



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 października 2010 r.

Sygn. akt P 29/10



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego z dnia 14 kwietnia 2010 r. (sygn. akt P 29/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.) **jest zgodny** z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu pytającego

1. W *petitum* pytania prawnego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (dalej sąd pytający albo sąd) zarzucił niezgodność art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.; dalej ustawa albo ustawa – Prawo celne) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Przedmiotem pytania prawnego jest art. 93 ust. 2 ustawy, który stanowi: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, stawki opłat, o których mowa w ust. 1, uwzględniając charakter czynności, za które opłaty te są pobierane”. Opłaty, do których odsyła kwestionowany przepis (ust. 1), to dwa rodzaje opłat za: 1) przechowanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny; 2) wykonywanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego (art. 93 ust. 1 ustawy).

Wykonując delegację ustawową, w dniu 22 kwietnia 2004 r. Minister Finansów wydał rozporządzenie w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz. U. Nr 87, poz. 832; dalej rozporządzenie), w którym określił stawki opłat za przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny, a także za wykonywanie, na wniosek osoby zainteresowanej, czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego (§ 1 rozporządzenia). Przedmiotem oceny Sejmu nie jest rozporządzenie Ministra Finansów, ale dla wyjaśnienia istoty delegacji ustawowej można przywołać jego postanowienia dotyczące wysokości opłat celnych. Zgodnie z rozporządzeniem, za przechowanie towarów niewspółnotowych w depozycie pobiera się opłatę w wysokości 5% ich wartości celnej, jednak nie mniej niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w kwartale poprzedzającym przyjęcie towarów do

depozytu – za każdy rozpoczęty miesiąc (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Za przechowanie towarów niewspólnotowych w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny pobiera się opłatę w wysokości 2% wartości celnej towaru za pierwszy rozpoczęty miesiąc, a za każdy rozpoczęty następny miesiąc – w wysokości 1% wartości celnej towaru (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). Za przechowanie towarów wspólnotowych w depozycie lub magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny pobiera się opłatę w wysokości określonej odpowiednio w ust. 1 lub 2, z tym że podstawę ustalenia wysokości opłaty stanowi wartość rynkowa towaru identycznego lub podobnego z dnia przyjęcia towaru do depozytu lub magazynu czasowego składowania (§ 2 ust. 3 rozporządzenia). Rozporządzenie ustala także stawkę opłaty za czynności podejmowane w wyniku wykonywania na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego w wysokości 30 zł za każdą rozpoczętą godzinę pracy funkcjonariusza celnego, w tym za czas niezbędny na dojazd oraz za opóźnienia i przerwy w ich wykonywaniu, niezawinione przez funkcjonariusza celnego (§ 4 rozporządzenia).

3. W ocenie sądu pytającego, art. 93 ust. 2 ustawy „ma charakter blankietowy i nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 3). Sąd zaznaczył, że art. 93 ust. 2 ustawy „mimo że dotyczy obowiązku ponoszenia opłat stanowiących dochód budżetu państwa (a więc o charakterze publicznoprawnym), nie określa żadnych granic realizacji tego obowiązku. Za niewystarczającą w omawianym zakresie należy uznać zawartą w tym przepisie dyspozycję «uwzględnienia charakteru czynności, za które opłaty te są pobierane». Dyspozycja ta pozostawiła bowiem nieograniczoną swobodę ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w ustaleniu minimalnych i maksymalnych stawek analizowanej opłaty, co w konsekwencji doprowadziło do nieuprawnionego określenia ram obowiązku dopiero w akcie rangi podustawowej (bez uprzedniej delegacji ustawowej w tym przedmiocie)” (pismo procesowe, s. 5).

Sąd podkreślił ponadto, że „zarówno w upoważnieniu ustawowym, jak i w samym rozporządzeniu wykonawczym nie została zachowana ekwiwalentność dwóch praw: prawa do ochrony własności prywatnej (do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie zajętego mienia, stanowi ono własność skarżącego) i prawa władzy

publicznej do żądania opłat związanych z realizacją tego prawa”.

Zdaniem sądu, przyjmując pewne uproszczenie, delegacja ustawowa zawarta w art. 93 ust. 2 ustawy, w której minister właściwy do spraw finansów publicznych ma określić stawki niektórych opłat celnych, uwzględniając charakter czynności, za które opłaty te są pobierane, jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność ta polega między innymi na braku określenia w delegacji ustawowej precyzyjnych wytycznych.

