

Sankcje celne: niełatwy związek między harmonizacją międzynarodową a zawiłościami krajowymi w świetle zasady proporcjonalności

Sara Armella*

W przeciwieństwie do wielu innych obszarów prawa celnego naruszenia przepisów celnych podlegają nielicznym regulacjom koordynacyjnym o zasięgu międzynarodowym i unijnym. Niemniej jednak Trybunał Sprawiedliwości UE zdołał ustanowić ogólne zasady, które mogą służyć za wskazówkę dla prawodawców oraz sądów państw członkowskich, o czym świadczy przypadek Włoch, gdzie zastosowanie europejskiej zasady proporcjonalności doprowadziło do restrykcyjnej interpretacji krajowych przepisów dotyczących sankcji celnych.

Słowa kluczowe: handel zagraniczny, prawo celne, sankcje karne, sankcje administracyjne, Trybunał Sprawiedliwości UE, zasada proporcjonalności

Kod klasyfikacji JEL: K34

* Włoska adwokatka przy Sądzie Kasacyjnym, przewodnicząca Komisji Celnej Międzynarodowej Izby Handlowej we Włoszech, członkini Komisji Celnej Międzynarodowej Izby Handlowej w Paryżu • ✉ armella@studioarmella.com

Zasady międzynarodowe

Sankcje celne, zarówno w ujęciu materialnym, jak i procesowym, tradycyjnie stanowią część systemu prawnego administrowaną wyłącznie przez poszczególne suwerenne kraje, w odniesieniu do której niewielu państwom udało się wypracować wspólne normy i zasady.

Podczas gdy w innych obszarach prawa celnego obserwuje się stopniową tendencję do koordynacji przepisów bazowych, nie można tego samego powiedzieć o regulacjach dotyczących sankcji, które różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich WTO, a także w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Punktem wyjścia oceny ujęcia międzynarodowego jest zrewidowana konwencja z Kioto, która pokazała, jak harmonizacja systemów karnych może przyczynić się do rozwoju handlu międzynarodowego oraz zwalczania nadużyć finansowych¹. Oprócz zasad ogólnych konwencja ta odwołuje się

¹ Konwencja definiuje przestępstwo celne jako „dowolne naruszenie lub dowolna próba naruszenia prawa celnego” i potwierdza, że każda ze stron konwencji „definiuje przestępstwa celne i określa warunki prowadzenia dochodzenia w związku z nimi, ustalania, iż miały miejsce, oraz w stosownych przypadkach warunki postępowania w ich przypadku na drodze ugody administracyjnej” (Zrewidowana konwencja z Kioto w sprawie uproszczenia i harmonizacji procedur celnych, WCO, 1999, rozdział 1).

także do rażącego zaniedbania (przy czym nie należy nakładać dotkliwych kar za błędy, które są niezamierzone i nie wynikają z oszukańczych intencji lub rażącego zaniedbania) oraz proporcjonalności (kara nie powinna być wyższa niż to konieczne, by zniechęcić do powielania błędów)².

Należy również wspomnieć o konwencji z Nairobi przyjętej na forum WCO i zawierającej pierwszą międzynarodową definicję przemytu³. Ta konwencja międzynarodowa zobowiązuje państwa do nakładania kar zarówno za przemyt otwarty, jak i techniczny. Pierwszy rodzaj przemytu polega na uniknięciu kontroli celnej podczas importu towarów nieunijnych, a w szczególności nieprzedstawieniu ich organom celnym w celu dopuszczenia do swobodnego obrotu. Natomiast przemyt techniczny ma miejsce, jeżeli towary są przedstawiane organom celnym zgodnie z wymogami, lecz zastosowanie nieuczciwych praktyk skutkuje błędami organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli (np. w wyniku celowego przedstawienia nieprawidłowych świadectw preferencyjnego pochodzenia).

Konwencja nie zakłada jednak utworzenia wspólnego systemu kar, a w rezultacie poszczególne kraje mogą swobodnie nakładać je wedle uznania.

Stopniowo rodząca się w świadomości międzynarodowej potrzeba wypracowania wspólnych ram sankcji, które służyłyby za punkt odniesienia i pozwoliłyby zmniejszyć niepewność odczuwaną przez podmioty gospodarcze (zmuszone zapoznawać się z sankcjami stosowanymi w każdym kra-

ju, w którym prowadzą działalność) oraz przeciwdziałać odpływowi handlu do krajów stosujących mniej surowe reżimy, doprowadziła do przyjęcia na forum WTO wielu zasad i norm określonych w Umowie o ułatwieniach w handlu (TFA)⁴.

Postanowienia TFA uzupełniają lukę w międzynarodowym prawie celnym. Na przestrzeni lat WTO promowała liczne umowy międzynarodowe w zakresie ważnych zasad prawa celnego, natomiast do niedawna rządy państw konsekwentnie sprzeciwiały się wprowadzaniu jakichkolwiek ram regulacyjnych normujących skutki naruszeń takich wspólnych przepisów, ponieważ uznawały je za aspekty, które powinny być regulowane bezpośrednio w drodze strategicznych decyzji politycznych podejmowanych na szczeblu krajowym.

Dopiero TFA po raz pierwszy wprowadziła ogólną definicję sankcji celnych. TFA kodyfikuje również zasady dotyczące kar. Zgodnie z tą umową „termin «kary» oznacza kary nakładane przez administrację celną Członka za naruszenie jego przepisów ustawowych, wykonawczych lub wymogów proceduralnych w odniesieniu do cel”. Jest to bez wątpienia definicja szeroka i ogólna oraz odnosi się do krajowych przepisów celnych państw członkowskich WTO⁵.

TFA przewiduje również stosowanie innych ważnych zasad. Dotyczą one obowiązku udokumentowania każdej kary na piśmie z poszanowaniem prawa do obrony oraz zgodnie z zasadami legalności i przejrzystości⁶.

⁴ Umowa o ułatwieniach w handlu, WTO, 2017, art. 6 ust. 3.1.

⁵ Odzwierciedla zatem skonsolidowaną zasadę międzynarodową, głoszącą, że naruszenia przepisów celnych są karane zgodnie z przepisami ustawodawstwa kraju, w którym naruszenie miało miejsce. Oznacza to, że koncepcja sankcji w ramach TFA jest niespecyficzna i dotyczy wszelkiego rodzaju naruszeń. Przepis ten obejmuje zarówno poważne naruszenia, których wynikiem jest uszczuplenie dochodów podatkowych, jak i naruszenia formalne, tzn. przepisów prawa procesowego, które nie pociągają za sobą utraty dochodów.

