

POSTANOWIENIE

Dnia 15 czerwca 2010 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Wiesława Pierechod
Sędzia WSA Ryszard Maliszewski (spr.)
Sędzia WSA Zofia Skrzynecka

po rozpoznaniu w dniu 15 czerwca 2010 roku w Olsztynie
na posiedzeniu niejawnym
sprawy ze skargi J M
na postanowienie Dyrektora Izby Celnej w O
z dnia 25 stycznia 2010 roku, Nr
w przedmiocie opłaty za przechowanie towaru
postanawia:

w wykonaniu zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2010r., sygn. akt Tp 13/10, uzupełnić postanowienie z dnia 25 marca 2010r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. akt. , w kierunku wskazanym w tym zarządzeniu



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY
Anna Gradowska
..... Anna Gradowska
czytelny podpis

Uzasadnienie

W dniu kwietnia 2010 roku na rozprawie w sprawie o sygn. akt
ze skargi J M na postanowienie Dyrektora Izby Celnej w O
z dnia stycznia 2010 roku, Nr w przedmiocie
opłaty za przechowanie towaru Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie na
podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia
1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postanowił
przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne następującej treści: czy art.

Sygn. akt

93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 marca 2004r. Prawo celne (Dz.U. nr 68, poz. 622 ze 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) są zgodne z 92 ust.1 i art. 2 Konstytucji RP.

Zarządzeniem z dnia 31 maja 2010r. (sygn. akt Tp 13/10) Prezes Trybunału Konstytucyjnego na podstawie § 24 ust. 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) w związku z art. 30 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zwrócił się o usunięcie (w formie prawem przewidzianej - art. 354 k.p.c. oraz art. 160 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), w terminie 14 dni od daty otrzymania zarządzenia, braków formalnych pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z kwietnia 2010 r., sygn. akt , poprzez:

- 1) uzasadnienie postanowionego w pytaniu prawnym zarzutu dotyczącego niezgodności art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, ze zm.) z art. 2 Konstytucji, z powołaniem dowodów na jego poparcie;
- 2) uzasadnienie postawionego w pytaniu prawnym zarzutu dotyczącego niezgodności § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz. U. Nr 87, poz. 832) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z powołaniem dowodów na jego poparcie;
- 3) wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą pytanie zostało postawione;
- 4) nadesłanie 4 poświadczonych odpisów postanowienia z kwietnia 2010r., sygn. akt

Wykonując zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawia dodatkowe wyjaśnienia.

W ocenie rozpatrującego sprawę składu orzekającego, wątpliwości co do zgodności z art. 92 ust.1 i art.2 Konstytucji RP przepisu art.93 ust.2 ustawy Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz.622, ze 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), które to przepisy były podstawą wydania postanowienia przez organ celny, nie pozwalają na zbadanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny zgodności z prawem zaskarżonego rozstrzygnięcia - stosownie do wymagań wynikających z treści art.145 §1 pkt 1 lit a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami

Sygn. akt

administracyjnymi (Dz. U Nr 153, poz.1270 ze zm.). Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że analizowane regulacje naruszają wskazane przez Sąd przepisy ustawy zasadniczej prowadzić będzie musiało do wniosku, iż zaskarżone postanowienie oparte zostało na wadliwie skonstruowanej normie prawnej, co z kolei oznaczać będzie wydanie jej bez podstawy prawnej. Rozstrzygnięcie zatem budzącego wątpliwości zagadnienia jest istotne z punktu widzenia realizacji celu postępowania sądowoadministracyjnego oraz ma bezpośredni wpływ na wynik postępowania sądowego, w trakcie którego pojawiła się wątpliwość.

W pytaniu skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Sąd wskazał, że wysokość opłat, ustalona na podstawie art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004r. Prawo celne (Dz.U. nr 68, poz. 622 ze zm.) i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.04.2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz.U. nr 87, poz. 832) kilkusetkrotnie przewyższa wartość przechowywanego w depozycie celnym towaru.

Dowodami w sprawie są dokumenty znajdujące się w aktach administracyjnych:

1. pokwitowanie przyjęcia od skarżącego towarów zajętych w postępowaniu celnym, -
2. prawomocne postanowienie Sądu Rejonowego w Braniewie z dnia 13.07.2009r., wydane w sprawie o sygn. akt I Ns 315/09 o przepadku przedmiotowego towaru na rzecz Skarbu Państwa,
3. postanowienie Naczelnika Urzędu Celnego w E z dnia listopada 2009r., nr , który ustalił kwotę opłaty za przechowywanie od dnia .03.2009r. do dnia .08.2009r. w magazynie depozytowym urzędu celnego papierosów w ilości 1 paczki o zawartości 20 sztuk, o wartości 1 zł , zajętej do postępowania celnego w celu uregulowania sytuacji prawnej zajętego towaru, w wysokości 498 zł ,
4. postanowienie Dyrektora Izby Celnej w O dnia stycznia 2010r., nr , który utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