4. Jako drugi wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu sąd pytający wskazał art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu pytania stwierdził ogólnie, że art. 93 ust. 2 ustawy narusza „ogólną zasadę «sprawiedliwości społecznej», z której wywodzi się również zasada równości oraz proporcjonalności. Z kwestionowanej regulacji wynika bowiem, że osoby, których towary o niewielkiej wartości są przechowywane w magazynie, ponoszą relatywnie wyższą opłatę niż osoby, których przechowywane towary mają większą wartość” (pytanie prawne, s. 5).

Argumentację tę sąd poszerzył w piśmie procesowym z 15 czerwca 2010 r., usuwającym braki formalne pytania prawnego (dalej pismo procesowe), stwierdzając, że niezgodność polega na sprzeczności z dwoma wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadami: określoności przepisów prawa i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W jego ocenie: „(...) w demokratycznym państwie prawnym wszelkie obowiązki jednostek o charakterze publicznoprawnym powinny być wprowadzone w ustawie, która dodatkowo powinna określać przesłanki do nałożenia tego obowiązku i granice jego realizacji. Nie może budzić żadnych wątpliwości, że w przypadku opłat granice realizacji tego obowiązku wyznacza minimalna i maksymalna ich wysokość. Tymczasem, przepis art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne, stanowiący delegację ustawową do wydania rozporządzenia określającego stawki opłat pobieranych przez organy celne, mimo że dotyczy obowiązku ponoszenia opłat stanowiących dochód budżetu państwa (a więc o charakterze publicznoprawnym), nie określa żadnych granic realizacji tego obowiązku. Za niewystarczającą w omawianym zakresie należy uznać zawartą w tym przepisie dyspozycję «uwzględnienia charakteru czynności, za które opłaty te są pobierane». Dyspozycja ta pozostawiła bowiem nieograniczoną swobodę ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w ustalaniu minimalnych

i maksymalnych stawek analizowanej opłaty, co w konsekwencji doprowadziło do nieuprawnionego określenia ram obowiązku dopiero w akcie rangi podstawowej (bez uprzedniej delegacji ustawowej w tym przedmiocie)” (pismo procesowe, s. 5).

Należy zatem przyjąć, że również art. 2 Konstytucji posłużył sądowi jako podstawa zarzutu odnośnie do sposobu ukształtowania wytycznych dotyczących aktu wykonawczego, jako nazbyt ogólnych, a przede wszystkim pozbawionych jednoznacznych ustawowych progów wysokości opłat, które wiązałyby właściwego ministra przy projektowaniu rozporządzenia.

II. Wzorce konstytucyjne

1. Konstytucyjne elementy delegacji ustawowej

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia jest to zatem przepis ustawy, stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji i skonkretyzowanych w tymże upoważnieniu (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 11).

Aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg szczególności przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: a) organ właściwy do wydania rozporządzenia, b) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz c) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Organ stanowiący rozporządzenie może normować wyłącznie te materie, które mieszczą się w zakresie spraw wskazanych w upoważnieniu ustawowym. Wyjście poza granice upoważnienia oznacza zarazem wyjście poza zakres przyznanej kompetencji prawodawczej i stanowi naruszenie Konstytucji (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008,

s. 136).

Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia „wytycznych”. Dla ustalenia znaczenia tego terminu nie można również odwołać się do koncepcji tzw. pojęć zastanych, ponieważ polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu (M. Żabicka-Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 32).

Zgodnie z § 66 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wytyczne są rozumiane jako wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań lub sposobu ukształtowania treści, która ma się znaleźć w rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się do „wytycznych dotyczących treści aktu”, nie ulega zatem wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (np. wyrok TK z 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy”. Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą mieć charakter negatywny, a więc wykluczać określone unormowania, jak i charakter pozytywny, tzn. wskazywać kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, jakie ma spełniać dane unormowanie oraz funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu (zob. np. wyroki TK z: 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08).

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości w ustawie (zob. np. wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08).

Istotny przy tym jest fakt, że minimum treściowe wytycznych nie ma

charakteru stałego i jest wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć jedynie czysto blankietowego charakteru (zob. np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08).

Stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05).

Brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione. Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. W przypadku gdy rekonstrukcja taka okaże się jednak niemożliwa, przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08).