⁶ Taka dokumentacja musi zawierać „pisemne wyjaśnienie z wyszczególnieniem charakteru naruszenia oraz obowiązujących przepisów ustawowych, wykonawczych lub wymogów proceduralnych, na podstawie których

² Zrewidowana konwencja z Kioto w sprawie uproszczenia i harmonizacji procedur celnych, WCO, 1999.

³ Rozumiany jako „oszustwo polegające na przemieszczeniu towarów przez granicę celową w jakikolwiek potajemny sposób” (Międzynarodowa konwencja o wzajemnej pomocy administracyjnej w zakresie zapobiegania przestępstwom celnym, zwalczania ich i prowadzenia dochodzeń, WCO, 1977, art. 1). Konwencja opiera się na idei wzajemnej pomocy administracji celnych w obrębie postępowań sądowych lub administracyjnych. Taka pomoc z założenia ma polegać w szczególności na wymianie informacji dotyczących towarów, kapitału oraz osób w celu zapobiegania przestępstwom celnym, zwalczania ich, a także prowadzenia dochodzeń w tego typu sprawach.

Zachowano również zgodność z zasadami, głoszącymi, że kara powinna zostać nałożona na konkretną osobę⁷ i charakteryzować się proporcjonalnością⁸, a zatem musi być uzależniona od zaistniałych faktów oraz okoliczności sprawy, a także powinna być współmierna do powagi i zakresu naruszenia. Wynika z tego, że przepisy każdego kraju – by spełnić kryteria prawne określone w TFA – muszą gwarantować, że sprawca naruszenia jest tą samą osobą co adresat kary oraz że kara jest współmierna do dotkliwości popełnionego naruszenia⁹.

Szczególnie podkreśla się znaczenie przestrzegania przepisów celnych. W tym względzie TFA wyraźnie stwierdza, że „jeżeli zainteresowana osoba dobrowolnie ujawni administracji celnej Członka okoliczności naruszenia przepisów ustawowych, wykonawczych lub wymogów proceduralnych w odniesieniu do cel przed wykryciem tego naruszenia przez administrację celną, Członka zachęca się, aby ustalając wysokość kary dla tej osoby uwzględnił w stosownych przypadkach ten fakt jako potencjalny czynnik łagodzący” (TFA, art. 6 ust. 3.6). Jednocześnie „członkowie zgadzają się w kwestii znaczenia uświadamiania przedsiębiorstwom ich obowiązków w zakresie przestrzegania przepisów, zachęcania do dobrowolnego przestrzegania przepisów w celu umożliwienia importerom samodzielnego korygowania błędów, pozwalającego uniknąć kary w stosownych sytuacjach, jak również w kwestii stosowania środków zapewnienia zgodności z prawem w celu wprowadzenia bardziej restrykcyjnych środków dla przed-

ustalono kwotę lub zakres kary za dane naruszenie” (TFA, art. 6 ust. 3.5).

⁷ Kraje powinny zadbać, by „kary za naruszenie przepisów ustawowych, wykonawczych lub wymogów proceduralnych w odniesieniu do cel były nakładane wyłącznie na osobę lub osoby odpowiedzialne za naruszenie tych przepisów” (TFA, art. 6 ust. 3.2).

⁸ „Kara będzie uzależniona od faktów i okoliczności konkretnej sprawy oraz będzie współmierna do zakresu i wagi naruszenia” (TFA, art. 6 ust. 3.3).

⁹ Wynika z tego, że sankcja przewidziana w prawie krajowym, która jest niewspółmierna do wykroczenia lub nie uwzględni zasady nakładania kary na sprawcę, jest sprzeczna z art. 6 ust. 3 TFA.

siębiorstw, które nie przestrzegają przepisów” (TFA, art. 12 ust. 1.1). Na szczeblu międzynarodowym przewiduje się wprowadzanie zachęt do samodzielnego korygowania błędów przez podmioty gospodarcze.

Ponadto, w celu zachęcenia organów celnych i przedsiębiorców do współpracy, wprowadzono także przepis, który ma skłonić państwa członkowskie do rozważenia możliwości uznania dobrowolnego ujawnienia naruszeń za czynnik łagodzący przy ustanawianiu kary (TFA, art. 6 ust. 3.6). W rzeczywistości członkowie WTO są zgodni co do tego, że należy przedsiębiorcom uświadamiać ich obowiązki w zakresie przestrzegania przepisów oraz zachęcać do ich dobrowolnego przestrzegania, a tym samym umożliwiają przedsiębiorcom samodzielne korygowanie naruszeń bez ponoszenia żadnej kary (TFA, art. 12 ust. 1.1).

Perspektywa europejska

Rozdrobnienie systemów sankcji na szczeblu międzynarodowym jest cechą, która charakteryzuje także prawo Unii Europejskiej, choć jest ona pierwszym na świecie przykładem w pełni wdrożonej unii celnej. Jednakże, mimo pełnej harmonizacji materialnego prawa celnego, prawodawcy UE pozostawili karanie za naruszenia przepisów celnych ustawodawstwu państw członkowskich, w wyniku czego sankcja za każde naruszenie może się znacząco różnić w poszczególnych krajach UE.

Parlament Europejski uważa przyjęcie wspólnej platformy dla sankcji za brakujący element, który umożliwiłby skuteczne stosowanie wspólnotowego prawa celnego¹⁰. Obecnie 16 państw członkowskich¹¹ (z 24 uwzględnionych w bada-

¹⁰ Sprawozdanie w sprawie wdrażania polityki handlowej poprzez skuteczne przepisy i procedury w zakresie przywozu i wywozu, 2007/2256 (INI), Parlament Europejski, 2007; Sprawozdanie w sprawie rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów/Projekt modernizacji służby celnej, 2011/2083 (INI), Parlament Europejski, 2011.

¹¹ Por. badanie przeprowadzone przez grupę projektową utworzoną przez Komisję Europejską w ramach

niu porównawczym) przewiduje zarówno sankcje administracyjne, jak i karne w zależności od wagi naruszenia, natomiast w 8 państwach tego typu naruszenia¹² zawsze są traktowane jako przestępstwo karne.

