



Minister Finansów

PC/PC2/86/218/KXJ/2010/BMI9-9023

Warszawa, 20 sierpnia 2010 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA

wpl.
dnia

24. 08. 2010

L.dz. L. zał.

Pan

Bohdan Zdziennicki

Prezes

Trybunału Konstytucyjnego

honorowy Panie Prezeso,

W związku z pismem Pana Prezesa sygn. akt P 29/10 z dnia 6.07.2010r. informującym o wpłynięciu do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie dotyczącego zgodności art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn.zm.) i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz. U. Nr 87, poz. 832) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, uprzejmie przedstawiam wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne zawarte jest upoważnienie ustawowe do określenia przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia stawek opłat pobieranych przez organy celne. Upoważnienie to dotyczy stawek dwóch rodzajów opłat pobieranych przez organy celne, określonych w art. 93 ust. 1 tej ustawy, tj. opłat za:

- przechowanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny oraz,
- wykonanie na wniosek osoby zainteresowanej czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego.

Z uwagi na odmienny charakter ww. dwóch rodzajów czynności, za które pobierane są opłaty, tj. przechowanie towaru oraz czynności polegające np. na kontroli zgłoszeń celnych i kontroli towaru, w ww. przepisie delegacyjnym upoważniającym Ministra Finansów do określenia stawek opłat zawarta została wytyczna nakazująca, przy określeniu stawek opłat za poszczególne czynności, uwzględnienie charakteru tych czynności. Innymi słowy – wytyczna ta nakazuje Ministrowi Finansów odróżnienie charakteru tych dwóch rodzajów czynności i określenie dla nich stawek opłat, uwzględniających charakter danej czynności.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego prezentowanym m.in. w wyrokach z dnia 26 października 1999r. sygn. K. 12/99, z dnia 9 listopada 1999r. sygn. K. 12/99, z dnia 17 października 2000r. sygn. K. 16/99, z dnia 29 maja 2002r. sygn. P. 1/01, z dnia 6 maja 2003r. sygn. P. 21/01, sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne (ich brak w ogóle przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia). Po drugie do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie ma zasada konstytucyjna: im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla jednostki, tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Oznacza to, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a określane jest ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.

W świetle wyżej przywołanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wydaje się uprawioną opinią, iż regulacje dotyczące opłat za przechowanie towarów w depozycie urzędu celnego nie naruszają przepisów Konstytucji RP.

Regulacje zawarte w będących przedmiotem pytania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004r. – Prawo celne i § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne - dotyczą przechowania towaru w depozycie urzędu celnego. Instytucja depozytu urzędu celnego określona jest w art. 35 ustawy – Prawo celne. Instytucja ta co do zasady powołana została w celu stworzenia możliwości czasowego przechowania towarów na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z krajami trzecimi, w sytuacji gdy z określonych przyczyn (nie leżących po stronie organu celnego) towary te czasowo nie mogą zostać objęte wnioskowaną procedurą celną. Wyjątkiem jest regulacja zawarta w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo celne, przewidująca możliwość przechowania w depozycie urzędu towarów zajętych w celu uregulowania ich sytuacji. Instytucja depozytu jest więc co do zasady pewnego rodzaju odpłatną usługą prowadzoną przez urząd celny na rzecz klienta (importera lub eksportera towaru). Osoba dokonująca obrotu towarowego z zagranicą nie ma zatem obowiązku, a ma jedynie możliwość skorzystania w określonej sytuacji z depozytu urzędu celnego. Z zasady bowiem towary wprowadzane na obszar Wspólnoty przed nadaniem im przeznaczenia celnego przechowywane są odpłatnie w magazynach czasowego

składowania, prowadzonych na obszarze całego kraju przez podmioty gospodarcze. Opłata za przechowanie towaru w depozycie urzędu celnego jest więc daniną publicznoprawną, mającą charakter świadczenia odpłatnego, pobieranego w związku z określoną usługą świadczoną przez organ administracji publicznej.

