

Ewolucja instytucji przedstawicielstwa w sprawach celnych w Polsce

Wiesław Czyżowicz*

W artykule omówiono znaczenie i rolę instytucji przedstawicielstwa w postępowaniu celnym w życiu społeczno-gospodarczym Polski od czasów przedrozbiorowych do współczesnych: poczynając od schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej, przez okres rozbiorów, międzywojennej II Rzeczypospolitej oraz powojennej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i przyjęcia współczesnego unijnego ustawodawstwa celnego.

Słowa kluczowe: komora celna, kupiec, przedstawicielstwo celne, prawo celne, agent celny, agencja celna

Kody klasyfikacji JEL: H27, N73, N74

* Prof. dr hab., profesor emeritus Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie •
✉ wesczyz@sgh.waw.pl • ORCID: 0000-0002-3147-8280

Wprowadzenie

Potrzebę powołania instytucji przedstawicielstwa celnego, jako pomocy udzielanej w formie usługi pozwalającej w zastępstwie osoby obowiązanej do dokonywania formalności celnych przez osobę trzecią – przedstawiciela, wywołały codzienne wymogi życia gospodarczego. Wynikało to z wielu przyczyn zarówno społeczno-ekonomicznych, jak i prawnych. Najczęściej powodem powołania przedstawiciela w sprawach celnych przez przedsiębiorcę – eksportera lub importera towarów (dawniej kupca) – był nadmiar pracy i brak możliwości wypełniania obowiązków celnych równocześnie w wielu miejscach oraz brak wiedzy i umiejętności związanych z realizacją skomplikowanych formalności celnych. Wskazane przyczyny są do

dzisiaj aktualne. Mimo ogromnego praktycznego znaczenia gospodarczego tej instytucji jest ona stosunkowo mało opracowana w polskiej literaturze przedmiotu. W zasadzie poza dwiema monografiami Gwardzińskiej (2009, 2018) i jej artykułami czy rozdziałami w innych książkach poświęconymi wyłącznie tej problematyce we współczesnym międzynarodowym obrocie towarowym i prawie celnym oraz nielicznymi artykułami, np. Pochrzaszcz (1998), Abdón (2004), Michalski (2007), Polakowski (2016), trudno znaleźć szersze opracowania na ten temat. Brak jest przede wszystkim analizy perspektywy historycznej instytucji przedstawicielstwa celnego. Aby lepiej zrozumieć wagę i znaczenie, teoretyczne oraz praktyczne, tej instytucji, należy przeanalizować jej historyczną ewolucję od czasów Polski szlacheckiej do współczesności.

Pojęcie przedstawicielstwa nie jest w prawie rozumiane jednolicie – por. na przykład rozważania w pracach Włodyka (1994), Widerski (2018, s. 39, 48) oraz Sylwestrzak (2020, s. 15–30). Nie wdając się w dyskusję doktrynalną, należy wskazać na to, że przepisy prawa celnego wprowadzają swoistą, właściwą wyłącznie dla szeroko rozumianych spraw celnych formę reprezentacji – przedstawicielstwo celne. Na podstawie art. 18 ust. 1 UKC każda osoba może ustanowić przedstawiciela celnego. Przedstawicielstwo może być bezpośrednie – w tym przypadku przedstawiciel celny działa w imieniu i na rzecz innej osoby, lub pośrednie – w tym przypadku przedstawiciel celny działa we własnym imieniu, lecz na rzecz innej osoby.

W niniejszym artykule termin „przedstawiciel w sprawach celnych” lub krócej „przedstawiciel celny”, w odniesieniu zarówno do czasów historycznych, jak i współczesnych, będzie używany w jego szerokim rozumieniu: oznacza on każdą osobę fizyczną lub prawną działającą na rzecz osoby reprezentowanej w celu załatwiania formalności celnych. W przypadku użycia tego terminu w węższym znaczeniu, wyraźnie to będzie zaznaczone.

Instytucja przedstawicielstwa celnego występuje zarówno w międzynarodowych, jak i narodowych regulacjach celnych. Ogólne warunki korzystania z usług przedstawicielstwa w relacjach z organami celnymi zostały omówione w Międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego¹, często określanej „uniwersalnym kodeksem celnym”, w rozdziale 8 zatytułowanym „Stosunki między organami celnymi a stronami trzecimi”. W rozdziale tym (normy 8.1–8.4) wskazuje się, że:

- „Osoby zainteresowane mają prawo wyboru sposobu przeprowadzania transakcji z organami celnymi bezpośrednio lub przez wyznaczenie strony trzeciej do działania w ich imieniu”.
- „Ustawodawstwo krajowe określa warunki, na których każda osoba może działać dla i w imieniu innej osoby wobec organów celnych oraz

¹ Międzynarodowa konwencja dotycząca uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego wraz z załącznikiem E.5, sporządzona w Kioto dnia 18 maja 1973 r., Dz.U. z 1980 r. nr 12, poz. 38.

ustanawia odpowiedzialność stron trzecich wobec organów celnych za cła i podatki, oraz za jakiegokolwiek nieprawidłowości”.

- „Transakcje celne, w przypadku których osoba zainteresowana wybiera ich przeprowadzenie we własnym imieniu nie może być traktowana mniej korzystnie lub podlegać bardziej ostrym wymaganiom niż te transakcje celne, które przeprowadzane są dla osoby zainteresowanej przez osoby trzecie”.
- „Osoba wyznaczana jako strona trzecia ma te same prawa co osoba, która ją wyznaczyła w sprawach odnoszących się do przeprowadzenia transakcji związanych z cłami”.

W wielu państwach świata funkcjonują jednak różne modele szczegółowego regulowania działalności przedstawiciela w sprawach celnych jako osoby fizycznej lub osoby prawnej. W niektórych krajach przedstawiciele działają na podstawie licencji, w innych zaś, aby działać jako przedstawiciel w sprawach celnych, wystarczy założyć działalność gospodarczą. Różne jest podejście zarówno administracji celnych, jak i biznesu do korzystania z usług przedstawicieli celnych – od dobrowolnego po obowiązkowe (por. WCO Study Report, 2016 oraz Desiderio, 2007). Różnorakie, zmieniające się w czasie, są także rozwiązania dotyczące ich statusu i poziomu odpowiedzialności, zakresu reprezentowania mocodawcy w postępowaniach celnych, okresu realizacji pełnomocnictwa celnego i możliwość jego utraty etc. Zależnie od przyjętych szczegółowych rozwiązań, oprócz określenia „przedstawiciel celny”, są też stosowane inne określenia, najczęściej „agent celny”, „agencja celna”, „broker celny”, „pełnomocnik ds. celnych” itp. Pojęcia te mogą przybierać różne znaczenia, w zależności od państwa, okresu historycznego oraz kontekstu, w jakim są one używane.

Instytucja przedstawiciela celnego w Polsce, w podobnej postaci jaką znamy ją współcześnie, pojawiła się znacznie wcześniej niż to znajduje odzwierciedlenie w obowiązujących obecnie regulacjach celnych – zarówno międzynarodowych, jak i narodowych.

Celem artykułu jest analiza ewolucji instytucji przedstawiciela w sprawach celnych od czasów przedrozbiorowych do współczesnych i jego roli we współczesnym międzynarodowym łańcuchu dostaw towarowych w UE i Polsce. Bazę źródłową tej analizy stanowiły przede wszystkim akty prawne, takie jak instruktarze sejmów szlacheckich, ustawy i dekrety zaborców, przede wszystkim Imperium Rosyjskiego oraz działającego w jego ramach Królestwa Polskiego, polskie ustawodawstwo porozbiorowe – od okresu międzywojennego, przez Polskę Ludową, aż po obecne polskie ustawodawstwo celne umiejscowione na tle współczesnych regulacji międzynarodowych i unijnych. Wykorzystano także literaturę przedmiotu.

Przedstawicielstwo celne w przedrozbiorowych regulacjach celnych

W okresie przedrozbiorowym, na ziemiach polskich obowiązującym do dokonywania zgłoszeń celnych w komorach celnych był kupiec przewożący towary przez granice celne. Regulowały to przepisy uchwalane na sejmach, czyli tzw. Instruktarze. Instruktarze rękopiśmienne lub drukowane były rozsyłane przez podskarbach do komór w miastach i zamkach, gdzie pobierano cła od towarów. W Instruktarzu z 1765 r., który miał być przedrukiem Instruktarza z 1676 r., wprowadzono jednak wiele nowych rozwiązań i regulacji.

To w nim po raz pierwszy wprowadza się obowiązek zgłoszenia celnego – „towar opowiedzieć i auszczug albo specyfikacją onych ręką własną podpisaną oficjalistom skarbowym przed rewizją oddać” (Waschko, 1960, s. 141) oraz przedstawienia towarów do rewizji „...wszelkich ludzi, pojazdy i wozy, pocztą (...) idące, które różne pakiety i baloty przewoziła «dla swojej potrzeby i różnych pokątnych kupców i interesantów, i im skrycie bez płacenia ceł koronnych „wydawała z postamtów” (Waschko, 1960, s. 143).

Wspomniane w tym Instruktarzu próby oszustw celnych poprzez unikanie płacenia cła były dość powszechne. Co więcej, wiązały się m.in. z przywi-

lejami celnymi jakie zostały przyznane szlachcie i duchowieństwu już w 1661 r., co też znalazło potwierdzenie w Instruktarzu z 1765 r. Zgodnie z tą regulacją towary „szlacheckie” i „duchowne” sprostowane na własną potrzebę i potrzeby poddanych szlacheckich oraz duchownych były wolne, w zasadzie, od ceł. Zwolnienie to było związane z oświadczeniem – przysięgą składaną w komorze celnej przez przewoźącego towar, „...czy to nim był szlachcic wiozący swój własny produkt, względnie produkt obcy, ale na własną potrzebę, czy też jego sługa lub najemny przewoźnik lub kupiec, musieli składać przysięgę na dowód, że wiozą towar własnej produkcji lub na własną potrzebę, jeżeli przewożącym towar był szlachcic lub, że wiozą towar szlachecki, jeżeli przewożącym towar był sługa szlachecki lub przewoźnik czy faktor (sprawiec)” (Waschko, 1960, s. 143). Celnik nie mógł żądać powtórzenia przysięgi w innej komorze celnej. Jak podkreśla Kuś (2002, s. 174): „Ta duża rola przysięgi w postępowaniu celnym w Polsce przedrozbiorowej dawała szerokie pole do nadużyć, co też faktycznie bardzo często miało miejsce”.

Z przytoczonych zapisów Instruktarza 1765 r., ostatniego przedrozbiorowego aktu celnego – poza uchwałami sejmu grodzieńskiego z 1793 r. (Waschko, 1960, s. 182 i nast.), wyłania się obraz protoplastów dzisiejszych przedstawicieli celnych. Nie tylko właściciel towaru celnego, to jest towaru podlegającego zgłoszeniu i rewizji celnej, ale i jego przedstawiciel – sługa czy najemny przewoźnik – zobligowani byli do czynności, do których był zobowiązany właściciel towaru. Poczta z kolei była przedstawicielem właściciela towarów przewożonych dla innych osób, ale zobowiązane go do dostarczenia ich do urzędu celnego i dokonania zgłoszenia za pomocą deklaracji celnej, którą wówczas nazywano „opowiedzeniem towaru do odprawy” (Waschko, 1960, s. 142).