Można również dostrzec daleko idące różnice w zakresie przypisywania winy, ponieważ 11 państw członkowskich przewiduje możliwość ukarania sprawcy wyłącznie na podstawie jego obiektywnej odpowiedzialności, tj. niezależnie od zamiarów czy zaniechania ze strony sprawcy naruszenia, w innych natomiast systemach prawnych nie stosuje się żadnych kar, chyba że zostanie udowodnione umyślne działanie lub zaniechanie. W wielu krajach (tj. w 9 spośród 24 badanych państw) adresatem kary może być wyłącznie osoba fizyczna, a odpowiedzialność podmiotów prawnych za naruszenia przepisów celnych jest wyłączona.

Ponadto stwierdzono także istotne różnice w zakresie terminu przedawnienia obowiązującego w przypadku sankcji. Może się on wahać – w zależności od badanego ustawodawstwa – od co najmniej jednego roku do trzydziestu lat¹³.

Biorąc pod uwagę, że wspomniane zróżnicowanie stanowi przeszkodę do prawidłowego stosowania wspólnych przepisów materialnych, Komisja Europejska opracowała Wniosek dotyczący dyrektywy z dnia 13 grudnia 2013 r., nr 2013/0432

programu „Cła 2013”. Więcej informacji na temat różnic między europejskimi systemami sankcji można znaleźć w Sprawozdaniu przygotowanym dla wniosku w sprawie dyrektywy z dnia 13 grudnia 2013 r., nr 2013/0432, s. 2. Zob. także Willems, Theodorakis (2016, s. 292).

¹² Państwa członkowskie, których systemy uwzględniają przestępstwa objęte oraz nieobjęte prawem karnym, przewidują różne progi finansowe powodujące zakwalifikowanie naruszenia jako przestępstwo: progi dla sankcji karnej wahają się od 266,00 do 50 000,00 euro (Uzasadnienie do wniosku w sprawie dyrektywy z dnia 13 grudnia 2013 r., 2013/0432, Komisja Europejska, 2013).

¹³ Jedno z państw UE nie przewiduje nawet żadnego terminu przedawnienia dla sankcji celnych. Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy z dnia 13 grudnia 2013 r., nr 2013/0432, s. 3. Bardziej szczegółową analizę różnic między europejskimi systemami sankcji można znaleźć w Willems, Theodorakis (2016, s. 292).

w sprawie wspólnego systemu sankcji mającego zastosowanie na całym terytorium Unii.

Powodem wystąpienia z wnioskiem było założenie, że zróżnicowane traktowanie podmiotów w sprawach celnych negatywnie wpływa na wolną konkurencję na rynku UE, ponieważ sprzyja podmiotom działającym w państwach członkowskich, w których przepisy celne pozwalają organom celnym mniej rygorystycznie podchodzić do naruszeń.

Sytuacja odbija się także na dostępie do środków stanowiących ułatwienia celne, a w szczególności na proces uzyskiwania statusu AEO, ponieważ wymóg, który musi zostać spełniony przed przyznaniem tego statusu, tj. brak poważnych naruszeń, różni się w poszczególnych państwach członkowskich¹⁴.

Ponadto, z perspektywy międzynarodowej, istnienie różnych systemów sankcji w UE wywołało w niektórych państwach członkowskich WTO obawy dotyczące przestrzegania przez Unię Europejską jej zobowiązań międzynarodowych¹⁵.

Wniosek dotyczący dyrektywy 2013/0432 został po raz kolejny przeanalizowany przez Komisję Europejską oraz w znacznym stopniu zmieniony przez Parlament Europejski¹⁶. Wniosek przewiduje wyczerpujący wykaz naruszeń przepisów zawartych w unijnym prawie celnym wraz z obowiązującymi sankcjami administracyjnymi.

W następstwie zmian wprowadzonych przez Parlament Europejski naruszenie przepisów celnych byłoby karalne tylko wtedy, gdy dotyczyłoby to strony podmiotowej, tj. jeżeli przestępca popełniłby naruszenie w wyniku zaniechania lub zamierzonego działania, natomiast wszelka obiektywna odpowiedzialność byłaby wykluczona¹⁷.

¹⁴ Uzasadnienie do wniosku w sprawie dyrektywy z dnia 13 grudnia 2013 r., 2013/0432, motyw 3.

¹⁵ Możliwe niespójności na poziomie WTO wynikające ze zróżnicowania kar za naruszenia przepisów celnych w UE (Limbach, 2015, s. 53).

¹⁶ Zob. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych w zakresie naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji, Parlament Europejski, Strasburg 2016.

¹⁷ Jednakże wersja wniosku dotyczącego dyrektywy przedstawiona przez Komisję Europejską zawierała licz-

Wniosek dotyczący dyrektywy przewidywał także różne rodzaje sankcji – w myśl zasady proporcjonalności – w zależności od wagi naruszenia, z rozróżnieniem na drobne i poważne naruszenia przepisów celnych¹⁸.

W celu wyeliminowania różnic wynikających z obowiązywania odmiennych terminów przedawnienia dla prowadzenia postępowań w sprawie naruszeń, we wniosku wprowadzono również jeden czteroletni okres przedawnienia rozpoczynający bieg w dniu popełnienia naruszenia przepisów celnych lub, w przypadku rozciągniętych w czasie lub wielokrotnych naruszeń przepisów celnych, w dniu, w którym naruszenie ustało (art. 13).

Dodatkowo, aby uniknąć kolizji postępowań, przewidziano mechanizm zawieszenia postępowania administracyjnego dotyczącego naruszenia przepisów celnych, jeżeli wszczęto postępowanie karne w odniesieniu do tych samych faktów i przeciwko tej samej osobie (art. 14).

Prawo do nakładania sankcji przez państwa członkowskie powinno być zgodne z zasadą proporcjonalności, tzn. powinno uwzględniać szczególne okoliczności, w których doszło do naruszenia, a przede wszystkim następujące fakty: czy naruszenie zostało popełnione w wyniku zaniebdania lub umyślnie; jaka jest kwota cła importowego lub eksportowego, od którego się uchylo-

ne przypadki odpowiedzialności obiektywnej, a ta została wykluczona w następstwie poprawek Parlamentu Europejskiego, który podkreślił, że przepisy dotyczące odpowiedzialności na zasadzie ryzyka nie tylko podważają niektóre podstawowe zasady prawne, takie jak domniemanie niewinności, ale też nie wymagają wykazania winy za sankcję (Parlament Europejski, Uzasadnienie zmian zatwierdzonych dnia 25 października 2016 r., 2017, Strasburg).

