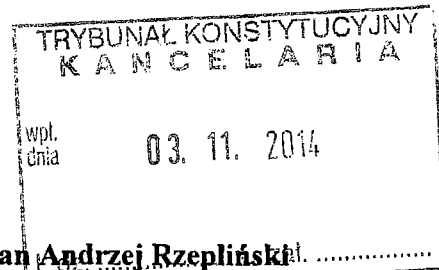




RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

CP1/063/6/ZIW/WCW/14/817 |R| 99601

Warszawa, dnia 11 października 2014 r.



Pan Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

dot. sprawy o sygn. akt K 17/14

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 w zw. z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) w związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 września 2014 r. zobowiązującym Ministra Finansów do złożenia wyjaśnień w zakresie wydanych przez ww. organ władzy wykonawczej rozporządzeń objętych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r. nr II.519.344.2014.ST, przedkładałam wyjaśnienia uczestnika postępowania – Ministra Finansów w sprawie przedmiotowego wniosku, w zakresie dotyczącym poniższych rozporządzeń Ministra Finansów i wnoszę o uznanie, że:

- 1) § 8-10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego (Dz. U. Nr 202, poz. 1562) zwanego dalej w skrócie: „rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego”, w zakresie, w jakim ustanawiają ograniczenia praw i wolności w materii objętej tymi uregulowaniami w rozporządzeniu a nie w ustawie, nie są zgodne z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W pozostałym zaskarżonym zakresie, w szczególności co do dopuszczalności i celowości przeszukań osoby i rewizji bagażu, nie są niezgodne z ww. normami Konstytucji RP;
- 2) § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego (Dz. U. Nr 202, poz. 1562) zwanego dalej w skrócie: „rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego”, nie jest niezgodny z art. 50 Konstytucji RP,



Finansów

- 3) § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie warunków, sposobu i szczegółowego trybu wykonywania niektórych czynności przez inspektorów i pracowników kontroli skarbowej, sposobu i trybu współpracy z Policją w zakresie wykonywanych czynności oraz wzorów dokumentów stosowanych w sprawach zatrzymania osoby i kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdu mechanicznego (Dz. U. Nr 152, poz. 899) nie jest niezgodny z art. 50 Konstytucji RP.

Jednocześnie Minister Finansów zauważa, że z uwagi na materię, która ingeruje w prawa i wolności określone m.in. w art. 47 i art. 41 ust. 1 Konstytucji RP, przedmiotowe przepisy § 8-10 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego nie naruszają konstytucyjnych wolności i praw, albowiem dopuszczalne jest ich ograniczenie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, co ma miejsce w niniejszej sprawie i w zakresie spraw objętych wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszących się do aktów wydanych przez Ministra Finansów.

Oprócz tego informuję, że odnośnie naruszeń ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1404 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.) Minister Finansów nie jest właściwym organem, który wydał akt objęty wnioskiem i dlatego w tym zakresie stanowisko powinien przedstawić właściwy organ władzy ustawodawczej.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. zarzucił niezgodność z Konstytucją RP systemowych przepisów regulujących przeszukanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych.

Wnioskodawca wniósł m.in. o stwierdzenie niezgodności § 8-10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego - z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W myśl § 8 ww. rozporządzenia przeszukanie osoby polega na sprawdzeniu odzieży osoby i jej podręcznych przedmiotów. Przeszukanie należy przeprowadzić w miejscu wykluczającym obecność osób postronnych i z zachowaniem wymogów higieny (§ 9 rozporządzenia). Przeszukanie osoby w wieku poniżej 17 lat powinno się przeprowadzać, w miarę możliwości, w obecności jej opiekuna prawnego (§ 10 rozporządzenia).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich materia ą tego rozporządzenia zostało objęte określenie, na czym polega taka kontrola osobista oraz określenie sposobu jej przeprowadzenia. Nastąpiło to wbrew regule konstytucyjnej wyłączności ustawy do uregulowania powyższej materii.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w zaskarżonych aktach wykonawczych, pod warunkiem wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, można określić jedynie kwestie porządkowe związane z przebiegiem kontroli osobistej (przeszukania osoby). Warunku tego zdaniem Wnioskodawcy nie spełnia szereg przepisów polskiego systemu prawa i zaskarżonych rozporządzeń, w tym ww. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego.