2. Zasady: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, określoności przepisów prawa, sprawiedliwości społecznej

2.1. Artykuł 2 Konstytucji statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, stanowiąc iż: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to jedna z najbardziej ogólnych zasad konstytucyjnych, której treść podlega ciągłej wykładni organów bezpośrednio stosujących ustawę zasadniczą (por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9).

Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „(...) w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się

ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (sygn. akt K 48/04; por. także wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobnie Trybunał wypowiedział się (w pełnym składzie) w wyroku z 25 kwietnia 2001 r., w którym – podtrzymując swoje wcześniejsze stanowisko – stwierdził, że analizowana zasada opiera się na: „(...) pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...) Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach (...). Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (sygn. akt K 13/01; zob. także wyroki TK z: 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 14 czerwca 2000 r., sygn. akt

P 3/00; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 218).

2.2. Także zasada określoności prawa ma źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Wynika z niej, że przepisy powinny być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza wówczas, gdy chodzi o ochronę praw i wolności jednostki.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; podobnie m.in. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 28 maja 2003 r., sygn. akt K 44/02; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05, 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06).

Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak również, że nie każdy brak precyzji przepisu oznacza naruszenie zasady określoności prawa, lecz dopiero taki, którego stopień osiąga pewien pułap. Zdaniem sądu konstytucyjnego: „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06).

W wyroku z 3 grudnia 2002 r. Trybunał stwierdził natomiast, że: „Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią

związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (sygn. akt P 13/02; por. też W. Sokolewicz, *op. cit.*, komentarz do art. 2, s. 51).

2.3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę sprawiedliwości społecznej traktuje się przede wszystkim jako ogólną zasadę ustrojową. Niekiedy przyjmuje się ponadto, że stanowi ona podstawę konkretnego prawa podmiotowego, podlegającego konstytucyjnej ochronie, tj. prawa do sprawiedliwego traktowania. Model demokratycznego państwa prawa zakłada, że realizuje ono ideę sprawiedliwości społecznej, pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymania się od ukształtowania niesprawiedliwych, nieopartych na obiektywnych kryteriach, przywilejów dla wybranych grup podmiotów (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Zasada sprawiedliwości społecznej ma więc przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś – korygując skutki jej zastosowania.

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że „na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (...). Kontynuując tę linię orzeczniczą, należy podkreślić, że na treść zasady

sprawiedliwości składa się również szereg szczegółowych zasad prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad szczegółowych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 konstytucji, należy w szczególności zasada równości” (wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00).

III. Analiza zgodności

1. Przepisy prawa celnego Unii Europejskiej (dalej także UE) regulują zasadnicze kwestie obrotu towarowego, nie regulują jednak wszystkich zagadnień. W niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą, w innych zaś są zobligowane do ustanowienia przepisów krajowych. Dotyczy to w szczególności tej problematyki, gdzie brak regulacji krajowych mógłby doprowadzić do pozbawienia skuteczności przepisów prawa UE. Innymi słowy, krajowe regulacje w zakresie prawa celnego mają charakter uzupełniający wobec prawa UE.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że analizowana delegacja ustawowa zawarta jest w ustawie – Prawo celne, która „reguluje w zakresie uzupełniającym przepisy prawa wspólnotowego” (art. 1). Polskie prawo celne jest elementem unijnego prawa celnego. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej prawo celne należy stosować „trójśczeblowo”. Po pierwsze – podstawowymi aktami prawnymi w zakresie unii celnej i prawa celnego są: rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (dalej WKC) oraz rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (dalej PWKC). Ze swej istoty rozporządzenia te należy stosować jednolicie na całym obszarze celnym UE. Po drugie – w zakresie prawa celnego, ale jedynie w sposób uzupełniający, stosuje się krajowe przepisy celne (np. ustawa – Prawo celne i inne ustawy tzw. okołocelne). Po trzecie – ważne znaczenie dla praktycznego funkcjonowania krajowego prawa celnego mają przepisy wykonawcze do ustaw (wydawane najczęściej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Polskie przepisy celne (ustawy i rozporządzenia) nie zastępują więc regulacji UE, ale je uzupełniają i doprecyzowują (por. A. Kuś, *Podstawy prawa celnego*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 2008, s. 296).