¹⁸ W odniesieniu do drobnych naruszeń przepisów celnych art. 9 wniosku przewiduje, że ustawodawstwo krajowe może nałożyć grzywnę pieniężną w wysokości 70% cła lub, jeżeli naruszenie nie jest związane z uchyleniem się od płatności cła, grzywnę pieniężną w wysokości do 7500 euro. W innych przypadkach za poważne naruszenia przepisów celnych powinna być nakładana kara pieniężna w wysokości od 70% do 140% cła lub, jeśli naruszenie przepisów celnych jest związane z wartością towarów, od 15% do 30% wartości towarów.

no; czy wykazano zaangażowanie we współpracę z właściwym organem w trakcie postępowania lub dobrowolne ujawnienie naruszenia przez podmiot gospodarczy; czy osobą odpowiedzialną za naruszenie jest małe lub średnie przedsiębiorstwo, które nie ma wcześniejszego doświadczenia w sprawach celnych; i tak dalej¹⁹.

Mimo że wniosek ten był zgodny z najnowszymi trendami harmonizacji przepisów prawa celnego w każdym państwie członkowskim, od czasu jego publikacji nie brakowało w doktrynie krytycznych głosów w tej sprawie (Lyons, 2018, s. 76), podkreślających możliwe naruszenie zasad pomocniczości i proporcjonalności interwencji UE, które wykraczałoby poza wspomniane potrzeby. Pośredniego potwierdzenia takich wniosków można się dopatrzeć w wycofaniu przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego dyrektywy²⁰ w następstwie niepochebnej opinii Parlamentu Europejskiego, a także w harmonizacji przestępstw w ramach dyrektywy PIF, przy czym wspólnotową standaryzację naruszeń prawa celnego prawdopodobnie uznano za nadmiernie naruszającą wolność państw członkowskich.

Wskazówki interpretacyjne ETS

W związku z wycofaniem się ze wspólnej platformy sankcji za naruszenia przepisów prawa celnego nadal istnieją znaczne różnice między unijnymi systemami prawnymi w zakresie naruszeń przepisów prawa celnego.

Komitet Konsultacyjny ds. Celnych (CCC) poparł tradycyjne ustalenia, zgodnie z którymi regulacje naruszeń celnych pozostają w gestii państw członkowskich korzystających ze swojej suweren-

¹⁹ Art. 8-bis i 8-ter wniosku dotyczącego dyrektywy, o którym mowa w tekście, zmienione po poprawkach Parlamentu Europejskiego (Parlament Europejski, Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie unijnych ram prawnych w zakresie naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji, 2016).

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0929%2802%29>.

ności narodowej. Niemniej jednak Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie interweniował, gdy obowiązywał kodeks celny z 1992 r., podnosząc, że mimo braku wspólnych przepisów dotyczących sankcji, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania prawa UE i jego ogólnych zasad²¹. Mając to kryterium na względzie, Trybunał Sprawiedliwości dokładnie badał zgodność sankcji przewidzianych w ustawodawstwach krajowych z zasadami wspólnotowymi i potwierdzał, że w celu podjęcia decyzji, czy sankcja krajowa jest zgodna z obowiązującymi normami, „trzeba uwzględnić w szczególności charakter i wagę naruszenia, którego ukaraniu służy ta sankcja, oraz sposób ustalania jej kwoty”²².

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał²³, że chociaż państwa członkowskie do czasu harmonizacji przepisów UE mają swobodę wyboru stosowania sankcji, które uznają za najłagodniejsze, muszą jednak korzystać ze swoich uprawnień w sposób zgodny z prawem wspólnotowym i jego ogólnymi zasadami, które w niezbędnym zakresie ograniczają swobodę stanowienia prawa państw członkowskich. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości przypomniał niedawno, że wobec braku harmonizacji prawodawstwa UE w dziedzinie sankcji uprawnienia państw członkowskich muszą być mimo wszystko realizowane „z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji również z poszanowaniem zasady proporcjonalności”²⁴. Zatem do sądów krajowych należy w każdym przypadku ocena, czy grzywna nałożona przez organy celne przekracza

kwotę wymaganą do osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie prawidłowego poboru podatków²⁵.

Zasady, zgodnie z którymi kary muszą być skuteczne, proporcjonalne oraz odstrasżające i które obecnie stanowią integralną część UKC (art. 42), zostały ustanowione i wyrażone przez Trybunał Sprawiedliwości wraz z zasadami, według których kary muszą być równoważne, określone przez prawo i zapewniać pewność prawa.

W odniesieniu do zasady, zgodnie z którą sankcje muszą być określone w prawie i zapewniać pewność prawa, Trybunał potwierdził, że opis przestępstwa oraz kary musi być precyzyjny i nie budzić wątpliwości, by przedsiębiorca miał możliwość zapoznać się z wystarczająco przejrzysto wyrażoną treścią przepisu²⁶. Co więcej, nie powinno być możliwe wprowadzanie z mocą wsteczną jakichkolwiek zmian w przepisach dotyczących sankcji, jeżeli może to mieć negatywny wpływ na podmioty gospodarcze²⁷.

Wspomniano także o tym, że fakt działania w dobrej wierze i w myśl przepisów unijnych jest na tyle istotny, że w przypadku wystąpie-

²⁵ Trybunał Sprawiedliwości, 15 kwietnia 2021 r., C-935/19, *Grupa Warzywna sp. z o.o.*, curia.eu.

²⁶ W szczególności Trybunał potwierdził, że „z zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar wynika zaś wymóg, aby naruszenia i wymierzane za nie kary były jasno określone w ustawie”. Zasadzie tej staje się zadość „jeżeli zainteresowany podmiot na podstawie treści przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy jest w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej” (Trybunał Sprawiedliwości, 22 października 2015 r., C-194/14, *AC-Treuhand przeciwko Komisji*, s. 40, curia.eu). Rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości w swojej „opinii” z dnia 26 stycznia 2016 r. na temat sprawy z dnia 15 lutego 2016 r., C-601/15, *J. N. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (curia.eu) uznała zasadność twierdzenia, że „każda ustawa powinna być wystarczająco precyzyjna, by obywatel – korzystający w miarę potrzeby z porad specjalistów – mógł przewidzieć, w rozsądnym stopniu w okolicznościach danej sprawy, konsekwencje, jakie mogą wynikać z danego aktu”.

²⁷ Zasady legalności i niedziałania wstecz obowiązujące dla sankcji za przestępstwa zawarte są w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 49).

²¹ Trybunał Sprawiedliwości, 26 października 1995 r., C-36/94, *Siesse*; Trybunał Sprawiedliwości, 16 grudnia 1992 r., C-210/91, *Komisja przeciwko Grecji*, curia.eu.