Przepisy owych rozporządzeń wyznaczają bowiem, wbrew warunkom wynikającym z Konstytucji RP, granice wkroczenia władzy publicznej w sferę prywatności i wolności osobistej oraz nietykalności osobistej, chronioną normami Konstytucji RP, a także zasady i tryb takiego wkroczenia.

Oprócz tego, Wnioskodawca zarzucił niezgodność § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego - z art. 50 Konstytucji RP.

W myśl § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego, podróżny obowiązany jest na żądanie funkcjonariusza do otwarcia bagażu oraz okazania jego zawartości. W przypadku odmowy wykonania tych czynności, funkcjonariusz przeprowadza rewizję bagażu na odpowiedzialność podróznego (§ 11 ust. 2 rozporządzenia). Rewizja bagażu podróznego polega na sprawdzeniu jego zawartości pod względem rodzaju i ilości przewożonych towarów, przedmiotów lub wartości dewizowych (§ 11 ust. 3 rozporządzenia).

Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie niezgodności z art. 50 Konstytucji RP dotyczy także § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie warunków, sposobu i szczegółowego trybu wykonywania niektórych czynności przez inspektorów i pracowników kontroli skarbowej, sposobu i trybu współpracy z Policją w zakresie wykonywanych czynności oraz wzorów dokumentów stosowanych w sprawach zatrzymania osoby i kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdu mechanicznego.

Zgodnie z brzmieniem § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2011 r. inspektor, po zatrzymaniu pojazdu, przystępuje do badania znajdujących się w pojeździe towarów poprzez kontrolę lub pobranie próbek. W czasie badania towarów inspektor sprawdza zgodność towaru znajdującego się w pojeździe z dokumentami przewozowymi lub innymi dokumentami związanymi z towarem (§ 16 ust. 2 rozporządzenia). Inspektor zabezpiecza pobraną próbkę towaru

w sposób zapobiegający jej utracie, zniszczeniu oraz zmianie. Stosowane do przechowywania próbek towaru opakowania zabezpiecza się w sposób uniemożliwiający otwarcie opakowania bez naruszenia zabezpieczenia (§ 16 ust. 3 rozporządzenia).

Minister Finansów zważył, co następuje.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w kontekście rozporządzeń wydanych przez Ministra Finansów, są zagadnienia odnoszące się do sfery działania Służby Celnej oraz kontroli skarbowej, a więc podmiotów podległych Ministrowi Finansów. Rozporządzenie Ministra Finansów wymienione w pkt 1 i 2 tego pisma dotyczy Służby Celnej, zaś w pkt 3 kontroli skarbowej.

Tematyka odnosząca się w tym zakresie do zadań wykonywanych przez Służbę Celną, objęta ww. rozporządzeniem dotyczy dwóch zagadnień: przeszukania osób oraz przeprowadzania rewizji bagażu w środkach transportu.

Dla wyjaśnienia Minister Finansów zauważa, że uprawnienia funkcjonariuszy celnych do przeszukiwania osób mogą mieć charakter procesowy albo pozaprocesowy. Kompetencje w tym zakresie o charakterze pozaprocesowym wynikają z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Służbie Celnej, zgodnie z którym funkcjonariusze wykonujący kontrole są uprawnieni do przeszukania osób i pomieszczeń, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych. Art. 45 ustawy o Służbie Celnej określa zasadnicze przesłanki materialnoprawne dokonywania przeszukania. Funkcjonariusz celny może przeszukać osobę, jeżeli nie można w inny sposób stwierdzić, czy przewozi ona towary, co do których nie zostały spełnione wymogi przewidziane przepisami prawa, w szczególności towary nie zostały przedstawione lub zgłoszone zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów prawa celnego. Przeszukanie nie powinno naruszać godności osobistej osoby przeszukiwanej oraz powinno być przeprowadzone przez osobę tej samej płci, w warunkach wykluczających obecność osób postronnych. W dalszej części tego przepisu ustawodawca uprawnia funkcjonariuszy celnych do skierowania osoby na specjalistyczne badania lekarskie, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że ukrywa ona towary w swoim organizmie, a także określa obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzonego przeszukania osoby. Uszczegółowienie czynności przeszukania zostało dokonane w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego, wydanym na podstawie delegacji ustawowej art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia przeszukanie osoby polega na sprawdzeniu odzieży osoby i jej podręcznych przedmiotów. Przeszukanie to należy przeprowadzić w miejscu wykluczającym obecność osób postronnych i z zachowaniem wymogów higieny (§ 9 rozporządzenia). Przeszukanie osoby w wieku poniżej 17 lat

powinno się przeprowadzać, w miarę możliwości, w obecności jej opiekuna prawnego (§ 10 rozporządzenia).