2. Zasadniczy problem konstytucyjny wynikający z analizowanego pytania prawnego dotyczy oceny zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji delegacji ustawowej zawartej w art. 93 ust. 2 ustawy. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż upoważnienie ustawowe jest zgodne z Konstytucją, jeżeli ma szczegółowy charakter pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym (por. pkt II.1 stanowiska). Oznacza to, że upoważnienie musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia (zakres podmiotowy), zakres spraw przekazanych do uregulowania (zakres przedmiotowy), wytyczne dotyczące treści aktu (zakres treściowy).

3. Upoważnienie ustawowe sformułowane w art. 93 ust. 2 ustawy spełnia wymóg szczególności podmiotowej. Wskazuje bowiem ministra kierującego działem administracji rządowej – właściwego do spraw finansów publicznych, jako podmiot zobowiązany do wydania rozporządzenia. Przepis ten określa również zakres spraw przekazanych do uregulowania. Przedmiotem rozporządzenia ustawodawca uczynił określenie stawek opłat za przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny oraz za wykonywanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego.

4. Podstawowy zarzut pytającego sądu dotyczy braku wytycznych w delegacji ustawowej. Zdaniem Sejmu, zarzut ten jest nietrafny.

Formułując treść art. 93 ust. 2 ustawy, ustawodawca zastrzegł, że organ wydający rozporządzenie, ustalając stawki opłat za przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny oraz za wykonywanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego (dalej też opłaty albo opłaty celne), musi uwzględnić „charakter czynności, za które opłaty te są pobierane”. Wymienione opłaty są jednym z rodzajów opłat celnych funkcjonujących w obrocie towarowym z zagranicą. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że opłaty celne są to świadczenia publicznoprawne związane z niektórymi czynnościami organów celnych, które charakteryzują się trzema podstawowymi cechami. Po pierwsze – mogą być

świadczeniem odpłatnym (ekwiwalentnym), po drugie – mogą być formą sankcji (mają charakter represyjny), oraz – po trzecie – mogą stanowić formę ochrony rynku Unii Europejskiej (por. A. Kuś, *Podstawowe opłaty celne w obrocie towarowym z zagranicą*, „Przegląd Prawa Gospodarczego” 2003, nr 2, s. 26-27).

Analizowana delegacja ustawowa określa dwa różne rodzaje czynności, za które pobierane są opłaty celne w wysokości uszczegółowionej w rozporządzeniu. Pierwsza z nich jest to opłata za „przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny”. Instytucja depozytu celnego określona jest w art. 35 ustawy. W depozycie urzędu celnego przechowuje się czasowo trzy rodzaje towarów: a) towary niewspólnotowe przed uzyskaniem przez nie przeznaczenia celnego bądź towary wspólnotowe niedopuszczone do wywozu, jeżeli cofnięcie towarów odpowiednio poza obszar celny UE lub na ten obszar albo ich złożenie w magazynie czasowego składowania jest niemożliwe lub utrudnione; b) towary zajęte w celu uregulowania ich sytuacji; c) inne towary, w przypadkach przewidzianych w przepisach odrębnych. Towary przyjęte do przechowania w depozycie mogą być przekazane przez organ celny innej osobie do przechowania pod dozorem celnym. Przechowaniu w depozycie nie podlegają towary niebezpieczne, szkodliwe dla zdrowia lub środowiska naturalnego oraz łatwo psujące się. Generalnie można przyjąć, że instytucja depozytu ma na celu stworzenie możliwości czasowego przechowywania towarów na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z państwami trzecimi, w sytuacji, gdy z określonych przyczyn (nie leżących po stronie organu celnego) towary te czasowo nie mogą zostać objęte wnioskowaną procedurą celną. Instytucja depozytu celnego jest więc – przyjmując pewne uproszczenie – usługową działalnością prowadzoną przez organy celne na rzecz importerów (eksporterów). Osoby dokonujące obrotu towarowego z zagranicą, co do zasady, nie mają zatem obowiązku, a jedynie możliwość skorzystania w określonej sytuacji z depozytu urzędu celnego. Opłaty celne pobierane przy tej okazji mają więc charakter ekwiwalentny (nie są formą represji lub nie mają charakteru ochronnego) i pobierane są za określone czynności organu celnego.