²² Trybunał Sprawiedliwości, 20 czerwca 2013 r., C-259/12, *Rodopi-M 91*, curia.eu, s. 38.

²³ Trybunał Sprawiedliwości, 6 lutego 2014 r., C-242/12, *Belgian Shell*; Trybunał Sprawiedliwości, 20 czerwca 2013 r., C-259/12, *Rodopi-M 91*; Trybunał Sprawiedliwości, 19 lipca 2012 r., C-263/11, *Ainārs Rēdlihs*; Trybunał Sprawiedliwości 12 lipca 2001 r., C-262/99, *Louloudakis*, curia.eu.

²⁴ Trybunał Sprawiedliwości, 4 marca 2020 r., C-655/18, *Schenker EOOD*, curia.eu.

nia pewnych obiektywnych warunków – uzasadnione oczekiwania podmiotu gospodarczego (UCC, art. 119) lub szczególne okoliczności (UCC, art. 120) – mogą one stanowić przesłanki nie tylko do zwolnienia z kary, ale też z obowiązku zapłaty należności celnych.

Pojęcie zaniedbania jest również powszechnie stosowane w orzecznictwie UE. Przede wszystkim wyklucza ono możliwość nałożenia sankcji²⁸ w przypadku braku niedbałego postępowania ze strony przedsiębiorcy.

Ochrona uzasadnionych oczekiwań podmiotu gospodarczego w odniesieniu do sankcji jest zgodna ze spójnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości oraz z zasadami, które zostały zapisane na szczeblu międzynarodowym, zakazującymi państwom członkowskim nakładania dotkliwych kar za drobne naruszenia przepisów celnych dotyczących dokumentacji. Ponadto w przypadku zaniedbań lub błędów, które można łatwo skorygować i które nie są następstwem oszukańczych zamiarów ani rażącego zaniedbania, sankcje powinny mieć charakter wyłącznie zniechęcający²⁹.

Dodatkowo, aby przepis był skuteczny, musi mieć charakter odstrasżający, tzn. powinien służyć zniechęcaniu do popełniania naruszenia³⁰.

Przepisy UKC

Po raz pierwszy w UKC wprowadzono podstawowe zasady, do których należy się odwoływać przy harmonizacji przepisów dotyczących sankcji

²⁸ Trybunał Sprawiedliwości, 15 lipca 2010 r., C-234/09, *Skatteministeriet przeciwko DSV Road A/S*, Zb.Orz., 2010 r., 7333; Trybunał Sprawiedliwości, 21 grudnia 2011 r., *Vlaamse Oliemaatschappij NV*, Zb.Orz., 2011 r., 14191; Trybunał Sprawiedliwości, 8 maja 2008 r., połączone sprawy C95/07 i C96/07, *Ecotrade*; curia.eu.

²⁹ Porozumienie WTO, art. VIII (GATT, 1994).

³⁰ Zasada ta odzwierciedla przepis zawarty w zmienionej konwencji z Kioto, który przewiduje nałożenie kary w każdym przypadku, gdy uważa się, że należy zniechęcać do powtarzania danego błędu, lecz kary za takie przewinienia nie powinny być dotkliwsze niż to konieczne do osiągnięcia tego celu (WCO, Zmieniona konwencja z Kioto, 1997, rozdz. 3, art. 3.39).

w krajach UE. Posunięcie to uzasadnia się, podnosząc, że rozbieżności wynikające z różnic między poszczególnymi systemami sankcji w UE zakłócają właściwe stosowanie merytorycznych przepisów celnych, a brak harmonizacji sankcji celnych jest jednym z powodów zaburzeń oraz przesunięć handlu na jednolitym rynku³¹.

Poprzedni kodeks celny nie przewidywał sankcji za naruszenia przepisów celnych, w wyniku czego każde państwo członkowskie zachowało wysoki stopień autonomii przy ich ustanawianiu. Powyżej wyjaśniono, w jaki sposób Trybunał Sprawiedliwości na przestrzeni lat ustanowił pewne podstawowe „wspólne zasady”, które, choć nieskodyfikowane, pozostają wiążące dla ustawodawców i sądów w krajach UE.

Po raz pierwszy nowy kodeks celny wprowadza szczególny przepis dotyczący sankcji. UKC, art. 42, stanowi, że sankcje muszą³² być „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”, a tym samym zawarto w nim pewne podstawowe zasady wypracowane i przewijające się w orzecznictwie ETS.

Zasada proporcjonalności³³ wymaga, by sankcje celne były proporcjonalne do wagi naruszenia oraz

³¹ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie modernizacji służby celnej zawiera wyraźny apel wzywający do „zacieśnienia współpracy i wymiany najlepszych praktyk w zakresie pobierania podatku VAT od towarów przywożonych, godzin otwarcia punktów kontroli celnej, opłat i kar za nieprzestrzeganie Wspólnotowego kodeksu celnego, gdyż istniejące rozbieżności powodują zakłócenia w handlu” (Sprawozdanie z dnia 25 listopada 2011 r., nr 2011/2083 (INI), Parlament Europejski, Strasburg 2011).

³² Ponadto obowiązek przestrzegania tych zasad przez ustawodawców krajowych nie jest jedynie formalny, ponieważ UKC wyraźnie nakłada na państwa członkowskie obowiązek powiadamiania Komisji o wszelkich obowiązujących przepisach krajowych i wszelkich późniejszych zmianach mających wpływ na te przepisy (UKC, art. 42 ust. 3).

³³ Zasada proporcjonalności kar nie została wyraźnie zapisana w poprzednim kodeksie celnym, jednakże Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wyjaśniał, że „państwa członkowskie (...) muszą szanować prawo Unii i jego ogólne zasady, a w konsekwencji również zasadę proporcjonalności” (Trybunał Sprawiedliwości, 17 lipca 2014 r., C-272/13, *Equoland*, curia.eu; o identycznym brzmieniu: Trybunał Sprawiedliwości, *Belgian Shell*; Trybunał Spra-

do *mens rea* osoby, która je popełniła, oraz by kara nie wykraczała poza to, co konieczne, by zapobiec uchylaniu się od płacenia cel, zapewnić prawidłowy pobór podatków oraz przestrzeganie przez podatnika jego formalnych zobowiązań. Innymi słowy, aby sankcja była uzasadniona, musi być współmierna do charakteru i wagi naruszenia³⁴.