Ustawodawca określając obowiązek uiszczenia opłaty za przechowanie towaru w depozycie urzędu celnego w ustawie – Prawo celne, przekazał Ministrowi Finansów upoważnienie do określenia stawki celnej tej opłaty w drodze rozporządzenia, formułując jednocześnie wskazanie merytoryczne co do treści, które mają być w nim zawarte. Przyjmując, iż regulacja dotycząca opłaty za przechowanie towaru w depozycie nie ingeruje stricte w prawa i wolności obywatelskie, należy uznać, że upoważnienie do określenia stawek tej opłaty, w tym również minimalnej wysokości tej opłaty w drodze aktu podstawowego nie narusza Konstytucji RP, a wytyczna sformułowana w art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne, choć ogólna, zawiera jednak pewne wskazanie merytoryczne co do treści rozporządzenia i w świetle przepisów Konstytucji jest poprawna i wystarczająca.

Minister Finansów wykonując delegację ustawową z art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne, mając na uwadze wytyczną z ww. przepisu określił stawkę opłaty za przechowanie towaru w depozycie urzędu celnego mając na uwadze charakter czynności, za którą opłata ta jest pobierana. Stawka tej opłaty określona została w formule procentowej, przy czym podstawą obliczenia opłaty jest dla towaru niewspólnotowego wartość celna, a dla towaru o statusie wspólnotowym wartość rynkowa towaru identycznego lub podobnego. Określona została jednocześnie minimalna kwota opłaty. Tak przyjęty sposób określenia opłaty za przechowanie towaru w depozycie jest uzasadniony i adekwatny do charakteru czynności, za którą opłata jest pobierana, tj. przechowania towaru. Przedmiotem przechowania są towary o różnej wartości i wysokość takiej opłaty powinna być zróżnicowana właśnie w zależności od wartości przechowywanego towaru. Wprowadzenie opłaty minimalnej i sposób jej określenia poprzez odniesienie się do przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, a nie np. poprzez wprowadzenie stawki kwotowej, wynikało natomiast z przyczyn o charakterze racjonalnym. Wprowadzenie minimalnej stawki określonej kwotowo, tj. np. 100 zł za miesiąc przechowania ma ten sam skutek, co określenie stawki minimalnej w formule procentowej z odniesieniem się do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego ogłaszanego przez Prezesa GUS - z tym, że przy zastosowaniu tej drugiej formuły minimalna stawka opłaty podlega okresowo automatycznej waloryzacji, bez potrzeby dokonywania zmiany w akcie prawnym. Samo zaś wprowadzenie tej minimalnej stawki opłaty miało na celu postawienie pewnej bariery dla traktowania depozytu urzędu celnego jak 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.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzenie minimalnej stawki opłaty naruszyło w sposób oczywisty zasadę ekwiwalentności tej opłaty. W praktyce opłata minimalna (obecnie w wysokości ok. 100 zł za miesiąc przechowania) ma zastosowanie jedynie do towarów o wartości celnej nie przekraczającej kwoty ok. 2.000 zł. Co do zasady przedmiotem obrotu towarowego z krajami trzecimi są towary o znacznej wartości, a w skład wartości celnej wchodzi zarówno wartość towaru, jak i koszty ubezpieczenia, przewozu itp. - stąd też w praktyce opłata minimalna ma raczej rzadkie zastosowanie.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, iż szczególna i odmienna od wyżej przedstawionej sytuacja wystąpiła w konkretnej sprawie, będącej przedmiotem rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie. W tej sprawie przedmiotem przechowania w depozycie urzędu celnego był towar w postaci jednej paczki papierosów, który w świetle przepisów prawa celnego był przedmiotem nielegalnego wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty i jednocześnie przedmiotem tzw. drobnego wykroczenia przemycniczego. W myśl przepisów Kodeksu karnego skarbowego w przypadku przemytu towaru postępowanie karne skarbowe może być prowadzone według zasad ogólnych, co wiąże się z zatrzymaniem przez organ celny przedmiotu przemytu oraz wystąpieniem do sądu o orzeczenie jego przepadku, w trybie przepisów Kks, na rzecz Skarbu Państwa i ukaranie sprawcy grzywną. W sytuacji, gdy przedmiotem przemytu są wyroby tytoniowe, wraz z orzeczeniem ich przepadku w trybie Kks sąd zarządza ich obligatoryjne zniszczenie.