Użyte w delegacji ustawowej pojęcie „magazyn czasowego składowania” również wymaga wyjaśnienia (por. D. Błasiak-Barnuś, *Leksykon prawa celnego*, Warszawa-Bydgoszcz 2006, s. 91). Pojęcie to wiąże się z wprowadzeniem towarów na obszar celny Unii Europejskiej (por. art. 50 WKC). Towary przed nadaniem im

przeznaczenia celnego przechowywane są odpłatnie w magazynach czasowego składowania. Magazyny te mogą być prowadzone przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie UE (przewoźnicy, spedycje) bez uzyskaniu pozwolenia. Wyjątkowo magazyny celne prowadzone mogą być przez organy celne (szerzej zob. P. Witkowski, *Instytucje wspólnotowego prawa celnego w międzynarodowym obrocie towarowym*, Chełm 2008, s. 86 i n.). Magazyn celny służy więc do czasowego składowania towarów, które zostały przedstawione organowi celnemu celem nadania im przeznaczenia celnego. Zegóły prowadzenia magazynów celnych (np. warunki, tryb tworzenia, zasady przeprowadzania oględzin) określa minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Drugą czynnością, za którą pobiera się opłaty celne, jest „wykonywanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego”. Przepisy WKC nie wykluczają tworzenia szczegółowych regulacji krajowych, wydanych w celu stosowania prawa celnego UE (por. art. 1 WKC). Skoro przepisy WKC posługują się pojęciem „miejsce wyznaczone lub uznane przez organy celne”, a nie wyjaśniają zakresu tego pojęcia, oznacza to, że ta kwestia została pozostawiona do uregulowania przez przepisy wydawane w państwie członkowskim UE. Przepisy WKC nie definiują ani nie określają warunków, jakie należy spełnić dla powstania „miejsca uznanych lub wyznaczonych”, to przepisy ustawy – Prawo celne (i wydane na podstawie delegacji ustawowej rozporządzenie) powinny regulować tę tematykę. Istotą „miejsca uznanego” jest uzyskanie przez podmiot zainteresowany korzyści w postaci ułatwienia odprawy celnej towarów, a więc świadczenia na jego rzecz usługi ponadstandardowej, za którą zainteresowany ponosi dodatkowe opłaty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 marca 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2150/2005).

5. Sąd pytający zarzucił, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, które ma określać stawki szczegółowych opłat, nie są wystarczająco precyzyjne i nie spełniają wymagań, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także – uzupełniająco – art. 2 Konstytucji (m.in. co do ich określoności).

Zarzut ten należy uznać za bezpodstawny. Analiza art. 93 ustawy prowadzi bowiem do wniosku, że: po pierwsze, opłaty celne pobierane są wyłącznie za

czynności podjęte przez organy celne (art. 93 ust. 1); po drugie wysokość tych opłat została uzależniona od charakteru czynności, za które są one pobierane (art. 93 ust. 2).

Dodatkowe wskazówki co do treści aktu wykonawczego można odnaleźć w pozostałych przepisach analizowanej ustawy – Prawo celne. Określają one charakter czynności podejmowanych w związku z przechowywaniem towarów, bądź w miejscu innym niż urząd celny lub poza godzinami pracy urzędu celnego, doprecyzowując tym samym wytyczne wskazane w art. 93 ust. 2 ustawy.

Z treści art. 16 ustawy wynika, że warunki i tryb tworzenia oraz prowadzenia magazynów czasowego składowania muszą uwzględniać „zapewnienie właściwego dozoru celnego i kontroli celnej towarów w nich składowanych”. W myśl art. 6 ustawy: „czynności w ramach dozoru celnego (kontrola celna) oraz zakres tych czynności określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz.1323 ze zm.)”. Pojęcie dozoru celnego jest zaś określone w art. 4 pkt 13 WKC, zgodnie z którym dozór celny oznacza „ogólne działania prowadzone przez organy celne w celu zapewnienia przestrzegania przepisów prawa celnego oraz, w razie potrzeby, innych przepisów mających zastosowanie do towarów znajdujących się pod dozorem celnym”. Kontrola celna zaś oznacza „wykonywanie specjalnych czynności przez organy celne w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów celnych i innych przepisów dotyczących wwozu, wywozu, tranzytu, przewozu i końcowego wykorzystania towarów w obrocie pomiędzy obszarem celnym Wspólnoty a państwami trzecimi oraz obecności towarów nieposiadających statusu wspólnotowego; takie działania mogą obejmować weryfikację towarów, sprawdzanie danych na zgłoszeniu oraz istnienia i autentyczności dokumentów elektronicznych lub sporządzonych w formie pisemnej, kontrolę księgowości i innych dokumentów przedsiębiorstw, kontrolę środków transportu, kontrolę bagaży i innych towarów przewożonych przez osoby oraz prowadzenie dochodzeń w postępowaniu administracyjnym i innych podobnych czynności” (por. art. 4 pkt 14 WKC). Z takiego zestawienia przepisów wynika zatem, iż ustawowe wytyczne nie mają blankietowego, niedookreślonego charakteru, lecz skonstruowane są przy użyciu pojęć o precyzyjnie określonym, tak w samej ustawie – Prawo celne, jak również w innych aktach prawnych, znaczeniu.