Jest to zasada uznawana również na szczeblu międzynarodowym i zapisana w zmienionej konwencji z Kioto, która stanowi, że nie należy nakładać dotkliwych sankcji za niezamierzone błędy, tj. niepopełnione w wyniku jakichkolwiek oszukańczych zamiarów czy rażącego zaniedbania³⁵.

To ważne potwierdzenie wiąże się z zasadą proporcjonalności oraz z wymogiem, by przy podejmowaniu decyzji o wysokości grzywny oscylującej pomiędzy limitami minimalnymi i maksymalnymi uwzględnić nie tylko wagę wyrządzonej szkody, ale także stronę podmiotową działań sprawcy naruszenia.

Uwzględniając podstawowe zasady ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości, nowy UKC wprowadza rozróżnienie między umyślnym postępowaniem a naruszeniem przepisów celnych wynikającym wyłącznie z zaniedbania. Rzeczywiście

wiedliwości, *Rodopi M-91*; Trybunał Sprawiedliwości, *Ainārs Rēdlihs*, curia.eu).

³⁴ Wynika z tego, że formalne naruszenie przepisu nie może być jednakowo karane jak nadużycia finansowe, ponieważ strona podmiotowa świadcząca o zachowaniu sprawcy przestępstwa jest niejednakowa, i tak „spóźniona zapłata podatku VAT nie może sama z siebie zostać zrównana z oszustwem” (Trybunał Sprawiedliwości, 2014, *Equoland*). Zasada proporcjonalności sankcji oznacza również, że jeżeli można zastosować alternatywne środki względem przedsiębiorcy, organy celne (lub sędziowie w trakcie postępowania odwoławczego) muszą wybrać środek mniej uciążliwy lub przynajmniej mniej restrykcyjny z punktu widzenia podmiotu gospodarczego. Trybunał Sprawiedliwości, 9 listopada 1995 r., C-426/93, *Niemcy przeciwko Radzie*, Zb.Orz., 1995 r., 3723. By uzyskać więcej informacji odnośnie do zasady proporcjonalności względem sankcji, zob. również Trybunał Sprawiedliwości, *Rodopi M-91*, s. 31, 38 i 39, curia.eu; Trybunał Sprawiedliwości, *Ainārs Rēdlihs*, s. 44; Trybunał Sprawiedliwości, 16 października 1991 r., C-24/96, *Werner Faust*, s. 12, curia.eu.

³⁵ WCO, 1997, rozdział 3, art. 3.39.

motyw 38 UKC potwierdza, że „w przypadkach gdy dług celny powstaje w wyniku nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, należy uwzględnić istnienie dobrej wiary dłużnika oraz ograniczyć skutki spowodowanego przez niego zaniedbania”. W ten sposób uwidacznia się zasada, zgodnie z którą przy ocenie faktów samo naruszenie nie wystarczy, lecz organy celne powinny ustalić i ocenić stronę podmiotową zachowania danej osoby. W związku z tym w przypadku postępowania w dobrej wierze nałożona sankcja powinna być „ograniczona do minimum”.

Zasady skuteczności i odstraszającego charakteru sankcji logicznie wynikają z zasady proporcjonalności. Zasada, zgodnie z którą sankcje powinny być skuteczne, oznacza, że państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie dostępne środki, by zagwarantować skuteczność prawa UE. W związku z tym przepisy krajowe dotyczące sankcji powinny chronić interesy prawne wyrażone w przepisach ponadnarodowych, a ochrona ta powinna być przynajmniej równa tej, jaką zapewnia się podobnym interesom na poziomie krajowym³⁶.

Włoskie spojrzenie na sankcje celne – kwestia proporcjonalności

Ponieważ prawodawstwo europejskie w dziedzinie naruszeń przepisów celnych nie zostało zharmonizowane, konieczne jest rozpatrywanie każ-

³⁶ W tym względzie Trybunał orzekł, że jeżeli przepis Unii nie przewiduje określonej kary za naruszenie, państwa członkowskie – niezależnie od swojej swobody ustalania sankcji, które mają prawo nałożyć – muszą zagwarantować, że naruszenia uregulowań wspólnotowych będą „sankcjonowane na takich samych zasadach materialnych i proceduralnych jak naruszenia prawa krajowego o podobnym charakterze i szkodliwości, pozwalających, by sankcja była skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca” (Trybunał Sprawiedliwości, 8 czerwca 1994 r., C-382/92, *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii*, Zb.Orz., 1994 r., 2435; w tym samym sensie: Trybunał Sprawiedliwości, 16 października 2003 r., C-91/02, *Hannl-Hofstetter*, Zb.Orz., 2003 r., 12077; Trybunał Sprawiedliwości, 7 grudnia 2000 r., C-213/99, *De Andrade*, Zb.Orz., 2000 r., 11083).

dej regulacji krajowej w świetle ograniczeń nakładanych przez zasady Unii Europejskiej. W myśl tych ograniczeń sankcje przewidziane w ustawodawstwie krajowym nie powinny wykraczać poza to, co konieczne do osiągnięcia celów, do których to prawodawstwo legalnie dąży, ani nie mogą być nieproporcjonalne do tych celów³⁷.

Włoskie ustawodawstwo i praktyka w zakresie kar administracyjnych nie uniknęły krytyki odnośnie do przestrzegania zasady proporcjonalności. W tym względzie krajowe orzecznictwo wielokrotnie potwierdzało potrzebę ponownego przeanalizowania prawa krajowego w świetle tej zasady, zgodnie z tym, co głosi Trybunał Sprawiedliwości.

Sądy europejskie utrzymują, że w myśl zasady proporcjonalności kara za nieprzestrzeganie przepisów celnych musi być proporcjonalna do wagi popełnionego naruszenia oraz do psychicznego nastawienia sprawcy, a jej wysokość nie może być wyższa niż to konieczne dla zapobieżenia uchylaniu się od płacenia podatków³⁸. Aby ocenić, czy sankcja krajowa jest zgodna z tą zasadą, konieczne jest zatem przeanalizowanie charakteru i wagi popełnionego naruszenia oraz sposobu ustalania wysokości kary.

Odpowiedź włoskiego systemu prawnego w tym konkretnym przypadku wiele wyjaśnia³⁹.

Punktem odniesienia dla sankcji administracyjnych jest art. 303 Dekretu prezydenckiego z 23 stycznia 1973 r. nr 43, tj. TULD, który zasadniczo rozróżnia naruszenia formalne oraz istotne dotyczące jakości, ilości i wartości towarów podlegających operacjom celnym.

