenia społeczności lokalnej i możliwości podnoszenia konkurencyjności regionu



dla inwestorów zagranicznych.

**Anna Maria Migdał**

Asystentka  
w Katedrze  
Handlu  
Zagranicznego  
ALMAMER

Wyższej Szkoły Ekonomicznej,  
Warszawa. Doktorantka Szkoły  
Głównej Handlowej, Warszawa

#### Bibliografia:

1. Aronson, E. (2005) *Człowiek istota społeczna*. Warszawa Wydawnictwo Naukowe PWN.
2. Borusowski, J. (2006) *Społeczno-kulturowe uwarunkowania korupcji*. Tychy, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych.
3. Gesteland, R.R. (2000) *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*. Warszawa, Wyd. Naukowe PWN.
4. Grzebiak, A. (2007) *Marketing międzynarodowy*. Warszawa, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe.
5. Hofstede, G., Hofstede G.J. (2007) *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*. Warszawa, PWE.
6. Karcz, K., (2004) *Międzynarodowe badania marketingowe. Uwarunkowania kulturowe*. Warszawa, PWE.
7. Kłoskowska, A. (2006) *Kultura masowa. Krytyka i obrona*. Warszawa, Wyd. Naukowe PWN.
8. Kłoskowska, A., *Stereotypy a rzeczywistość narodowej identyfikacji i przyswojenia kultury* (w:) M. Kofta i A. Jasińska-Kania (red.) (2001), *Stereotypy i uprzedzenia. Uwarunkowania psychologiczne i kulturowe*. Warszawa, Wyd. Naukowe SCHOLAR.
9. Mackie, D.M., i in., *Społeczno-psychologiczne podstawy powstawania stereotypów* (w:) Macrae, C.N., i in. (red.) (1999), *Stereotypy i uprzedzenia*. Gdańsk, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
10. Marx, E. (2000) *Przełamywanie szoku kulturowego*. Warszawa, Agencja Wydawnicza Placet.
11. Trompenaars F., Hampden-Turner Ch. (2002) *Siedem wymiarów kultury. Znaczenie różnic kulturowych w działalności gospodarczej*. Kraków, Oficyna Ekonomiczna.

# Zaopatrzenie i dystrybucja produktów na przykładzie producenta AGD

P R O M O C J A

Zelmer, wiodący producent artykułów gospodarstwa domowego, w swoich działaniach stawia na wzrost efektywności i jakości rozwiązań na wielu płaszczyznach.

Warto zobaczyć jak to wygląda tam, gdzie nie sięga wzrok zwykłego konsumenta - poza półkę sklepową, w miejsca, które odpowiadają za właściwe dostarczenie produktów do

sklepów, zakup materiałów do ich wytworzenia i odpowiednią realizację usług transportowych, także formalności celne w przypadku eksportu.

## TRANSPORT

Żeby sprostać stawianym celom, Zelmer ściśle współpracuje z firmami transportowymi, zajmującymi się transportem międzynarodowym. Obecnie firma ma podpisane umowy z PP PKS Rzeszów, OMEGA Pilzno, ALTA-TRANS Żyraków i DOM-TRANS Straszecin. Podmioty te dysponują nowoczesnym taborom dostosowanym do jazdy po całej Europie Zachodniej i Środkowej. Transport morski jest realizowany przez firmę C. Hartwig Gdynia. Wysyłki paletowe każdorazowo są mierzone, ważone a następnie wyceniane przez firmy świadczące usługi przewozowe. Wybierana jest oferta najtańsza i najlepsza, a jeśli chodzi o wysyłki kurierskie (chodzi o dokumenty i wzory wyrobów) ma miejsce współpraca z DHL, TNT, UPS, Pocztex.

Przygotowaniem wysyłki zagranicznej zajmuje się wiele osób. Zelmer Trading uzgadnia wysyłkę z kontrahentem, magazyn przygotowuje odpowiednie partie towaru, ekspedycja ładuje towar na samochód, a w gestii osób odpowiedzialnych za transport i spedycję leży dostosowanie do tego odpowiedniego środka transportu, który przewiezie ten towar na określony czas.