Artykuł 35 ust. 4 ustawy zastrzega natomiast, że przyjmowanie oraz przechowywanie towarów w depozycie urzędu celnego musi mieć na uwadze

w szczególności „uproszczenie formalności w przyjmowaniu towarów do depozytu”. Przepis ten wskazuje zatem konieczność podejmowania przez organ celny czynności o charakterze administracyjnym.

Z kolei na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy: „W uzasadnionych przypadkach i na warunkach określonych przez organ celny czynności przewidziane przepisami prawa celnego mogą być dokonywane w miejscach wyznaczonych lub uznanych przez organ celny”. W myśl ust. 2 tego przepisu, istotnym wymogiem, jaki musi spełniać miejsce, w którym tego rodzaju czynności mogą być dokonywane, jest „konieczność skutecznego sprawowania dozoru celnego”.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że ustawodawca przewidział, że wysokość opłat celnych powinna być proporcjonalna do nakładu podejmowanych przez organy celne czynności o charakterze kontrolnym i administrującym – w przypadku opłat za przechowywanie towarów oraz innych czynności przewidzianych przepisami prawa celnego – w przypadku opłat za wykonywanie czynności w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego. Takie też dyrektywy skierował do organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych za wydanie rozporządzenia. Opłaty te nie stanowią opłat represyjnych (tak jak np. nieobowiązująca już w prawie celnym opłata manipulacyjna dodatkowa mająca charakter kary administracyjnej; por. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04), nie są też opłatami o charakterze ochronnym. Stawki opłat powinny więc uwzględniać charakter poszczególnych czynności organów celnych, za które opłaty te są pobierane. Nie ulega wątpliwości, że charakter tych czynności nie jest jednolity. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca, posługując się zwrotem „uwzględniając charakter czynności, za które opłaty te są pobierane”, uczynił delegację ustawową blankietową. Kazuistyczne wymienienie w art. 93 ust. 2 ustawy czynności, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu stawek opłat celnych za przechowanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny oraz wykonywanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego, nie czyniłoby zadość zasadom poprawnej legislacji. Trudno byłoby bowiem wskazać jednolity (adekwatny do wszystkich sytuacji faktycznych) katalog tych czynności.

6. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 93 ust. 2 ustawy –

Prawo celne **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji i wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa.

7. W ocenie pytającego sądu skutkiem tak ukształtowanej delegacji ustawowej jest między innymi to, że „osoby nielegalnie wprowadzające na obszar celny Wspólnoty [od 1 grudnia 2009 r. na obszar celny Unii Europejskiej – uwaga własna] niewielkie ilości towaru o niskiej wartości zupełnie inaczej odczuwają nałożoną taką samą opłatę za przechowanie, jak osoby nielegalnie wprowadzające towar o wartości np. 1000 zł. Ustalona w niewspółmiernej wysokości opłata staje się w istocie kolejną sankcją nakładaną na osobę” (por. pytanie prawne, s. 6). Zdaniem Sejmu, z takim stwierdzeniem nie można się zgodzić.

Omawiane opłaty celne mają charakter publicznoprawny. Nie mają przy tym charakteru represyjnego ani ochronnego (o czym była już mowa), ale administracyjny. Do określenia minimalnego zakresu regulacji ustawowej w przypadku opłat o charakterze publicznoprawnym decydujące znaczenie ma ich charakter (por. orzeczenie TK z 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że do przepisów administracyjnych nie odnoszą się tak surowe wymagania konstytucyjne, jak wobec regulacji o charakterze represyjnym (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93). Ustawodawca posiada w tym wypadku większą swobodę i jednocześnie może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia szerszy zakres materii.