Naruszenia formalne nie mają wpływu na wysokość podatku oraz nie zaburzają działań ewaluacyjnych. Naruszenia te nie wyrządzają żadnych

szkód Skarbowi Państwa i podlegają sankcjom administracyjnym w wysokości od 103 do 516 euro.

Istotne naruszenia są regulowane odmiennie. W takich przypadkach deklaracja jakości, ilości lub wartości nie odpowiada dokonanej ewaluacji, a cła graniczne są ponad 5% wyższe od tych obliczonych na podstawie deklaracji. Wówczas kara administracyjna jest ustalana według wartości progowych, a dla każdego zakresu opłat granicznych przewidziano próg minimalny i maksymalny⁴⁰.

W zakresie przypisywania odpowiedzialności pełnomocnikowi, ustawodawstwo włoskie wskazuje na konieczność wystąpienia zachowania, które jest co najmniej niedbałe, polegającego na niedopełnieniu kontroli przewidzianych przez prawo, ponieważ są to okoliczności lub fakty pozostające pod kontrolą pełnomocnika.

Opisany system kar administracyjnych stwarza krytyczne problemy względem kwestii przestrzegania zasady proporcjonalności kar ustanowionej w orzecznictwie UE. Wystarczy rozważyć możliwość zastosowania kary administracyjnej w wysokości od 30 000 euro do dziesięciokrotności kwoty opłat granicznych przewidzianej w przypadku, gdy kwota należna Skarbowi Państwa jest równa lub większa niż 4000 euro.

Sąd kasacyjny wyraźnie uznał możliwość ponownego określenia wymiaru nałożonych sankcji po analizie stopnia winy podmiotu gospodarczego, a zatem podważył nawet zasady wyrażone w TULD⁴¹.

Wspomniany system sankcji kontrastuje również z włoskimi przepisami, które mają na celu zapewnienie przestrzegania zasady proporcjonalności

³⁷ Trybunał Sprawiedliwości, 22 marca 2017 r., *Euro Team e Spirál – Gép C-497/15 i C-498/15*.

³⁸ Trybunał Sprawiedliwości, 4 marca 2020 r., C-655/18, *Schenker EOOD*, curia.eu.

³⁹ Włoski system przewiduje zarówno przestępstwa celne administracyjne, jak i karne. Są one opisane w art. 282 i kolejnych TULD, które obejmują przestępstwa karne związane z przemysłem oraz wspólne zasady dla wszystkich przypadków odwołujące się do instytucji usiłowania, recydywy, przemytu notorycznego i „zawodowego”.

⁴⁰ W przypadku cel: a) do 500 euro stosuje się sankcję od 103 do 500 euro; b) od 500,1 euro do 1000 euro stosuje się sankcję od 1000 do 5000 euro; c) od 1000,1 do 2000 euro stosuje się sankcję od 5000 do 15 000 euro; d) od 2000,1 do 3999,99 euro stosuje się sankcję od 15 000 do 30 000 euro; e) a w przypadku należności celnych równych lub przekraczających 4000 euro stosuje się sankcję od 30 000 euro do dziesięciokrotności kwoty należności celnej.

⁴¹ Cass., sez. V, 12 listopada 2020 r., nr 25509; Cass. civ., sez. VI, 9 czerwca 2016 r., nr 11832; Cass. civ., sez. V, 17 października 2014 r., nr 21985.

ści. W związku z tym warto zauważyć, że aby rozwiązać problem rozbieżności między krajowymi sankcjami celnymi a prawem europejskim, włoski prawodawca wydał prawo ramowe umożliwiające reformę włoskiego prawa celnego oraz dostosowanie go do UKC (Ustawa z 4 października 2019 r., nr 117). Ta ustawa ramowa oddelegowała rząd do wprowadzenia reformy w ciągu 18 miesięcy. Jednakże interwencji regulacyjnej w tym zakresie brak, a kwestia reformy włoskiego prawa celnego pozostaje otwarta.

W sprawach celnych stosuje się ogólne zasady przewidziane w TULD dotyczące sankcji administracyjnych za naruszenie przepisów podatkowych. Ustawodawca włoski zawarł zasadę proporcjonalności w art. 7 Dekretu legislacyjnego z dnia 18 grudnia 1997 r. nr 472, ustanawiając, że „przy ustalaniu kar należy wziąć pod uwagę wagę naruszeń”. Wynika z tego, że sankcja może zostać zmniejszona o połowę minimalnej kwoty ustawowej w przypadku oczywistej dysproporcji pomiędzy popełnionym naruszeniem a wysokością grzywny⁴².

W rzeczy samej, włoski prawodawca wyraźnie wyklucza możliwość nałożenia kary za naruszenia wyłącznie natury formalnej⁴³. Zasada ta jest zapisana w Karcie praw podatników, rozporządzeniu, które, mimo braku wartości konstytucyjnej, zawiera zapis ogólnych zasad prawnego systemu podatkowego zgodnych z zapatrywaniami Sądu Kasacyjnego⁴⁴.

Warto zauważyć, że dyrektywa (UE) 2017/1371 (zwana dalej „Dyrektywą”) w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii miała znaczący wpływ na włoski system prawny. W istocie ta rewolucyjna interwencja legislacyjna stanowiła próbę ujednoczenia regulacji sankcji celnych w ramach zasady proporcjonalności.

W ujęciu ogólnym Dyrektywa ustanowiła minimalne normy w zakresie definicji przestępstw i sankcji w przypadku nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań mających wpływ na in-

teresy finansowe UE, a tym samym ingerując także w uregulowania dotyczące przemytu. Regulacje te chronią zasoby finansowe UE. Jak powszechnie wiadomo, do przestępstwa przemytu dochodzi, gdy podmiot nie wnosi opłat granicznych od towarów zagranicznych. Niezbędną przesłanką dla jego wystąpienia jest działanie umyślne, tj. świadome zachowanie podjęte w celu popełnienia przestępstwa – związek przyczynowo-skutkowy między zdarzeniem a zachowaniem oraz przestępczym charakterem tego ostatniego w stosunku do chronionego składnika majątku, czyli, jak wspomniano, zasobów finansowych UE.

W tym kontekście należy zauważyć, że Dyrektywa zmieniając dyscyplinę przepisów sankcyjnych, potwierdza centralizm zasady proporcjonalności w systemie UE. Zasada ta jest wielokrotnie przywoływana przez ustawodawcę, wpływając na wszystkie inne zasady⁴⁵. I tak państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania „skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych”⁴⁶.

W myśl zasady proporcjonalności Dyrektywa stanowi istotny wkład w harmonizację sankcji za przemyt.