Przedstawicielstwo celne w czasie rozbiorów

Wraz z upadkiem Polski szlacheckiej i rozbiorami, poszczególne dzielnice kraju łącznie z regulacja-

mi celnymi stały się ostatecznie częściami składowymi systemu prawnego państw zaborczych.

Księstwo Warszawskie

Powstałe w rezultacie wojen napoleońskich Księstwo Warszawskie przez cały okres swego kilkuletniego istnienia borykało się z poważnymi problemami gospodarczymi. Mały rynek wewnętrzny szczególnie wymagał rozwoju wymiany z innymi krajami. Polityka celna była więc istotnym elementem działań państwa. W przeciwieństwie do czasów przedrozbiorowych, aktywnie starano się wpływać na wymianę międzynarodową za pomocą instrumentów celnych, ale też zakazów o charakterze administracyjnym (por. Pilarczyk, 2013, s. 77). Księstwo nie mogło prowadzić w pełni niezależnej polityki gospodarczej, w tym i celnej, i jak wskazuje Grochulska (1967, s. 114) „granica samodzielności w tej dziedzinie były interesy Francji i Saksonii”. Według tej samej autorki (1967, s. 127, 150), właściwy zrab systemu protekcyjno-prohibicyjnego Księstwa tworzyły zarządzenia drukowane w Instrukcji objaśniającej Jeneralny Instruktarz Celny. W polityce celnej Księstwa nie sposób było nie zauważyć jednak ogromnego chaosu i niekonsekwencji. Przy cleniu towarów opiekano się przede wszystkim na instruktarzu celnym, którego pierwsza wersja została ogłoszona w 1807 r. Wobec licznych zmian i nowelizacji powstała konieczność nowego wydania, które ukazało się w 1809 r. Następną i ostatnią już wersję wydano w 1811 r. W regulacjach celnych Księstwa Warszawskiego bezpośrednio obowiązującym i ułatwiającym formalności celne był kupiec. Jednak w Instrukcji dla komór celnych z 1808 r. określa się, w jaki sposób nastąpić może „ekspedycja” towarów importowanych: „1) Ekspedycja towarów przez kupców lub ich komisantów albo furmanów prowadzonych, 2) ekspedycja towarów pocztą w kraj wchodzących...” (Grochulska, 1967, s. 154–155). W tym przepisie jako przedstawicieli kupca wymienia się komisantów, furmanów oraz pocztę.

Po wojnach napoleońskich kongres wiedeński z 1815 r. położył kres istnieniu tego państwa.

Wielkie Księstwo Poznańskie i Rzeczpospolita Krakowska

Po upadku Napoleona w rezultacie uchwał kongresu wiedeńskiego z 1815 r. zwycięskie mocarstwa, a równocześnie państwa zaborcze, podjęły wiele decyzji wobec ziem polskich. Na ich podstawie utworzono Królestwo Polskie, Wielkie Księstwo Poznańskie oraz Wolne, Niepodległe i Ścisłe Neutralne Miasto Kraków i jego Okręg (Rzeczpospolita Krakowska).

W czasie istnienia autonomii Wielkiego Księstwa Poznańskiego i Rzeczpospolitej Krakowskiej nie miały one własnej polityki celnej i własnych taryf, gdyż zagwarantowano im wolność wymiany towarowej z partnerami funkcjonującymi w przedrozbiorowych granicach Polski z 1772 r. Tranzyt przez te terytoria także był zwolniony z ceł. W praktyce jednak zobowiązanie to nie zostało dotrzymane przez państwa zaborcze.

Kraków – na mocy konstytucji z 1833 r. – został pozbawiony prawa do wolnego handlu (por. Waschko, 1946, s. 9). Autonomia Krakowa została utracona po powstaniu krakowskim. Formalnie stało się tak na podstawie konwencji wiedeńskiej państw zaborczych („opiekuńczych”) z 15 kwietnia 1846 r., kiedy inkorporowano Kraków do Austrii.

Prusy włączyły Wielkie Księstwo Poznańskie do swojego obszaru celnego. Po powstaniach wielkopolskich z 1846 r. i 1848 r., również Wielkie Księstwo Poznańskie utraciło swą autonomię. Jako twór polityczny zniknęło, gdy w konstytucji Prus z 5 grudnia 1848 r. nie znalazł się zapis o jego istnieniu.

Królestwo Polskie

Inna sytuacja miała miejsce w Królestwie Polskim, które zostało utworzone decyzją kongresu wiedeńskiego w 1815 r. Królestwo Polskie było połączone unią personalną z Imperium Rosyjskim².

Królestwo Polskie posiadało własną (choć bazującą na rosyjskiej) taryfę celną, która regulowa-

² Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.

ła handel towarami z ziemiami położonymi poza przedrozbiorowymi granicami państwa polskiego. Jednak już w 1819 r. granica celna między Królestwem Polskim a Imperium Rosyjskim została zniesiona i wprowadzono wspólną dla Królestwa i Rosji taryfę celną. Wkrótce, bo w 1822 r., autonomia celna Królestwa została przywrócona i po dyplomatycznych rozmowach Rosji z partnerami zachodnimi, przede wszystkim z Prusami, przyjęta została nowa taryfa dla Królestwa Polskiego (por. Buczek, 2016, s. 18 i nast.). Przetrwała ona do 1830 r., tj. do powstania listopadowego. Po zdławieniu powstania listopadowego rozpoczął się proces unifikacji ustawodawstwa polskiego z rosyjskim. Taryfa celna z 1822 r. została zmieniona na mniej korzystną dla przemysłu polskiego. Ostatecznie nową taryfę celną dotyczącą handlu towarami Królestwa Polskiego z Imperium Rosyjskim opublikowano w 1834 r. (Buczek, 2016, s. 63). Sytuacja taka przetrwała do 1850 r., kiedy przyjęto nową taryfę celną i nowe prawo celne, które zostało wkomponowane w ustawodawstwo celne Imperium Rosyjskiego (Buczek, 2016, s. 100). W regulacjach celnych Królestwa Polskiego, podobnie jak i we wcześniej funkcjonujących na ziemiach polskich, ale i w ustawodawstwie celnym Rosji, także funkcjonowały normy regulujące przedstawicielstwo celne.

Rosyjskie tradycje regulacji przedstawicielstwa celnego sięgają rządów cara Piotra I (Lawrik, 2018a, s. 88 i nast.). Przetrwały one, ewoluując, do nowelizacji rosyjskiego prawa celnego z 1819 r., czyli do czasu, kiedy istniało już Królestwo Polskie. To w tym dokumencie znalazł się specjalny rozdział „O pełnomocnictwach”, w którym określono prawa pełnomocnika, zakres, formę i okres pełnomocnictwa, jak również procedurę jego przedłożenia organom celnym. W prawie tym wskazano na specjalny rodzaj pełnomocnictwa do realizacji formalności celnych: przedstawiania zgłoszeń celnych, dokonywanie odpraw celnych, składania skarg na decyzje organu celnego (Lawrik, 2018b, s. 505).

Dalsze uszczegółowienie wzajemnych relacji pełnomocników kupców w relacjach z celnictwem znalazło się w dekreście rosyjskiego Sena-

tu z 1821 r. „O zezwoleniu wszystkim stanom na przyjmowanie od kupców, którzy mają prawo handlu zagranicznego, pełnomocnictwa do wypełnienia formalności celnych”. Ważnym było nie tylko wyraźne dopuszczenie do udzielania takich zezwoleń dla pełnomocnictw w sprawach celnych, ale i dopuszczenie do ich wystawiania nie tylko poddanym rosyjskim, ale i obcokrajowcom. Wreszcie w 1825 r. na mocy decyzji Komitetu Ministrów Imperium Rosyjskiego przyjęto Regulamin „O osobach zajmujących się sprawami celnymi”. W akcie tym wyodrębniono pełnomocnictwa „do postępowania celnego” jako szczególny rodzaj pełnomocnictw. Pełnomocnictwo to wyłączało jednak udzielenia pełnomocnikowi prawa do prowadzenia negocjacji czy też wprost prowadzenia działalności handlowej przez pełnomocnika (Lawrik, 2018b, s. 505).

W Królestwie Polskim długo brakowało własnych, bezpośrednich regulacji odnoszących się do przedstawicielstwa w sprawach celnych. Legalna możliwość korzystania z usług pośredników celnych pojawia się dopiero w prawie celnym Królestwa Polskiego z 1850 r.³, czyli w dwujęzycznym polsko-rosyjskim dokumencie Ustawa celna dla Królestwa Polskiego. W rozdziale poświęconym postępowaniu celnemu stwierdza się, że: „Przybywający z towarem kupiec może wносить cło, sam, lub za pośrednictwem osoby, której wybór od niego zależy, i której Komora narzucać mu nie prawa” (art. 363). W art. 365 zaś, że „formularz deklaracji celnej organ wydaje właścicielowi towaru albo jego pełnomocnikowi”. Natomiast w art. 446 wskazuje się, że w przypadku kiedy okaże się, że „...towar uległ uszkodzeniu i do użytku jest niezdatny lub zdrowiu szkodliwy, należy nie pobierając od niego cła wchodzącego, towar zniszczyć za zniesieniem się z miejscową Władzą Policyjną pod bacznym dozorem Komory, gdy właściciele albo ich umocowani, których o powodach wymagających uiszczenia uprzedzić należy, sami na to zezwolą, i zezwolenie podpiszą”. Podobnie norma w art. 447 odwołuje się do „właścicieli towaru lub ich umocowanych”.

³ Ustawa celna dla Królestwa Polskiego z 1850 r.

Stwierdzenia te jednoznacznie wskazują na możliwość korzystania przez kupców z usług przedstawicieli („umocowani w sprawach celnych”) w relacjach z organami celnymi. Wybór takich przedstawicieli był dobrowolną decyzją mocodawcy i nie mógł być narzucany przez organy celne. Co więcej, zakres świadczonych przez przedstawiciela usług, oprócz dokonywania zgłoszeń celnych, mógł obejmować także opłacanie należności celnych oraz dokonywanie innych czynności wynikających z decyzji organów celnych.

