



Piotr Sienkiewicz

Możliwości optymalizacji obsługi przedsiębiorców przez organy Służby Celno-Skarbowej w ramach obowiązującego porządku prawnego.

Warszawa, 6 maja 2025 r.

Wstęp.

W wyniku akcesji do Unii Europejskiej, Polska utraciła częściowo suwerenność w zakresie prowadzenia własnej polityki celnej. Najistotniejsze regulacje dotyczące cła są bowiem uchwalane na poziomie UE, a akty prawa krajowego regulują jedynie kwestie techniczne oraz tematy, w których Unia Europejska postanowiła scedować swoje kompetencje na organy krajów członkowskich. Najważniejszymi aktami prawnymi w zakresie cła obowiązującymi na terytorium całej Unii Europejskiej są:

1. Unijny Kodeks Celny, ustanowiony Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013.
2. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 2015/2446.
3. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447.

Rozporządzenia te, określane „pakietem prawnym unijnego kodeksu celnego”, mają zastosowanie ogólne, są w całości wiążące i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, bez konieczności transpozycji do prawa krajowego. Najważniejszy akt prawa krajowego – Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, jest *de facto* jedynie uzupełnieniem unijnego kodeksu celnego.

Również stawki celne, preferencje, zasady kalkulacji długu celnego itp. są uchwalane na poziomie Unii Europejskiej, bez możliwości zmieniania ich w ramach jurysdykcji poszczególnych państw członkowskich.

Brak wiedzy na powyższe tematy wśród polskiego społeczeństwa powoduje liczne nieporozumienia i pozbawione większego sensu dyskusje na forach publicznych, w rodzaju nawoływania przez niektórych polityków polskiego rządu do wprowadzenia ceł na ukraińskie produkty rolne w latach 2022-2023.

Z drugiej strony, wśród części polskiego społeczeństwa panuje z gruntu fałszywe przekonanie, że wszystkie bez wyjątku regulacje w zakresie zadań realizowanych przez Służbę Celno-Skarbową mają charakter ustalonego przez organy Unii Europejskiej



dogmatu, przez co Polska jako kraj członkowski miałyby być pozbawiona jakiegokolwiek realnego wpływu na sposób wykonywania przepisów prawa celnego.

Celem niniejszego dokumentu jest pokazanie na konkretnych przykładach, w jaki sposób niewielkim nakładem sił i kosztów polskie organy ustawodawcze oraz krajowe organy celne mogłyby usprawnić, ujednolicić i uporządkować procesy obsługi przedsiębiorców przez organy Służby Celno-Skarbowej, bez zmiany obowiązującego w całej Unii Europejskiej porządku prawnego, jak również zlikwidować niektóre z absurdów, które na dobre zadomowiły się w codziennej praktyce organów celnych.

Przykłady istniejących nieracjonalnych rozwiązań oraz propozycje zmian.

1. IMPORT

Brak uzasadnienia dla instytucji odpowiedzialności solidarnej przedstawiciela celnego, reprezentującego swego mocodawcę w ramach przedstawicielstwa bezpośredniego. W obecnym stanie prawnym, przedstawiciel celny, który reprezentuje importera korzystającego

z rozliczenia podatku VAT w deklaracji miesięcznej, zgodnie z art. 33a ustawy o VAT, jest dłużnikiem solidarnym, w przypadku niedokonania rozliczenia VAT w deklaracji, nawet jeśli jest to przedstawicielstwo bezpośrednie. W efekcie, znaczna część polskich agencji celnych w ogóle nie stosuje tego rozwiązania, a inne ograniczają swoją ofertę w tym zakresie do wąskiego grona stałych klientów. Warto dodać, że odpowiedzialność solidarna wynikająca z art. 33a ustawy o VAT w przypadku przedstawicielstwa bezpośredniego narusza również ogólną zasadę unijnego prawa celnego, zgodnie z którą odpowiedzialność solidarna przedstawiciela celnego występuje jedynie w przypadku przedstawicielstwa pośredniego.

2. EKSPORT

a) Brak jednoznacznych, obowiązujących w całym kraju wytycznych dotyczących alternatywnego potwierdzania wywozu zgodnie z treścią art. 335 Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. W rezultacie braku precyzyjnych kryteriów, poszczególne urzędy celno-skarbowe pozwalają sobie na daleko posuniętą dowolność interpretacyjną. W najbardziej skrajnym przypadku, niektórzy funkcjonariusze Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego uznają za dowód tylko i wyłącznie „poświadczenie odprawy celnej sporządzony / poświadczony przez organ celny zgodnie z zasadami i procedurami mającymi zastosowanie w danym państwie,



tłumaczenie odprawy importowej” (pisownia, składnia i interpunkcja zaczerpnięta z oryginalnej korespondencji urzędowej). Rozwiązaniem mogłoby być opublikowanie przez Departament Cel materiału informacyjnego na ten temat lub wprowadzenie jednolitych zasad w formie wewnętrznej instrukcji.

b) Opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o alternatywne potwierdzenie wywozu (jak w punkcie 2.a), szczególnie we właściwości Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego. Przedsiębiorcy skazani na współpracę z tym organem są w znacznie gorszej sytuacji niż eksporterzy korzystający z oddziałów celnych działających w ramach innych UCS i niejednokrotnie na rozstrzygnięcie sprawy muszą oczekiwać wiele miesięcy (zdarza się, że nawet ponad rok). Rozwiązaniem mogłoby być wyznaczenie konkretnego organu Krajowej Administracji Skarbowej (dyrektora jednej z Izb Administracji Skarbowej) do wykonywania określonych zadań związanych z potwierdzaniem wywozu towarów za granicę w trybie art. 335 rozporządzenia wykonawczego, bez względu na lokalizację, w której dokonano zgłoszenia wywozowego. Sprawy rozpatrywane przez ten sam organ byłyby siłą rzeczy prowadzone bardziej spójnie i konsekwentnie niż obecnie w ramach szesnastu różnych UCS. Jedną byłaby również kolejka, co wyeliminowałoby zdarzające się obecnie patologie, kiedy to dwie bliźniaczo podobne sprawy są rozpatrywane w Szczecinie np. w kilkanaście dni, a w Pruszkowie w terminie przekraczającym 12 miesięcy, przy czym niejednokrotnie ostateczne rozstrzygnięcia obu UCS-ów diametralnie się różnią.

3. PROCEDURY SPECJALNE.

Brak jednoznacznych, obowiązujących w całym kraju wytycznych dotyczących przyjmowania wniosków o wydanie pozwolenia na stosowanie procedur np. uszlachetniania czynnego, biernego, odprawy czasowej, w formie skróconej (tj. bezpośrednio na zgłoszeniu celnym). Obecnie niektóre CUDO (Centra Urzędowe Dokonywania Odpraw) przyjmują takie wnioski bez większego problemu, a inne co do zasady nie akceptują tej formy w ogóle. Przedsiębiorcy chcący skorzystać z tej opcji nie mają żadnej pewności, czy wniosek w formie skróconej zostanie przyjęty, a jeśli zostanie odrzucony, ponoszą koszty związane z przechowywaniem już sprowadzonego towaru do czasu uzyskania standardowego pozwolenia. Rozwiązaniem mogłoby być opublikowanie przez KAS wytycznych na ten temat lub wprowadzenie jednolitych zasad w formie wewnętrznej instrukcji.

4. TRANZYT

Ze względu na zmiany, jakie zaszły w ostatnich latach w zakresie warunków technicznych składania

i obsługi zgłoszeń celnych na całym świecie, wskazane byłoby bardziej elastyczne



podejście do przepisów art. 312 Rozporządzenia Wykonawczego, dotyczącego alternatywnego potwierdzenia zamknięcia procedury tranzytu. Praktycznie na całym świecie zgłoszenia celne nie są już składane w formie papierowej lecz w postaci plików elektronicznych, stąd też pozyskanie przez wnioskodawcę „dokumentu wystawionego w państwie trzecim, opatrzonego pieczęcią” władz celnych jest zwykle po prostu niemożliwe. Należy zatem dopuścić jako dowody zgłoszenia elektroniczne w formie plików (np. xml), które to pliki mogą być następnie weryfikowane przez polskie organy celne na drodze współpracy administracyjnej z organami celnymi krajów trzecich. Dopiero negatywna weryfikacja dostarczonych w ten sposób dowodów lub brak odpowiedzi organów celnych kraju trzeciego byłaby przesłanką do wydania decyzji wymiarowej.

5. REJESTRACJA PEŁNOMOCNICTW

W obecnym stanie prawnym, pełnomocnictwa stałe i terminowe co do zasady podlegają obowiązkowi rejestracji w Wydziale Centralna Rejestracja IAS w Poznaniu. Wydział ten pracuje od poniedziałku do piątku, w godzinach od 7:30 do 15:30. Do 31.12.2022 r. istniała możliwość wyłączenia walidacji posiadanego pełnomocnictwa przy pomocy kodu OPL15, umieszczanego w polu 44 zgłoszenia celnego, w sytuacji, kiedy z jakichś przyczyn przedstawiciel celny nie zdążył zarejestrować otrzymanego pełnomocnictwa. Od 1 stycznia 2023 r. opcja ta nie jest już dostępna, co oznacza, że bez wcześniejszej rejestracji pełnomocnictwa, przedstawiciel celny nie jest w stanie reprezentować swojego mocodawcy, pomimo tego, że jest w posiadaniu stosownego dokumentu. Biorąc pod uwagę fakt, że obrót towarowy z krajami trzecimi charakteryzuje się dużą nieprzewidywalnością, wskazany wydaje się powrót do zasad obowiązujących do końca 2022 r., tj. umożliwienie wyłączenia walidacji powiązań. Należy przy tym wspomnieć, iż art. 19 UKC wyraźnie mówi, że „Osoba, która nie deklaruje faktu wykonywania działalności w charakterze przedstawiciela celnego lub osoba, która deklaruje, że działa w charakterze przedstawiciela nie będąc do tego umocowana jest traktowana jako działająca we własnym imieniu i na własną rzecz.” Tym samym, dokonując wyłączenia walidacji powiązań, przedstawiciel celny bierze na siebie pełną odpowiedzialność finansową i karnoskarbową za skutki swoich działań, w sytuacji, kiedy okaże się, że nie posiada odpowiedniego pełnomocnictwa.