Jeśli chodzi o wysyłkę towaru na terenie UE, nie ma potrzeby jazdy do Urzędu Celnego i oczekiwania na odprawę celną, towar jest ładowany na rampie, kierowca dostaje do ręki dokument CMR, specyfikację i udaje się do odbiorcy. Ważne jest, by posiadał niezbędne potwierdzenie na liście przewozowym towaru, gdyż tylko na tej podstawie księgowość może odliczyć podatek VAT. Odprawa celna ma miejsce tylko w przypadku, kiedy towar opuszcza obszar UE.

Reklamacje pojawiają się sporadycznie. W przypadku wystąpienia zastrzeżeń ilościowych, prowadzone są rozmowy wyjaśniające z odbiorcą, przewoźnikiem i magazynem. Po ustaleniu winnych wystawia się notę obciążeniową. W przypadku kradzieży spisywany jest protokół przez policję, w obecności kierowcy, zaś straty pokrywa firma ubezpieczeniowa. Każdy towar opuszczający zakład jest ubezpieczony przez przewoźnika.

Przesyłki wychodzące z zakła-

du są niesystematyczne. Uzależnione jest to od potrzeb klientów. Szczególnie nasilenie wysyłek występuje pod koniec każdego miesiąca.

## ZAKUPY

Nieustanne zmiany, mające miejsce w firmie Zelmer nie ominęły również Działu Zakupów. Dawniej jego funkcje były czysto zaopatrzeniowe, obecnie są zakupowe w pełnym tego słowa znaczeniu. Dzisiejszy kupiec w firmie to osoba, której zadaniem jest nie tylko sprowadzenie do firmy materiału, który posiada odpowiednie właściwości fizyko-chemiczne, jakościowe, spełnia parametry i założenia techniczne, a wyprodukowany z niego detal będzie gwarantował właściwą rolę w docelowym wyrobie. Kupiec jest ukierunkowany na realizację grupy celów, które są ściśle skorelowane z celami całej firmy. Posiada niezbędną wiedzę i informacje, charakteryzuje się pomysłowością, kreatywnością, potrafi dostrzec nowe możliwości i wprowadzać nowe korzystne dla firmy rozwiązania. Zakupy to długi, skomplikowany proces, który toczy się w Zelmerze bezustannie.

Obecnie współpraca z dostawcami to szereg złożonych działań. Zaczyna się od dokładnego określenia właściwości materiału, jego parametrów, testów, wymiany dokumentacji technicznej. Po potwierdzeniu, że dostawca jest w stanie spełnić wymagania jakościowe, następuje ustalanie warunków handlowych, tzn. cen, terminów płatności i dostaw, partii minimalnych w magazynie dostawcy i magazynie Zelmera. Do rozmów zapraszane jest możliwie najszersze grono potencjalnych dostawców, a sam proces wyłaniania „finalistów” jest dokładnie opisany w dokumencie „Procedura zakupowa”. Ankiety dostawcy, dostarczają firmie wiedzy, kim jest ewentualny kontrahent i czego można od niego oczekiwać. Formularz zapytań ofertowych pozwala zorientować się w strukturze kosztów. Jedni dostawcy chętniej dzielą się informacjami, inni mniej. Wtedy zbierane są dane z innych źródeł. Na ich podstawie określa się, czy zaproponowane dla Zelmer S.A. ceny korespondują ze średnimi cenami transakcyjnymi,

tzn. czy są porównywalne z cenami rynkowymi, są niższe, czy też może wyższe. W efekcie, z długiej listy pozostaje kilka firm, z którymi podczas indywidualnych spotkań, omawiane są ostateczne warunki. Pod uwagę branych jest jak najwięcej czynników handlowych, jakościowych i konstrukcyjnych.

Równoległe do tych działań ma miejsce inny, komplementarny proces, polegający na poszukiwaniu alternatywnych źródeł dostaw, rozumianych jako alternatywni dostawcy, alternatywne rozwiązania techniczne i technologiczne, a także – albo przede wszystkim – alternatywne materiały. Rynek surowcowy jest bardzo trudny, od dwóch lat zauważalny jest wzrost cen we wszystkich grupach materiałów. Poszukiwane są rozwiązania, które pozwalają zmniejszyć wpływ tego trendu na koszty produkcji. Sposobem na to jest szukanie dostawców tam, gdzie siła robocza w strukturze kosztów jest niższa, a tym samym tańszy produkt finalny. Rozszerzony został obszar poszukiwań o kraje azjatyckie, oraz aspirujące do Unii Europejskiej, które mają nadal niski udział kosztów robocizny w kosztach produkcji.