Powyższe regulacje utrzymały się zaledwie kilkanaście lat, ponieważ poprzez różnego rodzaju zmiany, takie jak rozwój przemysłu przetwórczego zarówno w Królestwie Polskim, jak i w Rosji oraz dynamiczny rozwój infrastruktury komunikacyjnej, zwłaszcza sieci kolejowej, postępował proces scalania terytorium z pozostałym obszarem Rosji. Pociągało to za sobą proces konsolidacji i unifikacji ustawodawstwa celnego Królestwa Polskiego z rosyjskim. Ostatecznie proces likwidacji ustawodawstwa celnego Królestwa Polskiego został zakończony w 1868 r. To wówczas, na mocy ukazu Aleksandra II, zgodnie z art. 2 Dekretu Komitetu Ustawodawczego w Królestwie Polskim w Warszawie „O wprowadzeniu w Królestwie Polskim cesarskiego prawa celnego” z dnia 7 (19) czerwca 1868 r. prawo celne wydane wyłącznie dla Królestwa Polskiego w 1850 r. zostało anulowane⁴. W to miejsce, zgodnie ze wskazanym dekretem „wszystkie urzędy administracyjne i sądy w Królestwie, przy rozpatrywaniu problemów celnych winny kierować się regulacjami zawartymi w Prawie celnym Imperium wydanym w 1857 r.”⁵. Decyzja ta weszła w życie w październiku 1868 r.

Główne instytucje postępowania celnego – w tym i przedstawicielstwa celnego – funkcjonujące w rosyjskim prawie celnym z 1857 r. były podobne do rozwiązań w prawie celnym Królestwa Polskiego: instytucja przedstawiciela (dla zgłoszenia

celnego towarów ich właściciel lub jego upoważniony) została uwzględniona w art. 689. Osoba niepiśmienna mogła powierzyć wypełnienie deklaracji celnej komuś innemu, zgodnie z własnym wyborem (art. 657), a w niektórych przypadkach urząd celny sam wypełniał deklarację celną (art. 658).

Przepisy odnoszące się do przedstawicieli celnych zawierało też prawo handlowe z 1903 r.⁶ oraz prawo celne z 1904 r. i z 1910 r.

W prawie handlowym z 1903 r. (art. 47–54) dosyć szczegółowo określono zakres obowiązków przedstawiciela celnego. Do obowiązków przedstawiciela celnego należało, m.in.:

- podpisywanie i składanie deklaracji celnych dla towarów sprowadzanych z zagranicy lub wypuszczanych za granicę;
- odprawa celna importowanych towarów adresowanych do zleceniodawcy lub w imieniu zleceniodawcy wysyłanych towarów;
- przyjęcie towaru z urzędu celnego;
- dokonywanie zgłoszeń do procedur celnych, zaznajamianie się z decyzjami oraz składanie odwołań od nich i petycji;
- składanie podpisów i gwarancji wymaganych przepisami celnymi o tranzycie, a także o składowaniu i przewożeniu towarów zagranicznych do składu celnego.

Zgodnie z prawem handlowym z 1903 r., pełnomocnictwo do odprawy celnej musiało być przygotowane w określonym formacie (art. 51) i prawnie poświadczone (art. 47). Organy celne były zobowiązane do kontroli przestrzegania ustanowionych pełnomocnictwem zakresów uprawnień osób upoważnionych (art. 53). Pełnomocnictwa były składane w urzędzie celnym i rejestrowane w specjalnej księdze. Zgodnie z art. 49, każda osoba, „bez względu na stan lub rangę, do której należy, zarówno obywatele rosyjscy, jak i cudzoziemcy”, mogła mieć pełnomocnictwo do załatwiania spraw w urzędzie celnym.

Wyłączeni z tego prawa, na podstawie konfliktu interesów, byli celnicy. Zakaz ten został zawarty

⁴ Postanowienie o zatwierdzeniu Ustawy celnej Cesarstwa w Królestwie Polskim. 7(19) czerwiec 1868 r. Dziennik Praw Królestwa Polskiego, T. 68, s. 315, art. 2.

⁵ Kodeks Praw Imperium Rosyjskiego, wydanie z 1857 r. T. 6. Przepisy celne. Sankt Petersburg, 1857, w języku rosyjskim.

⁶ Prawo handlowe z 1903 r., T. 11, część 2, w języku rosyjskim.

expressis verbis w art. 82 prawa celnego z 1904 r. Na jego podstawie „zabraniało transakcji z kupcami oraz przyjmowania pełnomocnictw lub prowizji celnych” (Lawrik, 2018b, s. 505–506). Osoby posiadające pełnomocnictwa celne mogły być jednak ich pozbawione w sytuacjach przewidzianych prawem celnym. Dotyczyło to sytuacji związanych z nadużyciami popełnionymi przez nich przy wykonywaniu niektórych postępowań celnych. W prawie celnym z 1904 r. w art. 1097 wskazano na to, że spedytorzy, agenci komisijni i pełnomocnicy handlowi mogą zostać czasowo pozbawieni prawa używania pełnomocnictwa celnego na okres od jednego do sześciu miesięcy albo na zawsze, za świadome, wielokrotne dostarczanie nieprawdziwych informacji organom celnym dotyczących jakości lub ilości towarów, celowo naruszających przepisy celne przy składaniu celowo błędnych faktur związanych z odprawą celną towaru lub w złej wierze wykonania dyspozycji wynikających z pełnomocnictwa (Lawrik, 2018b, s. 506).

Ważną rolę odgrywali notariusze, którzy wykonując zwykłe czynności notarialne, byli głównym gwarantem ochrony prywatnych interesów kupców. Dzięki notariuszom stosunkowo sprawnie funkcjonował prawny mechanizm reprezentacji handlowej i celnej. Sporządzając pełnomocnictwo, notariusz był zobowiązany do ustalenia tożsamości pełnomocnika i jego zdolności do czynności prawnych, do poświadczania autentyczności podpisu mocodawcy, wierności odpisów i do wpisu pełnomocnictwa do rejestru. Notariusze ściśle przestrzegali procedury wydawania pełnomocnictw, co zapewniało legalność działań przedsiębiorców za pośrednictwem pełnomocników celnych.

Dalszy proces rozwoju rosyjskiego, podobnie jak i pozostałych zaborców, prawa celnego został zatrzymany przez I wojnę światową. Jej rezultaty doprowadziły do wyzwolenia Polski spod zaborów i rozpoczęcia tworzenia narodowego, autonomicznego, choć uwzględniającego osiągnięcia – przede wszystkim przedwojennego rosyjskiego ustawodawstwa celnego – zarówno taryfy celnej, jak i prawa celnego.

Przedstawicielstwo celne w polskim ustawodawstwie celnym okresie międzywojennego

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 r., po 123 latach rozbiorów, było związane z koniecznością kształtowania własnego, narodowego ustawodawstwa, w tym i celnego. Nowe państwo, które objęło polskie części składowe państw zaborczych, zróżnicowane zarówno pod względem rozwoju społeczno-politycznego, jak i gospodarczego, z różnymi systemami prawnymi, w tym i regulacjami celnymi, musiało podjąć wysiłek ich ujednoczenia. Na pierwszy plan wysunęła się kwestia ochrony gospodarczej, w szczególności ochrona taryfowa jako najbardziej przejrzysta i łatwa do stosowania zarówno przez biznes, jak i urzędy celne.

Młode państwo odziedziczyło po władzach zaborczych kilka taryf celnych. Jak wskazywał Krzywicki (1928, s. 6), jeden ze współtwórców ówczesnej polskiej polityki celnej oraz pierwszej polskiej, autonomicznej taryfy celnej, porozbiorowe taryfy celne były „stosowane równocześnie na rozmaitych odcinkach granicy celnej, stwarzały sytuację, której utrzymanie na dłuższą metę było nie do pomyślenia; na każdym odcinku granicy celnej działały odrębne przepisy, różne, często sprzeczne ze sobą zakazy, w przeciwnym kierunku działające stawki celne...”. W istniejącej sytuacji, jak podkreślał ten autor, „należało za wszelką cenę dążyć do ujednostajnienia ustawodawstwa celnego, odkładając na plan dalszy przystosowanie tego ustawodawstwa do potrzeb gospodarczych kraju. Tą drogą poszedł rząd polski, gdy w dniu 26 maja 1919 r. Rada Ministrów upoważniła Ministra Skarbu do zastosowania na całym obszarze celnym Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej, stosowanej przed wojną, autonomicznej taryfy rosyjskiej (z r. 1903)” (Krzywicki, 1928, s. 6). Powodem jej przyjęcia było – cytując dalej Krzywickiego (1928, s. 6) – „...że do taryfy rosyjskiej przystosowała się największa i najwięcej uprzedmyślona dzielnica Polski. Poza tym była to taryfa najwięcej protekcyjna (w stosunku do przemysłu i wydawało się,

że dźwigający się z ruiny wojennej przemysł odrodzonej Polski znajdzie w niej najlepszą ochronę przed konkurencją zagraniczną”.

Na przestrzeni roku 1920 weszło w życie kilka ważnych aktów prawnych z zakresu prawa celnego. Dokument Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i Handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej⁷ ustanawiał nową polską taryfę celną i znosząc wszystkie taryfy celne zaborców, jednocześnie zachowywał ich regulacje dotyczące sankcji za naruszenia przepisów celnych (por. § 17). W przepisach wykonawczych⁸ do tego rozporządzenia, w § 7 zatytułowanym „Deklarowanie towarów” stwierdza się m.in., że: „Deklarację celną ma złożyć uprawniony do rozporządzania towarem”. Za uprawnionego do rozporządzania towarem uważa się „...bezpośredniego posiadacza towaru lub tego, kto swoje uprawnienie do rozporządzania towarem udowodni wykupionym listem kolejowym, listem przewozowym, morskim listem przewozowym (connessement), listem składowym lub prawomocną cesją”. W obu omawianych dokumentach nie ma więc nawiązania do instytucji przedstawicielstwa celnego. Zagadnienie to znalazło odzwierciedlenie w dwóch następnych aktach prawnych.

W Rozporządzeniu Ministra Kolei Żelaznych z dnia 26 stycznia 1920 r. w sprawie przepisów kolejowych agencji celnych postanowiono (§ 1), że „przy urzędach celnych na stacjach granicznych i wewnętrznych Ministerstwo Kolei Żelaznych tworzy – w miarę potrzeby – agencje celne, za pośrednictwem których urzędy kolejowe porozumiewają się z urzędami celnymi we wszelkich sprawach, związanych z załatwieniem wszelkich formalności celnych przy przywozie, wywozie, i przewozie”. Dokument ten szczegółowo regulował zakres działalności kolejowych agencji celnych. Zgodnie z nim, w enumeratywnie określonych przypadkach, agencje były zobowiązane – w zastępstwie stron – do załatwiania wszelkich formalności cel-

nych, akcyzowych, policyjno-sanitarnych i czynności ekspedycyjnych przy rewizji celnej towarów i bagażu, tak będących w drodze, jak i po nadejściu ich do miejsca przeznaczenia (§ 2).

Sprawy w relacjach z urzędem celnym mogły być załatwiane wyłącznie przez urzędników kolejowych agencji celnych (§ 3), a na stacjach, na których nie było kolejowych agencji celnych, czynności te musieli wykonywać funkcjonariusze kolejowi upoważnieni przez Dyrekcje Kolei Państwowych. Osoby te przed przystąpieniem do wykonywania czynności związanych z relacją z urzędem celnym składały przysięgę, taką jak funkcjonariusze skarbowi (§ 14).