6. MANDATY

Brak jednoznacznych, obowiązujących w całym kraju wytycznych co do wysokości mandatów za poszczególne wykroczenia. Te same wykroczenie, które np. w Łodzi jest „wycenione”



na

300

PLN,

w Gdańsku potrafi być zagrożone mandatem rządu kilku tysięcy złotych. Wskazane byłoby opracowanie przez MF „taryfikatora” na wzór mandatów za wykroczenia w ruchu drogowym, gdyż przepisy k.k.s. są najwyraźniej zbyt mało precyzyjne.

7. PROCEDURY UPROSZCZONE

Zgodnie z art. 7c ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym, wyroby akcyzowe w postaci alkoholu etylowego oraz paliw silnikowych nie mogą być obejmowane procedurą uproszczoną. Przy czym ustawa nie czyni tu rozróżnienia pomiędzy procedurą wywozu, a procedurą dopuszczenia do obrotu, nie wprowadza również żadnego „progu istotności”, więc nawet jedna butelka wódki nie może zostać objęta procedurą wywozu z zastosowaniem procedury uproszczonej, co jest absurdem bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Wskazane wydaje się określenie ilości minimalnych, które podlegałyby tym ograniczeniom oraz większa elastyczność w przypadku procedury wywozu.

8. BRAK KRYTERIÓW OCENY FINANSOWEJ (DOT. UBIEGANIA SIĘ O POZWOLENIA CELNE ITP.)

Brak jednoznacznych, obowiązujących w całym kraju wytycznych co do oceny warunku wypłacalności wnioskodawcy. W skrajnych przypadkach (Mazowiecka IAS) kryterium to jest rozumiane jako wartość posiadanych przez wnioskodawcę nieruchomości i nieuwzględnianie żadnych innych składników majątku. Ponadto mamy tu *de facto* nierówne traktowanie podmiotów, które mogą liczyć na łaskawszą ocenę w jednym województwie, podczas gdy w innym jest ona bardzo restrykcyjna. Wydaje się również, że badanie sytuacji finansowej podmiotu, składającego zabezpieczenie w wysokości 100% kwoty referencyjnej jest czystą stratą czasu, tak przez podatnika, jak przez organy celne. Rozwiązaniem mogłoby być opublikowanie przez KAS wytycznych na ten temat lub wprowadzenie jednolitych zasad w formie wewnętrznej instrukcji.

9. ZABEZPIECZENIA GENERALNE.

Obecna sytuacja, w której każda procedura wymaga osobnego zabezpieczenia (czyli osobne zabezpieczenia na: import w procedurze zwykłej, import w procedurze uproszczonej z zastosowaniem art. 166 UKC, import w procedurze uproszczonej z zastosowaniem art. 182 UKC, procedury specjalne) ogranicza możliwość racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami i naraża przedsiębiorców na niepotrzebne koszty, których można by uniknąć, gdyby chociaż część tych zabezpieczeń mogła mieć charakter uniwersalny (tzn. gdyby to samo zabezpieczenie można było stosować do różnych procedur).



10. PUESC

Do niektórych usług, takich jak np. wystawienie arkuszy informacyjnych INF dla procedur specjalnych w systemie INF SP, albo do rozliczenia procedury specjalnej w RPS, niezbędne jest, aby dany dokument złożyła osoba fizyczna bezpośrednio powiązana z firmą, która to osoba musi posiadać uprawnienie rozszerzone do tej usługi. Autorom tego rozwiązania przyświecała zapewne wizja, iż tego typu czynności będą wykonywać właściciele, pracownicy lub pełnomocnicy firmy. Faktycznie są to czynności wykonywane niemal bez wyjątku przez przedstawicieli celnych (agentów celnych). Jednakże pracownik agencji celnej może wykonać takie czynności na PUESC dopiero wtedy, kiedy powiąże się bezpośrednio z firmą (otrzyma specjalne pełnomocnictwo imienne). Jest to problem szczególnie dla dużych firm, zatrudniających kilkuset agentów celnych, bo trudno sobie wyobrazić, że klient podpisze np. 300 pełnomocnictw imiennych, a z drugiej strony, z góry nie wiadomo, kto tę daną usługę będzie realizować. Z drugiej strony, agencje celne są w ten sposób przymuszane do ujawniania wrażliwych danych osobowych swoich pracowników swoim klientom (ID SISC jest oparty na numerze PESEL). Jest to przykład bezsensu, który skutecznie komplikuje życie agencjom celnym, agentom, podmiotom gospodarczym, jednocześnie nie niosąc żadnej "wartości dodanej" dla administracji celnej.