Pracownicy Zelmera, zajmujący się zakupami, na bieżąco monitorują światowy rynek surowcowy, dokonują analiz, przygotowują do rozmów, prowadzą negocjacje. Do firmy dostarczane są tysiące pozycji.

## EKSPEDYCJA

Kolejnym elementem układanki, tworzącym spójną, doskonale zgraną całość w Zelmerze jest Sekcja Ekspedycji. Do jej kompetencji należy dbałość o jak najkorzystniejszą ekonomicznie realizację usług transportowych krajowych i międzynarodowych, w zakresie wywozów i przywozów przez właściwą współpracę z Zelmer Trading, Działem Sprzedaży, Działem Zakupów i oczywiście z firmami przewozowymi świadczącymi usługi transportowe dla Zelmer.

Podstawowe narzędzia pracy to telefony, komputery, faksy, skanery. Systemy informatyczne i Internet to podstawowe media wykorzystywane w komunikacji zewnętrz-

nej niezbędne do wykonywania obowiązków związanych z pracą. Do dyspozycji są wózki widłowe, którymi przemieszczane są wyroby gotowe w różne miejsca składowania na terenie zakładu.

Sekcja Ekspedycji wystawia dyspozycje wydania wyrobów, awizuje dostawy u odbiorców. Zamawia środki transportu.

Do magazynu wydawane są dyspozycje, w celu terminowego przygotowania jednostek paletowych do wysyłki, w którym uczestniczą pracownicy Ekspedycji. Prowadzone są rozładunki towarów i komponentów krajowych jak i importowanych. Oprócz zadań dotyczących wysyłki lub przyjęcia rejestrowane są wszystkie informacje w bazie danych. Sekcja zajmuje się także terminowym rozliczaniem faktur za usługi przewozowe.

W gestii Ekspedycji, znajdują się wszelkie sprawy związane z eksportem i importem. Bardzo czasochłonne są załadunki samochodów na eksport, gdyż często wyroby gotowe muszą być załadowane luzem, tzn. w osobnych kartonach a nie w jednostkach zbiorczych na paletach. Kolejną ważną sprawą jest sprawdzenie i zabezpieczenie wyrobów na samochodzie.

Opóźnienie produkcji, brak wyrobów na realizację wysyłki zdarza się rzadko. Wiąże się to z opóźnieniem dostawy. Krótko mówiąc jest to burzenie ciągłości zdarzeń wcześniej ustalonych z firmami przewozowymi i odbiorcami, jednakże wszyscy są na to przygotowani i w razie potrzeby przeprowadzane są rozmowy pomiędzy Produkcją a odbiorcami finalnymi w celu zminimalizowania i rozwiązania takiego problemu. Na terminową dostawę oprócz braku wyrobów i opóźnień w produkcji mają wpływ awarie samochodów, warunki atmosferyczne na drodze, a także limitowany czas pracy i postoju kierowców, gdyż transport odbywa się tylko tą drogą. Odbiorcy mają również specyficzne wymagania, tj. auta z podnośnikiem (windą), czy z bocznym rozładunkiem albo odpowiedniej wielkości, co powoduje trudności w odpowiednim logistycznym przygotowaniu transportu.

## KWESTIE CELNE

Zanim Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, odprawy celne dotyczyły wszystkich towarów z zagranicy. Import związany z opłatami cła i podatku wymagał wielu dokumentów pomocniczych: zezwoleń, atestów, oświadczeń oraz zabezpieczeń na należności celne itp. Ze względu na wysokie cła (15%) i podatek (22%), w Zelmerze był prowadzony skład celny, przynoszący znaczne oszczędności. Po wejściu do Unii Europejskiej został rozwiązany.