Ajencją celną zarządzał kierownik i w czasie jego nieobecności jego zastępca (§ 15). Zgodnie z zapisami § 17, kolejowa agencja celna podlegała bezpośrednio Wydziałowi Taryfowo-Przewozowemu właściwej Dyrekcji, a kierownikiem agencji mógł być mianowany tylko urzędnik, który przez jakiś czas był deklarantem celnym. Deklarantem natomiast mógł być mianowany każdy urzędnik, który ukończył kursy celnictwa lub złożył egzamin przed komisją kwalifikacyjną ze znajomości przepisów celnych i kolejowych, zastosowania taryfy celnej do towarów oraz ogólnego towaroznawstwa. Komisję egzaminacyjną tworzyli przedstawiciele Władzy Skarbowej i Dyrekcji Kolejowej. Wskazane wymagania nie odnosiły się jednak do tych osób, które zajmowały stanowiska kierowników lub deklarantów w agencjach kolejowych w jednym z byłych zaborów.

Pod koniec roku 1920 weszło w życie Rozporządzenie Ministra Skarbu w przedmiocie dopuszczenia przedsiębiorstw ekspedycyjnych do pośrednictwa w załatwianiu formalności celnych. Akt ten zawierał wiele wymogów, których spełnienie umożliwiało wydanie specjalnego pozwolenia Ministerstwa Skarbu na prowadzenie przez przedsiębiorstwo ekspedycyjne działalności polegającej na pośrednictwie zawodowym w załatwianiu formalności celnych. Funkcje pośredników mogli pełnić przedsiębiorcy prowadzący taką działalność zarówno jako osoby fizyczne, jak i spółki.

Pozwolenie mogło zostać wydane tylko pełnoletnim i nieposzlakowanym obywatelom polskim

⁷ Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej, Dz.U. z 1919 r. nr 95, poz. 510.

⁸ Przepis wykonawczy do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r., Dz.U. z 1919 r. nr 95, poz. 511.

na podstawie ich wniosków. We wniosku musiał się znaleźć, m.in. „dowód fachowego uzdolnienia, nabytego przez co najmniej pięcioletnią praktykę w współpracownictwie w domach handlowych, przeważnie komisowo-ekspedycyjnych” (art. 2 pkt 5c).

W przedsiębiorstwach spedycyjnych formalności celne mogli załatwiać jedynie ich upoważnieni pełnomocnicy na podstawie pozwolenia wydanego przez urząd celny. Pełnomocnik, zgodnie z art. 12, powinien:

- być pełnoletnim i nieposzlakowanym obywatelem polskim oraz
- posiadać wykształcenie w zakresie szkoły średniej publicznej.

Ten ostatni warunek nie musiał być spełniony w sytuacji, kiedy dana osoba legitymizowała się „fachowym uzdolnieniem, nabytym najmniej pięcioletnią praktyką w domach komisyjno-ekspedycyjnych”. Podobne kryteria mogły być stosowane w odniesieniu do byłych państwowych urzędników celnych i byłych funkcjonariuszy kolejowych agencji celnych. Pozwoleń na ich działalność w charakterze pełnomocnika celnego udzielało Ministerstwo Skarbu. Można je było uzyskać jednak nie później niż po trzech latach od opuszczenia służby (art. 12). Pozwolenia takie miały ważność trzech lat i mogły być odnowione (art. 13). Pozwolenia, zarówno w odniesieniu do przedsiębiorstw spedycyjnych, jak i w odniesieniu do pełnomocników, mogły w szczególnych przypadkach naruszenia prawa zostać cofnięte, niezależnie od wszczęcia postępowania karnego (art. 14).

Jak widać, omówione wymagania przypominają niektóre wymagania stawiane współczesnym agencjom i agentom celnym, zwłaszcza tych z Prawa celnego z 1989 r. oraz Kodeksu celnego z 1997 r.

Ostatnim, z serii celnych aktów prawnych wydanych w 1920 r., było Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnym, które zawierało obszerne przepisy dotyczące postępowania celnego w przywozie, wywozie oraz przewozie i przekazywaniu towarów oraz ruchu podróźnych, odpraw warunkowych, składów celnych itd.

Proces kształtowania polskiego ustawodawstwa celnego w okresie międzywojennym zakończył się wraz z przyjęciem Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnym. W akcie tym zostały m.in. określone podstawowe standardy dotyczące instytucji przedstawicielstwa celnego. Zagadnienia dotyczące agentów celnych, agencji celnych oraz składów celnych w Prawie celnym z 1933 r. oraz w przepisach wykonawczych do tego prawa omówił Woźniczko (1999, s. 139–140).

Zgodnie z art. 37, zgłoszenie celne mogła złożyć tylko osoba uprawniona do rozporządzania towarem, to jest osoba, która miała towar w bezpośrednim władaniu, lub osoba, która udokumentowała swoje prawo rozporządzania towarem. Z kolei osoba uprawniona do rozporządzania towarem mogła do zgłoszenia celnego upoważnić: a) agenta celnego lub agencję celną, b) pracownika pozostającego u niej w stałym stosunku służbowym, jeżeli osoba uprawniona prowadziła przedsiębiorstwo, dla którego towar był przeznaczony lub przezeń wywożony, c) inną osobę, jeżeli towar nie jest przeznaczony na handel. Osoba uprawniona do rozporządzania towarem powinna była dla swojego pracownika uzyskać zezwolenie urzędu celnego do załatwiania formalności celnych w jej zastępstwie. Urząd celny mógł zezwolenie według swojego uznania cofnąć.

Uprawnienia i obowiązki agentów celnych zostały opisane w art. 38 ust. 1–7. Kto chciał zawodowo lub zarobkowo załatwiać formalności celne przy odprawach w urzędzie celnym w zastępstwie osób uprawnionych do rozporządzania towarem powinien był uzyskać osobną koncesję. Kto koncesję uzyskał, był agentem celnym. Koncesję – na określony czas – wydawał Minister Skarbu według swego uznania, na warunkach przez niego ustalonych. Minister Skarbu mógł wydaną koncesję zawiesić lub cofnąć w przypadku ujawnienia nadużycia popełnionego przez agenta celnego lub jego pełnomocników (lub też uczestnictwa w nadużyciu) lub w przypadku szkodliwej działalności agenta celnego lub jego pełnomocników dla Skarbu Państwa. Do utworzenia przez agenta filii przy innym urzędzie celnym była potrzebna osobna koncesja.

Agenci celni mogli załatwiać formalności celne bez przedstawiania pisemnego zlecenia osoby uprawnionej do rozporządzania towarem. Mogli też – za zezwoleniem odpowiedniego urzędu celnego – powierzyć wykonywanie swoich czynności pracownikom pozostającym u nich w stałym stosunku służbowym. Urząd celny mógł pracownikom cofnąć zezwolenie według swego uznania. Biura agentów celnych, jak również prowadzone przez nich księgi, rejestry i dokumenty podlegały kontroli władz celnych. Agenci celni za załatwianie formalności celnych i czynności ekspedycyjnych nie mogli pobierać opłat wyższych od stawek maksymalnych zatwierdzanych przez Ministra Skarbu.

Agencjom celnym został poświęcony art. 39. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, publiczne przedsiębiorstwa, prowadzące przewozy przez granicę celną, były zobowiązane – na żądanie władz celnych – do utrzymywania przy urzędach celnych agencji celnych, powołanych do załatwiania formalności celnych i innych w zastępstwie osób uprawnionych do rozporządzania towarem. Na mocy ust. 2 tegoż artykułu, agencje celne mogły działać i załatwiać formalności celne bądź z upoważnienia osoby uprawnionej do rozporządzania towarem, bądź z urzędu bez jej upoważnienia, przy czym zakres działalności agencji określały osobne przepisy wydawane przez właściwych ministrów w porozumieniu z Ministrem Skarbu. I wreszcie w ust. 3 art. 39 stwierdza się, że: „Załatwianie formalności celnych przez przedsiębiorstwa przewozowe nie we własnym zarządzie i nie przez swych pracowników, wymaga uzyskania pozwolenia Ministra Skarbu, udzielanego z zastosowaniem postanowień artykułu 38”.

W części piątej zatytułowanej „Postępowanie celne”, w rozdziale pierwszym „Przepisy ogólne” art. 35 ust. 2 stanowi, że w przypadku braku deklaracji celnej nadawcy obowiązany do sporządzenia zastępczej deklaracji celnej jest przewoźnik. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 5 sporządzenie takiego dokumentu, niezgłoszone w przepisany terminie przez właściciela towaru, ciąży na zarządzie magazynu celnego. Z przepisów tych wynika, że zarówno przewoźnik, jak i zarząd magazynu celnego pełnili rolę przedstawicieli z urzędu.

Do przedwojennych rozwiązań przedstawicielstwa celnego nawiązały dopiero regulacje przyjęte w okresie transformacji ustrojowej.

Przedstawicielstwo celne w regulacjach Polski Ludowej

W pierwszych latach po wojnie powstało kilka aktów prawnych, które dotyczyły spraw celnych, takich jak np. Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 maja 1949 r. o odraczaniu wpłaty należności celnych i innych, przypadających od towarów, zgłoszonych do odprawy celnej przez ajencje celne Polskich Kolei Państwowych, Dekret z dnia 26 października 1950 r. o zobowiązaniach podatkowych, który obejmował również należności celne, oraz Ustawa z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej. Z wejściem w życie tej ustawy utraciły moc dwa artykuły prawa celnego z 1933 r., dotyczące zarządu cel (art. 6) oraz osobnych opłat za niektóre czynności (art. 44), natomiast przedwojenne prawo celne z 1933 r. jako całość utraciło moc dopiero 1 marca 1962 r., kiedy weszła w życie Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne. W tym niewielkim, zaledwie 5-stronicowym akcie prawnym, w rozdziale „Zgłoszenie towaru do odprawy celnej; przekazanie towaru celnego” znalazły się też krótkie regulacje dotyczące przedstawicielstwa celnego.

W art. 32 stwierdzono, że „publiczne przedsiębiorstwa trudniące się przewozem towarów przez granicę państwową oraz przedsiębiorstwa spedycyjne obowiązane są na żądanie administracji celnej dokonywać czynności związanych z odprawą i załatwiać formalności celne”.

Zgodnie z art. 33 ust. 1, towar celny mógł być zgłoszony do odprawy:

- przez osobę, w której posiadaniu się znajdował, lub przez osobę, która wykazała dokumentami swe prawo rozporządzania nim (strona),
- z upoważnienia strony – przez przedsiębiorstwo publiczne trudniące się przewozem towarów przez granicę państwową lub przed-

siębiorstwo spedycyjne oraz – z upoważnienia kapitana statku przez uprawnionego pośrednika okrętowego (przedsiębiorstwo maklerskie),

- w szczególnych przypadkach przewidzianych w przepisach wykonawczych przez pełnomocnika strony innego niż wskazany w pkt 2.

Według regulacji zawartej w ust. 2 art. 33 „towar celny nie zgłoszony do odprawy przez stronę lub jej pełnomocnika, zgłasza z urzędu przewoźnik, a jeżeli towar złożono w magazynie celnym – zarząd magazynu. Zgłaszający z urzędu nie ma obowiązku dołączenia pozwolenia na przywóz lub wywóz towaru”.