Przykładowo charakter represji posiadają rozwiązania przewidziane w art. 31 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „Jeżeli umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne zakazują posiadania towarów, ich rozpowszechniania lub obrotu nimi albo uzależniają ich posiadanie, rozpowszechnianie lub obrót nimi od spełnienia określonych wymogów, a wymogi te nie zostały spełnione, organ celny w celu uregulowania sytuacji towaru może: 1) cofnąć towar poza obszar celny Wspólnoty lub nie zezwolić na opuszczenie tego obszaru, 2) zająć towar i wystąpić o orzeczenie jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa – chyba że umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne przewidują inny sposób postępowania”. Zatem, za brak spełnienia prawem określonych wymogów, ustawodawca przewidział sankcję w postaci zajęcia towaru i orzeczenia przez sąd jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa (art. 31 ust. 2 ustawy). Jednocześnie ustawodawca przesądził, że koszty związane z przechowywaniem towaru ponoszą solidarnie osoba, na której ciąży obowiązek

wynikające z przepisów prawa celnego, oraz każda inna osoba, w której posiadaniu znajdował się towar bezpośrednio przed jego zajęciem (art. 31 ust. 6 ustawy). Pokrycie kosztów przechowania towaru nie jest już w istocie sankcją, a jedynie opłaceniem dodatkowych czynności, jakie organy celne musiały podjąć w związku z koniecznością dozoru i administrowania nim.

8. Jak wspomniano wcześniej, art. 93 ust. 2 ustawy zastrzega, że opłaty celne są pobierane za czynności organów celnych, a ich wysokość pozostaje w proporcji do nakładu pracy tych organów. Podkreślić także należy, iż – w rozpatrywanym przez sąd stanie faktycznym – nielegalnie wprowadzono na obszar celny Unii Europejskiej towary, następnie zajęto je w trybie art. 30 ustawy – Prawo celne i umieszczono w depozycie urzędu celnego. Bez znaczenia pozostaje, czy organy celne przyjęły do depozytu znaczną czy też niewielką ilość towaru, oraz jaka była jego rzeczywista wartość celna. Podstawowe czynności organów celnych w obu przypadkach będą takie same (np. czynności związane z dozorem celnym, kontrolą celną lub inne czynności administracyjne). Uzasadnia to, aby wysokość opłaty celnej minimalnej była uzależniona od „charakteru czynności organów celnych”, a nie uwzględniała ilości lub wartości celnej towarów. Zgodzić się można z poglądem Ministra Finansów, iż „wprowadzenie minimalnej stawki opłaty miało na celu postawienie pewnej bariery dla traktowania depozytu urzędu celnego jako tańszego magazynu czasowego składowania niż te prowadzone przez przedsiębiorców – miało w tym zamierzeniu zapobiec możliwości długiego przechowywania towarów o niskiej wartości, lecz np. o dużej masie czy gabarytach przy bardzo niskiej opłacie za ich składowanie” (por. pismo procesowe Ministra Finansów z 27 sierpnia 2010 r., s. 4). W tym kontekście – na marginesie rozważań – warto również przypomnieć zasadę prawną (akceptowaną też przez Trybunał Konstytucyjny; por. np. wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01), zgodnie z którą: prawo nie ochrania sytuacji zaistniałych z działań bezprawnych (*nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*). Zasada ta powinna stanowić swoiste tło oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu w realiach sprawy zawistej przed sądem pytającym.

Opłaty minimalne (niezależnie od wartości przedmiotu sporu) występują w polskim systemie prawnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2008 r. (sygn. akt P 49/07) analizował generalny charakter opłat sądowych (ustalenia w tym

zakresie *mutatis mutandis* można odnieść do niniejszej sprawy), wskazując między innymi, że: „Wysokość opłat sądowych – pozostając w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nie utrudniając ochrony praw obywateli – może być uzasadniona nakładami na konkretne postępowanie. W zależności bowiem od stopnia jego złożoności różny jest stopień zaangażowania aparatu państwowego. (...) System kosztów sądowych nie może pozostawać oderwany od określonej polityki państwa. W konsekwencji regulacja kosztów może prowadzić do ułatwień w procesach o alimenty czy renty oraz utrudnień w procesach prowadzących np. do zmiany sytuacji rodziny (w sprawach o rozwód). Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej”.