Dawniej odprawy celne towarów na eksport prowadzone były w Zelmerze przez zakładowych agentów celnych, aż do momentu likwidacji tej instytucji przez Urząd Celny, ze względu na zwrot podatku VAT od towarów wywiezionych na eksport. Eksport był bardzo czasochłonny, odprawy celne dokonywane były przeważnie po godzinie 15, po załadunku samochodu, skompletowaniu dokumentów. Także ze względu na czas odpraw w samym Urzędzie Celnym. Wreszcie Zelmer zaczął korzystać z usług Agencji Celnej, która znajduje się przy Urzędzie Celnym. Tak jest do dziś.

Obecnie ilość odpraw celnych jest znacznie mniejsza i odbywa się przy pomocy systemów komputerowych i Internetu. Dotyczy towarów spoza i do Unii Europejskiej. Dostawy i sprzedaż wewnątrz Unii dokonywane są na zasadzie deklaracji Intrastat, zgłaszane do Urzędu Celnego za pomocą systemu komputerowego i Internetu.

Wysyłki towarów; wewnątrz Unii – bez odprawy celnej odbywają się tylko na deklaracji Intrastat. Poza Unię odprawa odbywa się w Urzędzie Celnym. W zależności od kraju dostawy załączane są różne dokumenty przewozowe (Karnet TIR, MRN, T-1, EUR-1, ATR itp.) Sama odprawa celna prowadzona jest przy pomocy systemu ECS komputerowo. Zgłoszenia w systemie w imieniu Zelmera dokonuje Agencja Celna M&M. Obecnie to system komputerowy decyduje czy będzie rewizja celna towaru czy nie. Po wyjeździe towaru za granicę Unii wraca systemem komputerowym komunikat potwierdzający wywóz towaru umożliwiający odliczenie podatku VAT.

Główne kierunki wywozu to Rosja, Turcja, Szwajcaria a ostatnio Ukraina.

Import towaru odbywa się odwrotnie do eksportu. Po odbiorze towaru od klienta, na granicy Unii (np. lotnisko, port, poczta, itp.) dokonane jest zgłoszenie do Urzędu Celnego (nadany numer MRN) i/ albo dokonana ostateczna odprawa, zapłata należności celnych i zwolnienie towaru do Zelmera lub przewiezienie go do siedziby firmy celem dokonania końcowej odprawy celnej w Rzeszowie. Tu następuje zamknięcie odprawy celnej, zapłata należności itd. Główny kierunek importu to Chiny.

Przywóz towarów z Unii Europejskiej odbywa się na zasadzie deklaracji Intrastat. Na podstawie faktury zagranicznej wystawiana jest faktura „Wewnątrzunijna VAT” celem opłaty podatku. Na podstawie tych faktur wypełniana jest deklaracja Intrastat. System jest ogólnoeuropejski. Zmiany przepisów dokonuje Komitet Europejski. Schengen zmienił tylko to, że kierowcy szybciej mogą docierać na miejsce dostawy, bardziej przewidywalnie, bez kolejek na granicach. Dokumenty potrzebne przy odprawach celnych są bardzo zróżnicowane. Poza fakturami, specyfikacją, CMR, potrzebne są niekiedy inne dokumenty; świadectwo przewozowe, EUR-1, ATR, certyfikaty, w zależności od kraju eksportu, zależy to od umów Unii z konkretnymi krajami.

Dawniej przepisy zmieniały się bardzo często. Procedura zależna była od wielu przepisów, różnej interpretacji poszczególnych przypadków, każda odprawa była inna.

Obecnie przy pomocy systemów komputerowych (CELINA, TARIC, ISZTAR) jest bardziej przewidywalna. Od razu przed odprawą system podpowiada, co trzeba przedłożyć w urzędzie jako załącznik, ponadto to system określa czy towar będzie sprawdzany czy też nie.

Przepisy, które określają różne aspekty odprawy celnej są bardzo obszerne i szczegółowe. Są to : Wspólnotowy Kodeks Celny, Wspólnotowa Taryfa Celna, Rozporządzenia Komisji UE. Dzięki internetowi korzystanie z systemu jest dużo prostsze.

| Marek Mazur

Dział Marketingu Zelmer S.A.