W przepisach wykonawczych, czyli w Rozporządzeniu Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 17 lutego 1962 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego doprecyzowano (por. § 26 ust. 1, ust. 3), że w razie zgłoszenia towaru do odprawy celnej z upoważnienia strony, publiczne przedsiębiorstwa przewozowe i spedycyjne uczestniczące w postępowaniu celnym, są obowiązane do wykonywania wszelkich czynności, do których jest zobowiązana strona, a zwłaszcza do dostarczania dokumentów potrzebnych w postępowaniu celnym, uiszczania należności celnych i podejmowania towarów po odprawie celnej. Ponadto, przedsiębiorstwa te powinny do urzędu celnego przekazać imiona i nazwiska pracowników delegowanych do uczestnictwa w postępowaniu celnym.

Reasumując, w Prawie celnym z 1961 r. zachowano możliwość korzystania z przedstawicielstwa w postępowaniu celnym, przy czym z upoważnienia strony mogły działać tylko publiczne przedsiębiorstwa przewozowe i spedycyjne. Z urzędu działali przewoźnik i zarząd magazynu celnego.

Prawo celne z 1961 r. przetrwało do 1 lipca 1975 r., kiedy weszła w życie Ustawa z 26 marca 1975 r. Prawo celne. To w tym akcie związanym z okresem rozwiniętego systemu gospodarki centralnie planowanej, choć z pojawiającymi się w coraz większym zakresie – poza rzemiosłem i rolnictwem indywidualnym – elementami gospodarki rynkowej, jednoznacznie potwierdzono państwo-

wy monopol na międzynarodowy handel towarowy. Znalazło to wyraz w art. 3, w którym dokonano prawnego podziału na tzw. handlowy obrót towarowy z zagranicą i niehandlowy obrót towarowy z zagranicą. Znaczenie tych kategorii było zaprzeczeniem ich materialnej istoty, ponieważ zgodnie z definicją zawartą w ust. 1 tego artykułu: „Handlowym obrotem towarowym z zagranicą jest przywóz towarów z zagranicy, jak również ich wywóz za granicę, wykonywany w celu realizacji narodowych planów rozwoju w dziedzinie handlu zagranicznego przez jednostki gospodarki społecznej lub przez osoby nie będące jednostkami gospodarki społecznej określone przez Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej”. Natomiast definicję obrotu niehandlowego podawał ust. 2: „Obrót towarowy z zagranicą dokonywany w innych wypadkach lub przez inne jednostki oraz osoby niż określone w ust. 1 jest niehandlowym obrotem towarowym z zagranicą”.

W ten sposób handel międzynarodowy realizowany w ramach Rady Współpracy i Pomocy Gospodarczej, bazujący na wieloletnich planach wymiany towarowej opartej najpierw na rozliczeniach clearingowych, a potem tzw. cenach kroczących, w praktyce bardziej był wymianą barterową niż handlem wolnorynkowym. To właśnie prywatny biznes, w tym i przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego (tzw. przedsiębiorstwa polonijne), raczkujący w ówczesnych warunkach, oraz prywatny handel osób fizycznych, mimo różnorodnych utrudnień – od paszportowych po dewizowe – był prowadzony na tradycyjnych warunkach rynkowych.

W zakresie przedstawicielstwa celnego w zasadzie powtórzono regulacje Prawa celnego z 1961 r. W Prawie celnym z 1975 r. przepisy te zostały ujęte w art. 33, 34, 42. Sprecyzowano je w akcie wykonawczym, czyli Rozporządzeniu Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 1975 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego.

Do uczestnictwa w postępowaniu celnym były obowiązane trudniące się przewozem przez granice publiczne przedsiębiorstwa przewozowe i spedycyjne oraz zarządy portów morskich, rzecznych

i lotniczych. Wśród obowiązków, jakie te przedsiębiorstwa powinny realizować, był wymieniony obowiązek zgłaszania towarów z urzędu do odprawy celnej oraz obowiązki wykonywane w razie zgłoszenia towarów do odprawy celnej z upoważnienia osoby uprawnionej (tj. osoby, w której posiadaniu znajduje się towar, lub osoby, która wykaże swoje prawo do rozporządzania towarem): wykonywanie wszelkich czynności ciężących na zgłaszającym, a zwłaszcza dostarczanie dokumentów potrzebnych w postępowaniu celnym, uiszczanie należności celnych i podjęcie towarów po odprawie celnej. Zgłoszenie towaru do odprawy celnej z urzędu nie pozbawiało osoby uprawnionej prawa do udziału w dalszym postępowaniu. Przedsiębiorstwa były zobligowane do wyznaczenia, w porozumieniu z urzędem celnym, pracowników uprawnionych do zgłaszania towarów do odprawy celnej. Wyjątkiem było specyficzne, monopolistyczne w tamtym czasie państwowe przedsiębiorstwo usług pocztowych – Polska Poczta, Telegraf i Telefon (por. § 24 i § 25 Rozporządzenia).

W § 26 ust. 1 enumeratywnie zostały wymienione osoby uprawnione do zgłaszania towaru do odprawy celnej, osobno dla przywozu i dla wywozu towarów, przy czym w handlowym obrocie towarowym z zagranicą (§ 26 ust. 2) za osobę uprawnioną do zgłoszenia towaru do odprawy celnej uważano przedsiębiorstwo handlu zagranicznego lub inne jednostki gospodarki uspołecznionej lub osoby niebędące jednostkami gospodarki uspołecznionej określone przez Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej, gdy wykazały swoje prawo do rozporządzania towarem. Osoby wymienione w § 26 mogły upoważnić do zgłoszenia towaru do odprawy celnej:

- w handlowym obrocie towarowym z zagranicą – publiczne przedsiębiorstwa przewozowe i spedycyjne trudniące się przewozem towarów przez granice oraz przedsiębiorstwa nadające dany towar do eksportu lub odbierające przeznaczony dla nich towar z importu,
- w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą – każda osobę (por. § 27).

We wspomnianych regulacjach, ściśle związanych z monopolem państwowym na międzynarodowy obrót towarowy, trudno mówić o występowaniu przedstawicielstwa celnego w dzisiejszym rozumieniu. Cały międzynarodowy handlowy obrót towarowy, który w istocie prezentował niemal 100 procent międzynarodowych obrotów towarowych ówczesnej Polski, poza tzw. obrotem niehandlowym, był obsługiwany zarówno od strony celnej, jak i transportowej, finansowej, spedycyjnej etc. przez państwowe jednostki gospodarcze, tzw. centrale handlu zagranicznego lub biura handlu zagranicznego, takie jak np. Animex, Centromor, Ciech, Coopexim, Elektrim czy Navimor.

Sytuacja uległa radykalnej zmianie dopiero w początkach transformacji ustrojowej z końca lat osiemdziesiątych XX wieku. Zmiany strategii gospodarczej, rozpoczęcie odchodzenia od gospodarki centralnie planowanej i przechodzenie do systemu gospodarki rynkowej – choć formalnie zapisanej w art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. jako „społecznej gospodarki rynkowej” – wiązały się z przyjęciem kilku ważnych ustaw w latach 1988–1989. Zmiany zostały zapoczątkowane przez rząd M.F. Rakowskiego Programem Konsolidacji Gospodarki Narodowej. W jego ramach została uchwalona m.in. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Zlikwidowała ona monopol państwowego handlu zagranicznego (art. 53 pkt 13), co pozwoliło na gwałtowny rozwój międzynarodowych obrotów towarowych prowadzonych przez osoby fizyczne i drobnych przedsiębiorców.

Przedstawicielstwo w prawie celnym okresu transformacji ustrojowej

Dalsza liberalizacja stosunków gospodarczych, w tym i międzynarodowych obrotów towarowych z zagranicą, była związana już z tzw. planem Balcerowicza. W 1989 r. Sejm przyjął kolejny pakiet ustaw mających prowadzić do rynkowych stosunków gospodarczych w naszym kraju i umożliwić swobodną działalność, także w sferze handlu mię-

dzynarodowego. Wśród nich była Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne, która wprowadzała jednakowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych zasady postępowania celnego.

Po likwidacji monopolu państwa na handel zagraniczny, powstawało dużo firm eksportowo-importowych, które wymagały wsparcia w załatwianiu skomplikowanych procedur celnych. Taką rolę pełniły agencje celne. Już w tekście ogłoszonym Prawa celnego z 1989 r. znalazł się przepis, który zobowiązywał przewoźników lub spedytorów przewożących towary celne, na żądanie organów celnych, do utworzenia i utrzymywania przy określonych urzędach celnych, agencji celnych powołanych do załatwiania formalności celnych na zlecenie podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą (art. 74 pkt 1). Kilkanaście miesięcy później, Prawo celne z 1989 r. zostało uzupełnione m.in. o rozdział 8a w całości poświęcony agencjom celnym oraz o definicję agencji celnej. Zgodnie z art. 2 pkt 17 Prawa celnego z 1989 r., „agencja celna” oznaczała osobę fizyczną lub osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która uzyskała zezwolenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł (GUC) do podejmowania czynności przed dyrektorem urzędu celnego za podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą, na zlecenie i w granicach upoważnienia tego podmiotu. Warunki funkcjonowania agencji celnej przedstawiono w rozdziale 8a (art. 116–118f). Agencja celna była uprawniona do:

- składania zabezpieczeń majątkowych,
- przygotowywania niezbędnych dokumentów do odprawy celnej i dokonywania zgłoszenia celnego,
- badania towarów i pobierania ich próbek przed dokonaniem zgłoszenia celnego,
- uiszczania należności celnych,
- podejmowania towarów po dokonaniu odprawy celnej,
- składania innych wniosków przewidzianych w ustawie.

Działalność agencji wymagała zezwolenia prezesa GUC, który mógł go udzielić osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyj-

nej nieposiadającej osobowości prawnej, mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium RP, nieprowadzącej innej – z wyjątkiem działalności przewozowej lub spedycyjnej – działalności gospodarczej i mającej odpowiednie warunki do prowadzenia agencji celnej (Wyrok NSA z 15. 2. 1992, VSA 1755/92 za Chromicki, 1997, s. 98–99). Ponadto, wymagane było złożenie zabezpieczenia na pokrycie roszczeń z tytułu odpowiedzialności za działalność agencji. Szczegóły na temat składania zabezpieczeń określało Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie rodzaju i wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności za czynności agencji celnej. Tworzenie i utrzymywanie magazynu celnego wymagało zgody dyrektora urzędu celnego.