Zakres tej interwencji można sobie uzmysłowić na przykładzie włoskich ram prawnych, w których przemyt reguluje art. 282 i kolejne TULD. Włoskie przepisy dotyczące przemytu obejmują przepływ towarów przez granicę lądową z naruszeniem dozoru celnego na obszarach celnych, przepływ towarów przez jeziora przygraniczne, drogą powietrzną lub morską w przypadku braku obowiązkowych zezwoleń oraz przepływ towarów przez tereny znajdujące się poza obszarem celnym. Ustawodawstwo sankcjonuje również zachowania związane z przepływem towarów dopuszczonych w ramach specjalnych systemów, takich jak towary przywożone z zastosowaniem ułatwień celnych, przechowywane w składach celnych czy też dopuszczone do czasowego importu lub eksportu.

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii. Strasburg, Bruksela, consideranda 15, 28 i 35, art. 7 i 9.

⁴⁶ Ibidem.

⁴² Zob. Dekret legislacyjny z dnia 18 grudnia 1997 r., nr 472, art. 7, IV.

⁴³ Ibidem, art. 6, V bis.

⁴⁴ Zob. Ustawa z dnia 27 lipca 2000 r., nr 212, art. 10.

Przed reformą UE włoski prawodawca dokonał dekryminalizacji przestępstw celnych karanych wyłącznie grzywną, przekształcając je w przestępstwa administracyjne, z wyjątkiem niektórych z nich, takich jak przemyt⁴⁷. Bez uszczerbku dla tego wyjątku przestępstwo przemytu było karane grzywną administracyjną w wysokości minimum 5000 euro i maksymalnie 50 000 euro⁴⁸.

Jest to zatem polityka prawna daleko różniąca się od tej przyjętej na szczeblu UE. Dyrektywa UE w rzeczywistości zaostriżyła wymiar kar. Po wdrożeniu Dyrektywy⁴⁹ przestępstwa celne ponownie stały się autonomicznymi przestępstwami, a dekryminalizacja została ograniczona do rozwiązań obowiązujących w przypadku przemytu, gdzie kwota opłat granicznych nie przekracza wysokości przewidzianej przez prawo. Uzupełniono art. 2 ust. 4 Dekretu legislacyjnego z dnia 15 stycznia 2016 r. nr 8 o zapis, że dekryminalizacja sankcji nie obowiązuje w przypadku, gdy kwota należnych opłat granicznych przekracza 10 000 euro.

⁴⁷ Dekret legislacyjny z dnia 15 stycznia 2016 r., nr 8.

⁴⁸ Ibidem, art. 1.

⁴⁹ Dekret legislacyjny z dnia 14 lipca 2020 r., nr 75.

Ponadto, oprócz ponownej kryminalizacji przemytu, jak przedstawiono powyżej, ustawodawca krajowy przewidział włączenie przestępstw związanych z przemytem do grona przestępstw rodzących odpowiedzialność administracyjną.

W tym względzie należy zauważyć, że we włoskim systemie prawnym Dekret legislacyjny z dnia 8 czerwca 2001 r. nr 231 regulujący odpowiedzialność podmiotów za przestępstwa administracyjne przewiduje wiele środków mających na celu ograniczenie zaangażowania podmiotu w przypadku, gdy niezgodne z prawem czyny zostały popełnione przez pracowników przedsiębiorstwa.

W związku z tym zaliczenie przestępstw celnych do grona przestępstw regulowanych Dekretem legislacyjnym z dnia 8 czerwca 2001 r. nr 231, zrodziło potrzebę ograniczania ryzyka prawnego i podejmowania szerszej zakrojonych działań w zakresie zapewniania zgodności z przepisami.

W świetle powyższych rozważań przestępstwo przemytu stwarza okazję do dialogu między UE a ustawodawcą krajowym w odniesieniu do zasady proporcjonalności.

Abstract

Customs sanctions: the difficult relationship between international harmonization and nation peculiarities, under the lens of the proportionality principle

In contrast to many other areas of customs law, customs infringements are subject to few international and EU coordinating rules. Nevertheless, the EU Court of Justice has been able to establish general principles capable of guiding the legislators and jurisprudence of each Member State, as witnessed by the Italian case, in which the application of the European principle of proportionality has led to a restrictive interpretation of the domestic customs sanctions regulations.

Keywords: International trade, customs law, criminal sanctions, administrative sanctions, Court of Justice of the EU, principle of proportionality

JEL classification code: K34

Otrzymany: 15 marca 2022
Zrewidowany: 21 marca 2022
Zaakceptowany: 22 kwietnia 2022
Opublikowany: 29 lipca 2022

Bibliografia

- Amatucci, F. (2016). Il sistema delle sanzioni amministrative tributarie secondo il diritto UE e il diritto internazionale. W: *Trattato di diritto sanzionatorio tributario*, A. Giovannini, A. Di Martino, E. Marzaduri (red.), Giuffrè.
- Armella, S. (2017). *Diritto doganale dell'Unione europea*. Milano: Egea.
- Limbach, K. (2015). *Uniformity of customs administration in the European Union*. Bloomsbury Publishing.
- Lyons, T. (2018). *EU customs law*. Oxford: Oxford University Press.
- Tesauro, G. (2012). *Diritto dell'Unione europea*. Padova: Cedam.
- Walsh, T. (2015). *European union customs code*, Alphen aan den Rijn.
- Weerth, C. (2013). Customs sanctions of the EU-27: a detailed analysis and preview on the modernized customs code of the EuU and the European Union custom code, *Global Trade and Customs Journal*, 42.
- Willems, A., Theodorakis, N. (2016). Customs sanctions harmonization in Europe: why the Commission is taking the wrong approach, *Global Trade and Customs Journal*, 11(7 & 8).
- Xenakis, Y. (2015). Strengthening the fight against customs fraud in the EU: New european Parliament and Council regulation amending regulation 515/97, *Global Trade and Customs Journal*, 392.



Centrum Analiz i Studiów Podatkowych
Centre for Analyses and Studies of Taxation

· WYDAWCA ·

CENTRUM ANALIZ I STUDIÓW PODATKOWYCH SGH · Warszawa 02-554 · Al. Niepodległości 162
DOMINIK J. GAJEWSKI (redaktor naczelny) · GRZEGORZ GOŁĘBIOWSKI · ADAM OLCZYK (sekretarz redakcji)

· KONTAKT ·

analysesandstudies@sgh.waw.pl · analysesandstudies.sgh.waw.pl · casp.sgh.waw.pl