Zdaniem Sejmu, minimalne opłaty sądowe – przyjmując dopuszczalną analogię, również opłaty „za czynności organów celnych” – mogą być ustalane bez względu na wartość towaru (decyzja taka mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy). Przyjęcie takiego rozwiązania jest tym bardziej zasadne, iż w analizowanej sprawie mamy do czynienia z nielegalnym wprowadzeniem towarów na obszar celny Unii Europejskiej. Wszystko to nie oznacza jednak, że opłaty te mają charakter represyjny (stanowią one opłaty za poszczególne czynności organów celnych, które muszą być wykonane bez względu na ilość lub wartość towaru nielegalnie wprowadzonego na obszar celny UE).

9. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wskazał także terminy przechowywania towarów w depozycie celnym (pytanie prawne, s. 2). Warunki przyjmowania towarów do depozytu urzędu celnego, wydawania towarów z depozytu, a także przypadki, w których organ celny odmówi przyjęcia towarów do depozytu oraz terminy przechowywania towarów w depozycie, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 lipca 2004 r. w sprawie depozytu urzędu celnego (Dz. U. Nr 169, poz. 1771; dalej jako rozporządzenie w sprawie depozytu). Zasadą jest, że termin przechowywania towarów w depozycie wynosi dwa miesiące. Termin ten może być przedłużony o cztery miesiące na wniosek osoby składającej towary do depozytu albo której zatrzymano lub zajęto towar lub osoby przez nią upoważnionej (§ 10 ust. 1 w związku z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie depozytu). Terminy te mogą być jednak inne, gdyż okresy przechowywania towarów zajętych lub zatrzymanych są uzależnione od rozstrzygnięć wydanych przez

właściwe organy (§ 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie depozytu). Co do zasady konieczność wydłużenia postępowania *in casu* bywa nieunikniona, gdyż – zgodnie z art. 46 Konstytucji – „przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że termin „przepadek rzeczy”, w rozumieniu ustawy zasadniczej, jest bliski pojęciu „odjęcia własności”, które sprowadza się do zewnętrznego pozbawienia jednostki własności przez działania władzy publicznej (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03). Oznacza to, że każdy wypadek odjęcia własności w ramach pewnej procedury i przez orzeczenie jakiegoś organu musi odpowiadać kryteriom sformułowanym w art. 46 Konstytucji, a więc przede wszystkim musi być dokonany na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (por. wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 28/99, w którym Trybunał orzekł niekonstytucyjność przepisów zezwalających na konfiskatę samochodów na podstawie decyzji organów celnych). Przez przyjęcie takiego trybu postępowania termin przechowywania towarów w depozycie celnym niekiedy musi zostać więc odpowiednio przedłużony.

Przedłużenie terminu pozostawiania towaru w depozycie nie oznacza jednak, że mamy do czynienia z sankcją finansową wobec osoby, której towar jest przechowywany. Dodatkowe opłaty pobierane po upływie 2 miesięcznego terminu podstawowego są opłatami za „czynności organów celnych” (np. dozór celny i inne czynności administracyjne). Jak już wspomiano, nie mają one charakteru represyjnego, ale administracyjny. Opłaty te są naliczane wyłącznie do czasu „rozstrzygnięć wydanych przez właściwe organy”. Granica czasowa naliczania opłat za przechowywanie towarów w depozycie celnym została zatem dookreślona. Poza zakresem rozważań Sejmu pozostaje natomiast ocena praktyki organów państwa w sprawie, która dała sądowi pytającemu asumpt do wystąpienia z pytaniem prawnym. Ewentualne ekscesy (niestaranność czy opieszałość) pozostają w tym incydentalnym przypadku bez wpływu na ocenę konstytucyjności zaskarżonych regulacji; należy je traktować – ewentualnie – jako skargę na stosowanie prawa.

10. Z treści art. 93 ust. 2 ustawy wynika, że wysokość opłaty celnej ma pozostawać w proporcji do czynności organów celnych podejmowanych w związku z koniecznością przechowania towaru. Uzależnienie na poziomie ustawowym wysokości opłat celnych od nakładu pracy organów celnych, a także określenie

charakteru czynności wykonywanych przez te organy, czyni zadość wymogom konstytucyjnym. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne **jest zgodny** z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami: sprawiedliwości społecznej i zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa.

MARSZAŁEK SEJMU



Grzegorz Schetyna