Agencja celna miała obowiązek zapewnienia wykonywania przez nią czynności przez osoby niekarane za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej oraz posiadające kwalifikacje potwierdzone egzaminem zdany przed komisją kwalifikacyjną. Sposób powoływania komisji egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminu dla osób ubiegających się o prawo do wykonywania czynności agencji celnej określało Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie sposobu powoływania komisji egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o prawo do wykonywania czynności agencji celnej oraz wysokości opłat egzaminacyjnych. Komisję egzaminacyjną powoływał prezes GUC, a zdający – po zdaniu (płatnego) egzaminu kwalifikacyjnego – otrzymywał odpowiednie zaświadczenie. Ewidencję zaświadczeń prowadził GUC, przy czym osoba, która zdała egzamin z wynikiem pozytywnym i nie podjęła czynności objętych zakresem działania agencji celnych w ciągu trzech lat, była zobowiązana do ponownego zdania egzaminu. Prawo celne z 1989 r. nie zawierało jednak pojęcia „agent celny”.

Prawo celne 1 lipca 1997 r. zostało zastąpione Kodeksem celnym, w którym sporo uwagi poświęcono przedstawicielstwu celnemu (Tytuł VIII „Przedstawicielstwo w sprawach celnych”). Ko-

deks celny nie zawierał wprost definicji agencji celnej ani agenta celnego, ale z zapisów kodeksu jasno wynikały cechy charakterystyczne zarówno agencji, jak i agenta celnego, gdyż szczegółowo została opisana ich działalność oraz rola w przedstawicielstwie w sprawach celnych.

Kodeks celny (art. 253 § 1) rozróżniał dwa rodzaje przedstawicielstwa: bezpośrednie, jeżeli przedstawiciel działa w imieniu i na rzecz innej osoby, oraz pośrednie – jeżeli przedstawiciel działa we własnym imieniu, lecz na rzecz innej osoby. Szerzej te zagadnienia omawia Prusak (2000, s. 1011–1014).

Jeżeli postępowanie przed organem celnym dotyczyło towaru, którego rodzaj lub ilość wskazywała na przeznaczenie do działalności gospodarczej, to przedstawicielem bezpośrednim osoby mógł być wyłącznie pracownik tej osoby, agencja celna, adwokat. W rezultacie nowelizacji Kodeksu celnego, wykaz ten został uzupełniony o radcę prawnego i doradcę podatkowego⁹. Natomiast przedstawicielem pośrednim osoby mogła być wyłącznie agencja celna. W pozostałych przypadkach, przedstawicielem osoby mogła być agencja celna jako przedstawiciel bezpośredni lub pośredni albo osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych jako przedstawiciel bezpośredni (art. 253 § 2).

Działalność w formie agencji celnej mogła prowadzić osoba krajowa, nieprowadząca innej działalności gospodarczej poza działalnością przewozową, spedycyjną lub polegającą na prowadzeniu publicznego składu celnego (art. 259). Do prowadzenia agencji celnej było potrzebne uzyskanie koncesji oraz złożenie kaucji gwarancyjnej (art. 291 § 1). Zakres działalności agencji celnej wg Kodeksu celnego (art. 256 § 1) w zasadzie pozostał taki sam jak w Prawie celnym z 1989 r., z tym że niektóre sformułowania zostały doprecyzowane. Szerzej o agencji pisze Hanclich (2000).

Czynności przed organami celnymi w imieniu agencji celnej mogli dokonywać upoważniony pracownik agencji celnej lub osoba fizyczna pro-

⁹ Por. art. 1 pkt 62 Ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej, Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1122.

wadząca agencję celną, wpisani na listę agentów celnych (art. 256 § 2). W art. 257 zostały przytoczone warunki wpisu na listę agentów celnych, wśród nich konieczność zdania z wynikiem pozytywnym egzaminu na agenta celnego przed komisją egzaminacyjną, powoływaną przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Szczegóły w sprawie agencji celnej m.in. dotyczące warunków prowadzenia działalności, innych dopuszczalnych rodzajów działalności, kaucji gwarancyjnej, ewidencji i rejestru dokumentów podlegających kontroli celnej oraz szczegóły dotyczące egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego i wpisu na listę agentów celnych, zawierały rozporządzenia ministra finansów¹⁰.

Przepisy Kodeksu celnego były kilkakrotnie nowelizowane. Do najważniejszych zmian liberalizujących działalność agencji celnych należało zniesienie obowiązku koncesjonowania działalności agencji celnej, umożliwienie dyrektorowi Izby Celnej udzielenia agencji celnej pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej oraz rezygnacja z określania dodatkowych rodzajów działalności dopuszczalnych przy prowadzeniu agencji, za pomocą zamkniętego katalogu. Pierwsze dwie zmiany zostały wprowadzone w 2001 r.¹¹, ostatnia w 2003 r., kiedy agencjom celnym zezwolono – poza działalnością gospodarczą przewidzianą w art. 259 Kodeksu celnego – na prowadzenie innej działalności gospodarczej z wyłączeniem działalności polegającej na dokonywaniu obrotu towarowego z zagranicą w celach handlowych¹². Kodeks celny został uchylony w momencie wejścia Polski do UE.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 1997 r. nr 154, poz. 1008, oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2001 r. w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 2001 r. nr 19, poz. 232, § 23.

¹¹ Por. art. 1 pkt 26b, 72, 75, 78, 84, 85 Ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny i ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, Dz.U. 2001 r. nr 12, poz. 92.

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 2003 r. nr 146, poz. 1417.

Przedstawicielstwo celne w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Od przystąpienia Polski do UE (1 maja 2004 r.) w Polsce obowiązuje unijne prawo celne oraz polskie prawo celne, które ma charakter uzupełniający wobec prawa unijnego. Unijne przepisy celne obejmują w szczególności warunki funkcjonowania przedstawiciela celnego. Podstawowym aktem prawnym w Unii Europejskiej w zakresie regulacji celnych był Wspólnotowy Kodeks Celny¹³ (WKC), który był stosowany od 1 stycznia 1994 r. do 30 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 WKC, każda osoba miała prawo do działania przez przedstawiciela reprezentującego ją przed organami celnymi celem dokonania wszelkich czynności i formalności przewidzianych w przepisach prawa celnego. Określenie „osoba” oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub stowarzyszenie osób uznane za zdolne do podejmowania czynności prawnych, a nieposiadające przy tym osobowości prawnej, o ile obowiązujące przepisy przewidują taką możliwość (art. 4 pkt 1 WKC).

Artykuł 5 ust. 2 rozróżniał dwa rodzaje przedstawicielstwa: przedstawicielstwo bezpośrednie, gdy przedstawiciel działa w imieniu i na rzecz innej osoby, oraz pośrednie, gdy przedstawiciel działa we własnym imieniu, lecz na rzecz innej osoby. Ponadto, państwa członkowskie mogły sobie zastrzec prawo do dokonywania, na swoim obszarze, zgłoszenia celnego przez przedstawiciela bezpośredniego lub przedstawiciela pośredniego, tak aby przedstawicielem był agent celny wykonujący swój zawód na terytorium tego państwa członkowskiego.

W 2008 r. został przyjęty zmodernizowany wspólnotowy kodeks celny¹⁴ (ZWKC), zgod-

nie z którym, każda osoba miała nadal prawo do ustanowienia przedstawiciela reprezentującego ją w kontaktach z organami celnym, ale nie było już możliwe ograniczenie tego prawa do przedstawicielstwa na mocy prawa ustanowionego przez jedno z państw członkowskich. Ponadto, przedstawicielowi celnemu posiadającemu status upoważnionego przedsiębiorcy przyznano prawo świadczenia swoich usług w innym państwie członkowskim niż to, w którym ma siedzibę. ZWKC wszedł w życie 20. dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Ustaw Unii Europejskiej, ale nie mógł być stosowany w praktyce, ponieważ nie wydano do niego przepisów wykonawczych. Okazał się martwym aktem prawnym UE i dlatego aż do 1 maja 2016 r. w praktyce był stosowany WKC z 1992 r.

Po wejściu Polski do UE, polski Kodeks celny został zastąpiony Prawem celnym¹⁵. Zgodnie z art. 75 (tekst ogłoszony) przedstawicielem mogła być każda osoba, w szczególności agencja celna, spedytor, przewoźnik. Jednakże, według art. 78 ust. 1, zgłoszenia celnego, jako przedstawiciel bezpośredni osoby zainteresowanej, mogła dokonać wyłącznie osoba, o której mowa w art. 4 pkt 1 WKC, jeżeli była agentem celnym lub jeżeli w jej imieniu czynności przed organem celnym dokonywał upoważniony pracownik wpisany na listę agentów celnych. Możliwość reprezentowania osoby w charakterze przedstawiciela bezpośredniego utracili adwokaci, radcowie prawni oraz doradcy podatkowi. Znaleźli się natomiast w grupie osób, które mogły dokonywać zgłoszeń Intrastat (funkcjonujący w UE system statystyki handlu towarami pomiędzy państwami członkowskimi). Osoba zobowiązana mogła do tego – w formie pisemnej – upoważnić osobę trzecią, którą oprócz agenta celnego, mógł być pracownik albo prokurent osoby zobowiązanej, adwokat, radca prawny lub doradca podatkowy (por. art. 97–99).

Definicja agenta celnego została ujęta w art. 79: „Agentem celnym jest osoba wpisana na listę agentów celnych”. Warunki, jakie musiała speł-

¹³ Rozporządzenie Rady (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny).

¹⁵ Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, Dz.U. z 2004 r. nr 68, poz. 622.

niać osoba fizyczna, aby być wpisaną na listę agentów celnych, precyzował art. 80; jednym z nich była konieczność zdania specjalistycznego egzaminu. Szczegółowe przepisy wykonawcze w sprawie egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego oraz wpisu na listę agentów celnych zawierało rozporządzenie ministra finansów¹⁶.

Mimo kuriozalności definicji agenta celnego sformułowanej w art. 79, w połączeniu z innymi przepisami Prawa celnego (art. 75, 78, 80) oraz art. 5(2) WKC, można było wywnioskować, że agent celny jest szczególnym rodzajem przedstawiciela reprezentującym zainteresowaną osobę przed organami celnymi przy dokonywaniu wszelkich czynności i formalności przewidzianych w przepisach Prawa celnego: jest to osoba fizyczna spełniająca wiele dodatkowych warunków wymaganych prawem, wpisana na listę agentów celnych i mająca wyłączne uprawnienia w zakresie dokonywania zgłoszeń celnych w charakterze przedstawiciela bezpośredniego.

Jednak przepisy Prawa celnego dotyczące agenta celnego zostały zmienione w 2014 r. w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych¹⁷. Na mocy art. 14 tej ustawy, w Prawie celnym zmieniono brzmienie art. 80, czyli zestaw wymogów, których spełnienie było warunkiem koniecznym do wpisu na listę agentów celnych. Usunięto art. 81, który dotyczył egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego. Po tych zmianach¹⁸, „na listę agentów celnych wpisuje się osobę fizyczną, jeżeli spełnia następujące warunki:

- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- posiada kwalifikacje lub doświadczenie w zakresie obsługi celnej podmiotów gospodarczych;

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego oraz wpisu na listę agentów celnych, Dz.U. z 2004 r. nr 117, poz. 1223.

¹⁷ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Dz.U. z 2014 r. poz. 768.