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, zastosowana w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22.04.2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne (Dz. U. nr 87, poz. 832) technika legislacyjna w zakresie ustalenia wysokości opłat nie jest

Sygn. akt

prawidłowa. Ma ona bowiem charakter mieszany, gdyż wysokość tych opłat nie jest zależna tylko od wartości celnej zajętego towaru, ale również od wysokości wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz od okresu przechowywania zajętego towaru. W konsekwencji, ustawodawca wiążąc wysokość tych opłat z wysokością wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw i z okresem przechowywania zajętego towaru oderwał ich wysokość od wartości towaru mimo, że wysokość tych opłat zależy także od wartości towaru. W rezultacie zastosowania takiej techniki legislacyjnej normodawca wykreował możliwość pobierania tych opłat w wysokości przekraczającej wartość zajętego towaru, jak to ma miejsce w tej sprawie (podobnie jest w innych sprawach tego rodzaju, które wpłynęły do tutejszego Sądu).

Art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004r. Prawo celne (Dz.U. nr 68, poz. 622 ze zm.), który ma charakter blankietowy, nie zawiera wytycznych co ekwiwalentności tych opłat, związanych z ochroną prawa własności prywatnej i prawa władzy publicznej do ich żądania w związku z realizacją tego prawa.

W rozpoznawanej sprawie uregulowanie sytuacji prawnej zajętego towaru związane było z postępowaniem sądowym w przedmiocie przepadku zajętego towaru. Uzależnienie wysokości tych opłat od wysokości wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku i od czasu trwania postępowania spowodowało, że wysokość tej opłaty została oderwana od wartości towaru. W efekcie za ochronę prawa własności skarżący, na podstawie kwestionowanych przepisów, został obciążony opłatą wielokrotnie przekraczającą wartość przechowywanego w depozycie celnym towaru.

Taki sposób ustalenia opłat narusza proporcje pomiędzy dwoma dobrami: prawem do ochrony własności prywatnej i prawem władzy publicznej do żądania opłat związanych z realizacją tego prawa.

Własność podlega ochronie konstytucyjnej. W konsekwencji stosowania kwestionowanych przepisów organy celne uzyskały prawo naliczenia opłaty za przechowywanie towaru w wysokości przekraczającej wartość zajętego towaru.

Nie do zaakceptowania jest rozwiązanie prawne umożliwiające pobieranie opłat za ochronę własności towaru w wysokości przekraczającej jego wartość. Opłaty nie mogą mieć charakteru dowolnego, gdyż przechowanie zajętego towaru odbywa się w interesie skarżącego, w celu zachowania jego własności, w sensie prawnym i ekonomicznym. W istocie rzeczy jest to wynagrodzenie za zachowanie towaru w stanie

Sygn. akt

nie pogorszoną. W związku z tym musi być zachowana proporcja między tym co skarżący otrzymuje, czyli ochroną jego prawa własności a kosztem tej ochrony. W rozpoznawanej sprawie, zastosowane przez organy celne przepisy, tę ekwiwalentność w sposób oczywisty naruszają.

W ocenie Sądu pytającego, art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004r. Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ustawodawca naruszył zasady poprawnej legislacji - zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna ingerująca w prawa i wolności obywatelskie musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13.). Adresat normy prawnej musi bowiem wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 L, K 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, w demokratycznym państwie prawnym wszelkie obowiązki jednostek o charakterze publicznoprawnym powinny być wprowadzane 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 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).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przyjmuje się więc, że powinno ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ

Sygn. akt

właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu - zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz.162). Rozporządzenie jest więc legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania oraz odpowiada "merytorycznej treści dyrektywnej", której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (por. np. wyrok TK z 22 listopada 1999 r., sygn. U. 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 159, s. 824). Takich cech nie posiada jednak § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne. W przepisie tym, jak już wspomniano powyżej, doszło do nieuprawnionego uregulowania elementu konstrukcyjnego obowiązku ponoszenia opłat (to jest minimalnej wysokości opłaty za przechowywanie w depozycie towarów niewspólnotowych), a więc kwestii należącej do materii ustawowej.

Zdaniem Sądu, zarzut niekonstytucyjności znajduje także potwierdzenie w nieadekwatności rozwiązania podstawowego do zakładanych celów ustawy, którymi, przy uwzględnieniu racjonalności ustawodawcy, było pokrycie faktycznych kosztów przechowywania przez organy celne zajętego towaru.

Z uwagi na kasacyjny charakter orzeczeń sądów administracyjnych, jeżeli kwestionowane przepisy zostałyby uznane za sprzeczne z Konstytucją RP, Sąd - działając na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. "b" ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - uchyliłby zaskarżone postanowienie Dyrektora Izby Celnej w O z dnia stycznia 2010r., nr oraz poprzedzające je postanowienie organu I instancji".

Na podstawie 160 p.p.s.a. w związku art. 30 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) Sąd orzekł jak w sentencji postanowienia .



Na oryginale właściwe podpisy

ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Anna Gradowska

Anna Gradowska

czytelny podpis