W przypadku drobnych wykroczeń skarbowych od 1 stycznia 2009r. możliwe jest również zastosowanie uproszczonego (mandatowego) trybu postępowania karnego skarbowego, polegającego na dobrowolnym poddaniu się karze przez sprawcę wykroczenia. Przy zastosowaniu tego trybu ukaranie sprawcy mandatem karnym wyłącza możliwość zajęcia przemycanych towarów do postępowania karnego skarbowego i następnie orzeczenia w tym postępowaniu ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa. Oczywiście towary te nie mogą być wydawane sprawcom wykroczeń po przyjęciu mandatu karnego. Towary te jako nielegalnie wprowadzone na obszar celny Wspólnoty podlegają zajęciu na podstawie znowelizowanego z dniem 1 stycznia 2009r. art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo celne, a ich obligatoryjne zniszczenie (art. 31 ust. 4 ww. ustawy) jest poprzedzone ich przepadkiem na rzecz Skarbu Państwa orzekanym przez sąd w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. De facto więc przedmiot wykroczenia karnego skarbowego, przemycany przez

sprawcę wykroczenia ukaranego mandatem pomimo, iż w świetle przepisów Kks nie jest w postępowaniu karnym skarbowym zatrzymywany – w praktyce podlega zajęciu w postępowaniu celnym i następnie ulega przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa w trybie przepisów Kpc. W przypadku zajęcia towaru w postępowaniu celnym jest on do czasu uprawomocnienia się orzeczenia o przepadku przechowywany w depozycie urzędu celnego, a więc za czas tego przechowania sprawca wykroczenia obciążany jest opłatą. Istotnym w tej sprawie jest fakt, iż sprawca „drobnego wykroczenia przemytniczego” ww. opłatą nie byłby obciążony, gdyby nie poddał się dobrowolnie karze i nie przyjął mandatu karnego, a postępowanie karne skarbowe toczyłoby się na zasadach ogólnych.

Należy również zauważyć, iż określony w art. 35 ust 1 pkt 2 ustawy - Prawo celne przypadek przechowania w depozycie towarów zajętych (na podstawie art. 30 ww. ustawy), w celu uregulowania ich sytuacji wyłamuje się z zasady, iż instytucja depozytu urzędu celnego ma charakter usługowy i stosowana jest na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z zagranicą. Niemniej jednak należy zauważyć, że instytucja zajęcia towaru, określona w art. 30 ustawy - Prawo celne, w praktyce ma bardzo rzadko zastosowanie. W przeważającej ilości spraw, w których organ celny jest zobowiązany z urzędu uregulować sytuację towaru z punktu widzenia przepisów prawa celnego, istnieją jednocześnie przesłanki do wszczęcia postępowania karnego skarbowego. Towar jest więc zatrzymywany w trybie przepisów Kks i tym samym na żadnym etapie nie podlega przechowaniu w depozycie urzędu celnego. Niemniej jednak instytucja zajęcia towaru w postępowaniu celnym jest niezbędna. Istnieją bowiem sytuacje szczególne, w których nie ma wprawdzie podstaw do zatrzymania towaru w trybie Kks albo postępowanie karne skarbowe zostało umorzone z uwagi na brak znamion czynu zabronionego - jednak organ celny w świetle przepisów prawa celnego zobligowany jest do zabezpieczenia takiego towaru i podjęcia z urzędu działań zmierzających np. do jego zniszczenia. W takich jedynie sytuacjach towary podlegają czasowemu przechowaniu w depozycie, a osoba, która dokonała wprowadzenia towaru na obszar celny Wspólnoty (o ile jest znana) obciążana jest opłatą za przechowanie tego towaru.

Mając powyższe na uwadze wnoszę o stwierdzenie, że art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 z późn. zm.) oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz. U. Nr 87, poz. 832) nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2 wyrażami raciami

W zastępstwie Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

W. Szczuka
Włodzisław Szczuka