¹⁸ Por. art. 80 Ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne Dz.U. z 2004 r. nr 68, poz. 622.

- nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe;
- wystąpiła z wnioskiem o wpis na listę agentów celnych”.

Obowiązek zdania egzaminu kwalifikacyjnego zastąpiono wymogiem posiadania dyplomu ukończenia studiów wyższych, na kierunku w dziedzinie nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych, obejmującym wiedzę i umiejętności z zakresu prawa administracyjnego i celnego.

Z jednej strony zawód przestał być zawodem regulowanym, z drugiej zaś strony pozostawał w mocy art. 78 Prawa celnego, zgodnie z którym w roli przedstawiciela bezpośredniego przy dokonywaniu zgłoszeń celnych mógł występować wyłącznie agent celny.

W 2016 r. wszedł w życie nowy Unijny Kodeks Celny (UKC). Zawiera on definicję przedstawiciela celnego, zgodnie z art. 5(6) UKC „przedstawiciel celny” oznacza każdą osobę ustanowioną przez inną osobę w celu prowadzenia czynności i załatwiania formalności wymaganych przepisami Prawa celnego przed organami celnymi. Każda osoba może ustanowić przedstawiciela celnego, przy czym przedstawicielstwo może być bezpośrednie lub pośrednie. Państwa członkowskie mogą określić zgodnie z prawem unijnym warunki, na których przedstawiciel celny może świadczyć usługi w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę (por. art. 18 UKC). Warto dodać, że w UKC w żadnym kontekście nie pojawia się pojęcie „agent celny” ani „agencja celna”.

Unijny Kodeks Celny implikował wiele zmian w polskim prawie celnym¹⁹, wśród nich te dotyczące przedstawicielstwa celnego, m.in. został usunięty art. 75, zawierający przykłady osób, które mogą pełnić rolę przedstawiciela, jak również

¹⁹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1228.

art. 78, który pozwalał na występowanie w roli przedstawiciela bezpośredniego przy dokonywaniu zgłoszeń celnych wyłącznie agentom celnym²⁰. W dostosowanym do UKC polskim prawie celnym nie występuje pojęcie agencji celnej. Występuje natomiast zarówno pojęcie „przedstawiciel celny”, jak i „agent celny”, bez wyjaśnienia ich wzajemnej relacji, co spowodowało, że definicja agenta celnego jako osoby wpisanej na listę agentów celnych, zawisła w próżni. Agent celny nie ma żadnych szczególnych uprawnień w porównaniu do innych przedstawicieli celnych ustanowionych przez mocodawców w postępowaniu celnym i jedynym jego wyróżnikiem jest obecność na liście agentów celnych oraz oczywiście warunki, jakie musi spełniać, by być na nią wpisany.

Deregulacja zawodu agenta celnego w 2014 r. spowodowała obniżenie standardów wymagań potwierdzających kwalifikacje zawodowe agentów celnych. Zniesiono obowiązek zdania rygorystycznego egzaminu, a także ograniczono przesłanki skreślenia z listy agentów – brakuje przesłanki związanej z długością okresu niewykonywania czynności agenta. Dla porównania, w latach 1998–2004 niewykonywanie czynności agenta celnego przez okres co najmniej dwóch lat²¹ powodowało skreślenie z listy. W Prawie celnym z 2004 r. okres ten został przedłużony do pięciu lat²², a w 2014 r. warunek ten został całkowicie zniesiony. W praktyce więc osoba raz wpisana na listę agentów celnych będzie na niej widnieć niezależnie od tego, czy wykonuje czynności agenta celnego, czy też nie.

Zainteresowanie wpisem na listę agentów jest stosunkowo duże, mimo iż przepisy celne nie przewidują dla agentów celnych żadnych szczególnych uprawnień. W latach 2015–2021 wpis uzyskiwało średnio 1013 osób rocznie, kilkakrotnie więcej niż w latach przed deregulacją zawodu (lista agentów PUESC, stan na 31.12.2021 r.). Głów-

nym powodem wydaje się być fakt, że zawód agenta celnego jest postrzegany jako zawód perspektywiczny oraz w miarę dobrze płatny. Ponadto, wpis na listę podwyższa prestiż danej osoby, gdyż w potocznym odbiorze lista agentów celnych jest postrzegana (mylnie) jako lista osób posiadających licencję agenta celnego. Pewien ułamek osób spełniających warunki wpisu na listę (np. absolwenci odpowiednich studiów wyższych) wpisuje się na nią na zasadzie „może się przydać w przyszłości” lub „na wszelki wypadek”.

Tylko część osób z listy agentów celnych jest aktywnych zawodowo – 31 grudnia 2021 r. na liście figurowało 16 458 agentów celnych, z tego 9214 wpisanych przed wejściem w życie Ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (10 sierpnia 2014 r.), a 7244 w okresie późniejszym. Agentów czynnych, tj. agentów, którzy dokonali w 2021 r. co najmniej jednego zgłoszenia celnego w imporcie lub eksporcie, było 4783, co przedstawia 29% ogółu agentów (dane Izby Administracji Skarbowej w Warszawie otrzymane w ramach dostępu do informacji publicznej, pochodzące z bazującego na zgłoszeniach celnych systemu Extrastat, obejmującym obroty towarowe realizowane pomiędzy Polską a tzw. krajami trzecimi, tj. niebędącymi członkami UE).

Zakończenie

W artykule przedstawiono proces kształtowania się instytucji przedstawiciela celnego na przestrzeni wieków. Jest on pochodną rozwoju międzynarodowego handlu towarami, jego dynamizmu oraz skali obrotów, koniecznością dokonywania odpraw celnych, w wywozie, przywozie, jak i transzycie towarów przez obszary celne, a także rozwinieniem wielu instytucji życia gospodarczego – od przedsiębiorstw handlowych, przez przedsiębiorstwa transportowe, systemy bankowe, po instytucje ubezpieczeniowe. Uregulowania prawne dotyczące przedstawicieli celnych pokazują jak w lustrze sytuację polityczną i gospodarczą czasów, w których one obowiązywały.

²⁰ Por. art. 1(56) oraz art. 1(58), ibidem.

²¹ Art. 257 § 3 Ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz.U. z 1997 r. nr 23, poz. 117.

²² Art. 80.2 Ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, Dz.U. z 2004 r. nr 68, poz. 622.

Już w dokumentach z XVIII w., tzw. instruktażach celnych – przepisach uchwalanych na sejmach, znajdujemy zapisy odnoszące się do przesłanek dokonywania zgłoszeń celnych w komorach celnych nie tylko przez kupca – właściciela towaru, ale też przez inne osoby, np. przewoźnych towary przez granice. W czasach rozbiorowych regulacje prawne, w tym celne, stały się częścią systemu prawnego zaborców. Na podstawie istniejących przepisów kupcy mogli korzystać z usług przedstawicieli w relacjach z organami celnymi. Przykładem aktu prawnego, który regulował zagadnienia przedstawicielstwa celnego, jest dwujęzyczne rosyjsko-polskie prawo celne Królestwa Polskiego z 1850 r. Zostały w nim opisane prawa i obowiązki przedstawicieli („umocowani w sprawach celnych”), bazując na rosyjskich tradycjach regulacji przedstawicielstwa celnego, sięgających rządów cara Piotra I. Kształtujące się w okresie międzywojennym ustawodawstwo celne również obejmowało problematykę przedstawicielstwa celnego. Zwieńczeniem tego procesu było przyjęcie w 1933 r. prawa celnego, w którym dużo miejsca poświęcono agencjom i agentom celnym. W okresie Polski Ludowej trudno mówić o występowaniu przedstawicielstwa celnego w dzisiejszym rozumieniu, gdyż praktycznie cały międzynarodowy handlowy obrót towarowy był obsługiwany zarówno od strony celnej, jak i transportowej, finansowej oraz spedycyjnej, przez państwowe jednostki gospodarcze. Przepisy dotyczące przedstawicielstwa celnego w okresie transformacji ustrojowej odzwierciedlały liberalizację stosunków gospodarczych po odejściu od gospodarki centralnie planowanej. Po wejściu do Unii Europejskiej, w Polsce obowiązuje unijne oraz polskie prawo celne, które ma charakter uzupełniający wobec prawa unijnego. Postępowała demokratyzacja warunków funkcjonowania przedstawiciela celnego: każda osoba ma prawo ustanowienia przedstawiciela reprezentującego ją w kontaktach z organami celnymi, lecz nie jest możliwe ograniczanie prawa do przedstawicielstwa na mocy prawa ustanowionego przez jedno z państw członkowskich.

Przedstawiciele celni pełnili i pełnią istotną funkcję w szeroko pojętym handlu zagranicznym. Potwierdzają to też dane statystyczne z Izby KAS w Warszawie za rok 2021 bazujące na systemie Extrastat. Ogólna liczba zgłoszeń celnych w imporcie wyniosła 2 515 726. Wszystkie importowe zgłoszenia celne zostały dokonane przez przedstawicieli: 56,3% zgłoszeń przez przedstawicieli pośrednich, a 43,7% przez przedstawicieli bezpośrednich. W eksporcie zrealizowano 4 194 219 zgłoszeń celnych, z czego 63,8% przez przedstawicieli pośrednich, 24,6% przez przedstawicieli bezpośrednich, sami zgłaszający zaś dokonali 11,6% wszystkich zgłoszeń w eksporcie.

Przedstawiciele celni w swojej pracy wykorzystują znajomość przepisów celnych oraz doświadczenie w zakresie międzynarodowego łańcucha dostaw z pożytkiem nie tylko dla eksporterów czy importerów, ale i służb celnych. W imieniu przedsiębiorców zajmujących się handlem międzynarodowym przedstawiciele celni ułatwiają sprawy związane z odprawą celną towarów oraz gromadzą niezbędną dokumentację, jak również współpracują z innymi podmiotami w łańcuchu dostaw, takimi jak operatorzy portów/terminali, spedytory, przewoźnicy czy składy celne. Coraz częściej pełnią też rolę konsultacyjną i doradcą. W niektórych przypadkach przedstawiciele w sprawach celnych rozszerzają zakres świadczeń o inne usługi w łańcuchu dostaw, takie jak realizacja zwrotu cła/refundacji, usługi przeładunkowe, magazynowe, ubezpieczenia czy uczestniczenie w rozstrzyganiu sporów. Poprzez przestrzeganie wszelkich wymogów regulacyjnych (*customs compliance*) oraz poprzez zapewnienie wpływów do budżetu z ceł, podatków i innych opłat związanych z międzynarodowym obrotem towarowym przedstawiciele celni dbają też o interesy rządu.

Podziękowanie

Autor dziękuje dr Vierze Gafrikovej za pomoc w przygotowaniu artykułu.

Abstract

Evolution of the institution of customs representation in Poland

The article discusses the importance and the role of customs representation in the socio-economic life of Poland from the pre-partition times up to nowadays: beginning from the decline of the Polish nobility's republic, through times of partitions of Poland, the Second Polish Republic in the interwar period and the post-war Polish People's Republic up to Poland's access to the European Union, when EU customs legislation was adopted.

Keywords: customs post (office), merchant, customs representation, customs law, customs agent, customs agency

JEL classification codes: H27, N73, N74

Otrzymany: 17 marca 2022
Zrewidowany: 25 marca 2022
Zaakceptowany: 22 kwietnia 2022
Opublikowany: 29 lipca 2022

Bibliografia

- Abdón, F. (2004), Przedstawicielstwo w procedurach celnych, *Monitor Prawa Celnego*, nr 2, s. 49.
- Buczek, E. (2016), *Kształtowanie się jednolitego systemu celnego w ustawodawstwie celnym Cesarstwa Rosyjskiego i Królestwa Polskiego (1815-1868): badania historyczno-prawne*. Praca doktorska. Rękopis w języku rosyjskim: *Формирование единой таможенной системы в таможенном законодательстве Российской империи и Царства Польского (1815–1868 гг.): историко-правовое исследование*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Sankt-Peterburg, Wydział Prawa Państwowego Uniwersytetu Sankt-Petersburskiego (w zbiorach autora artykułu).
- Chromicki, J. (red.) (1997), *Prawo celne w orzecznictwie sądownym*, wydanie 2 zmienione i rozszerzone. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Grochulska, B. (1967), *Handel zagraniczny Księstwa Warszawskiego. Z badań nad strukturą gospodarczą*. Warszawa: PWN.
- Gwardzińska, E. (2009), *Agencje celne w międzynarodowym obrocie towarowym*. Szczecin: Wydawnictwo BW.
- Gwardzińska, E. (2018), *Przedstawicielstwo celne w międzynarodowym obrocie towarowym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Hanclich, P. (2000), *Agencja celna*. Warszawa: Wydawnictwo KiK.
- Krzywicki, W. (1928), *Aktualne zagadnienia celne z przedmową Władysława Danielewicza – Naczelnika Wydziału Taryfowego Ministerstwa Skarbu*. Warszawa: Wydawnictwo redakcji „Rolnika Ekonomisty”.
- Kuś, A. (2002), Cło i postępowanie celne w Polsce przedrozbiorowej, *Roczniki Nauk Prawnych*, T. XII, zeszyt 1.
- Michalski, R. (2007), Przedstawicielstwo w sprawach celnych, *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, nr 7, s. 280–281.
- Pilarczyk, P.M. (2013), Polityka gospodarcza jako czynnik kształtowania rozwiązań prawnych. Wpływ na regulacje celne w polskiej skarbowości od XVIII do XX wieku, *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, nr XVI, s. 73–87.
- Pochrząższcz, A. (1998), Agencja celna i główny zobowiązany, *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, nr 6, s. 232–234.
- Polakowski, P. (2016), Nie aż takie ryzyko agencji celnych – przemyślenia do art. 33a ustawy VAT, *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, nr 5, s. 172–174.
- Prusak, F. (2000), *Kodeks celny. Komentarz*. Warszawa: Oficyna Prawnicza Muza.
- Sylwestrzak, A. (2020), Przedstawicielstwo. W: *Pełnomocnictwo. Komentarz* (s. 15–30), M. Balicka-Szczyrba, M. Glicz, A. Sylwestrzak. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Waschko, S. (1946), *Celnictwo*, wykłady prof. dr. Stanisława Waschki drukowane jako manuskrypt dla studentów. Poznań: Powielarnia Koła Naukowego Stowarzyszenia Studentek i Studentów Akademii Handlowej w Poznaniu.
- Waschko, S. (1960), *Celnictwo w Polsce przedrozbiorowej. Cła i polityka celna, Instruktarze i postępowanie celne*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Sopocie*.
- Widerski, P. (2018), *Pełnomocnictwo w prawie polskim*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Włodyka, S. (1994), Umowy o przedstawicielstwo i pośrednictwo gospodarcze. W: *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, S. Włodyka (red.). Kraków: Wydawnictwo IPSiLZ.
- Woźniczko, M. (1999), Z historii cła polskiego: o agentach celnych, agencjach celnych, składach i magazynach celnych oraz dotyczących ich przepisów wykonawczych do tego prawa celnego. Prawo celne z 1933 r., *Monitor Prawa Celnego i Podatkowego*, nr 3, s. 139–140.

Źródła internetowe (dostęp: 14.04.2022)

- Desiderio, D. (2007), *Impact of the Customs Representation on the EU's competitiveness and security*, Brussels, [http://www.ddcustomslaw.com/pdf/Explanatory memorandum eng.pdf](http://www.ddcustomslaw.com/pdf/Explanatory%20memorandum%20eng.pdf).
- Kodeks Praw Imperium Rosyjskiego*, wydanie z 1857 r. Tom szósty. Przepisy celne. Sankt Petersburg, 1857. W języku rosyjskim. Сводъ законовъ Россійской имперіи, изданія 1857 года. Том шестой. Уставы таможенные. Санктпетербургъ, 1857, <https://runivers.ru/bookreader/book388160/#page/3/mode/1up>.
- Lawrik, L.A. (2018a), *Tworzenie instytucji przedstawicieli celnych na rosyjskim Dalekim Wschodzie*, Становление института таможенных представителей на российском Дальнем Востоке, nr 1(82)/2018, s. 86–97. W języku rosyjskim. Лаврик Л.А. (2018а), Становление института таможенных представителей на российском Дальнем Востоке, Таможенная политика России на Дальнем Востоке № 1(82)/2018, s. 86–97. <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-instituta-tamozhennyh-predstaviteley-na-rossiyskom-dalnem-vostoke/viewer>.
- Lawrik, L.A. (2018b), *Instytucja Przedstawicielstwa Handlowego w Imperium Rosyjskim*. W: *Handel, kupcy i zwyczaje w Rosji w XVI-XIX wieku*, zbiór materiałów z IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Niżny Nowogród, 28-30 września 2017. W języku rosyjskim. Лаврик Л.А. (2018 b). Институт торгового представительства в Российской империи. W: *Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI–XIX вв.: сборник материалов Четвертой международной научной конференции*, Нижний Новгород, 28-30 сентября 2017 г. <http://www.spbiiran.nw.ru/wp-content/uploads/2021/06/СБОРНИК-БЕРПСТКА-504-511.pdf>.
- Lista agentów celnych (PUESC). <https://www.podatki.gov.pl/clo/agenci-celni/>.
- Prawo handlowe z 1903 r., T. 11, część 2. W języku rosyjskim. Устав торговый. Т. 11, ч. 2, изд. 1903. <http://lawlibrary.ru/izdanie45031.html>.
- Ustawa celna dla Królestwa Polskiego, w Carskim Siele, 5 listopada 1850 r. <https://polona.pl/item/ustawa-celna-dla-krolestwa-polskiego,NDExMjQwMzg/10/#item>.
- Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego, Dz.P.K.P.t.1, nr 1, Warszawa, 27 listopada 1815 r. [https://iura.uj.edu.pl/Content/422/PDF/Konstytucja Królestwa Polskiego 1815.pdf](https://iura.uj.edu.pl/Content/422/PDF/Konstytucja%20Kr%C3%B3lestwa%20Polskiego%201815.pdf).
- WCO Study Report on Customs Brokers. Brussels, WCO, June 2016. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/study-report-on-customs-brokers.aspx>.
- nikiem E.5, sporządzona w Kioto dnia 18 maja 1973 r., Dz.U. z 1980 r. nr 12, poz. 38.
- Przepis wykonawczy do rozporządzenia o taryfie celnej z dnia 4 listopada 1919 r., Dz.U. z 1919 r. nr 95, poz. 511.
- Rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 17 lutego 1962 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego, Dz.U. z 1962 r. nr 14, poz. 62.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 1997 r. nr 154, poz. 1008.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 marca 2001 r. w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 2001 r. nr 19, poz. 232.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie agencji celnych i agentów celnych, Dz.U. z 2003 r. nr 146, poz. 1417.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie egzaminu kwalifikacyjnego na agenta celnego oraz wpisu na listę agentów celnych, Dz.U. z 2004 r. nr 117, poz. 1223.
- Rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 1975 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego, Dz.U. z 1975 r. nr 22, poz. 123.
- Rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego z dnia 17 lutego 1962 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego, Dz.U. z 1962 r. nr 14, poz. 62.
- Rozporządzenie Ministra Kolei Żelaznych w sprawie przepisów kolejowych agencji celnych, Dz.U. z 1920 r. nr 12, poz. 67.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu w przedmiocie dopuszczenia przedsiębiorstw ekspedycyjnych do pośrednictwa w załatwianiu formalności celnych, Dz.U. z 1920 r. nr 103, poz. 686.
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 grudnia 1920 r. o postępowaniu celnem, Dz.U. z 1921 r. nr 11, poz. 64.
- Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie rodzaju i wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności za czynności agencji celnej, Dz.U. z 1991 r. nr 121, poz. 534.
- Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie sposobu powoływania komisji egzaminacyjnej i przeprowadzania egzaminu kwalifikacyjnego dla osób ubiegających się o prawo do wykonywania czynności agencji celnej oraz wysokości opłat egzaminacyjnych, Dz.U. z 1991 r. nr 121, poz. 535.
- Rozporządzenie Ministrów Skarbu oraz Przemysłu i handlu z dnia 4 listopada 1919 r. o taryfie celnej, Dz.U. z 1919 r. nr 95, poz. 510.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. o prawie celnem, Dz.U. z 1933 r. nr 84, poz. 610.
- Rozporządzenie Rady (EWG) NR 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny.

Akty normatywne

- Dekret z dnia 26 października 1950 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz.U. z 1950 r. nr 49, poz. 452.
- Międzynarodowa konwencja dotycząca uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego wraz z załącz-

- Ustawa z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej, Dz.U. z 1952 r. nr 10, poz. 53.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. z 1961 r., poz. 166.
- Ustawa z dnia 26 marca 1975 r. Prawo celne, Dz.U. z 1975 r. nr 10, poz. 56.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 324.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 445, tekst ogłoszony.
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, Dz.U. z 1989 r. nr 75, poz. 445, tekst ujednolicony opracowany na podstawie tekstu jednolitego, Dz.U. z 1994 r. nr 71, poz. 312.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o zmianie ustawy – Prawo celne, Dz.U. z 1991 r. nr 73, poz. 320.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz.U. z 1997 r. nr 23, poz. 117.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999 r. nr 101, poz. 1178.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny i ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, Dz.U. z 2001 r. nr 12, poz. 92.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o Służbie Celnej, Dz.U. z 2003 r. nr 120, poz. 1122.
- Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, Dz.U. z 2004 r. nr 68, poz. 622.
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Dz.U. z 2014 r. poz. 768.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1228.
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 maja 1949 r. o odciążeniu wpłaty należności celnych i innych, przypadających od towarów, zgłoszonych do odprawy celnej przez agencje celne Polskich Kolei Państwowych, Monitor Polski z 30 maja 1949 r., nr A-33.



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 GOŁĘBIEWSKI · ADAM OLCZYK (sekretarz redakcji)

· KONTAKT ·

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