Oprócz uprawnień pozaprosesowych w sferze przeszukania osoby ustawa o Służbie Celnej przewiduje przeszukanie osoby w trybie procesowym. Takie uprawnienie stwarza art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Celnej, zgodnie z którym funkcjonariusze celni oprócz uprawnień określonych w art. 32, tj. kontrolnych, mają prawo do zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania pomieszczeń, bagażu, ładunku, środków transportu i statków w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Uszczegółowieniem tych czynności jest rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu wykonywania niektórych czynności przez funkcjonariuszy celnych oraz trybu i zakresu współpracy Służby Celnej z Policją i Strażą Graniczną (Dz. U. z 2010 r. Nr 212, poz. 1386), wydane na podstawie delegacji art. 72 ust. 7 ustawy o Służbie Celnej.

Uprawnienie funkcjonariuszy celnych do przeprowadzania rewizji bagażu w środkach transportu może być związane z wykonywaniem kontroli lub mieć charakter procesowy. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 9 funkcjonariusze celni wykonujący kontrole są uprawnieni do przeprowadzania rewizji środków transportu. Po zatrzymaniu środka transportu mogą oni przeprowadzać rewizję bagażu przewożonego przez kierującego środkiem transportu i pasażerów, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 4 ustawy o Służbie Celnej. Uszczegółowieniem czynności kontrolnych, w ramach których przeprowadzane są rewizje bagażu w środkach transportu, jest ww. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego, wydane na podstawie delegacji ustawowej art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej. Zgodnie z § 11 tego rozporządzenia podróżny obowiązany jest na żądanie funkcjonariusza do otwarcia bagażu oraz okazania jego zawartości. W przypadku odmowy wykonania tych czynności, funkcjonariusz przeprowadza rewizję bagażu, na odpowiedzialność podróżnego. Rewizja bagażu podróznego polega na sprawdzeniu jego zawartości pod względem rodzaju i ilości przewożonych towarów, przedmiotów lub wartości dewizowych.

Na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusze celni mają prawo m.in. do przeszukiwania środków transportu w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego, a więc do wykonywania czynności w trybie procesowym. Wydane na podstawie art. 72 ust. 7 ustawy o Służbie Celnej ww. rozporządzenie Rady Ministrów reguluje szczegółowo kwestie związane z tymi czynnościami.

Jak z powyższego wynika, przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie objętym zaskarżonym rozporządzeniem Ministra Finansów odnoszącym się do Służby Celnej, są regulacje dotyczące przeszukania osób oraz rewizji bagażu w środkach transportu, wykonywane przez funkcjonariuszy celnych tylko w opisanych wyżej formach pozaprosesowych.

Zagadnienia odnoszące się do kontroli skarbowej w zakresie rozporządzenia Ministra Finansów wskazanego w pkt 3 tego pisma dotyczą szczegółowych kwestii związanych z zatrzymywaniem i kontrolą przewożonych towarów w pojazdach.

Celem wyjaśnienia Minister Finansów zauważa, że uprawnienie inspektorów i pracowników kontroli skarbowej do zatrzymywania pojazdów celem przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów zostało określone w art. 11a ust. 1 pkt 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem inspektorzy i pracownicy mają prawo do zatrzymywania pojazdów i innych środków przewozowych w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów przewozowych dotyczących tych towarów, a także badania towarów i pobierania ich próbek, oraz przeprowadzenia kontroli rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu mechanicznego.

Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że czynności określone w art. 11a ust. 1 pkt 3 ustawy o kontroli skarbowej są prowadzone przez inspektorów i pracowników kontroli skarbowej na podstawie i w granicach określonych przez przepisy prawa. Czynności te mogą bowiem być wykonywane wyłącznie w związku z realizacją zadań ustawowych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 2 (ujawnianie i kontrola niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej), pkt 3 (kontrola źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych) i pkt 14b (zapobieganie i ujawnianie przestępstw, o których mowa w art. 228-231 Kodeksu karnego - tzw. korupcyjnych, popełnianych przez osoby zatrudnione lub pełniące służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych), art. 10 ust. 2 pkt 13 oraz art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy o kontroli skarbowej, w tym również w związku z wszczętym postępowaniem kontrolnym lub postępowaniem w sprawach o przestępstwa i wykroczenia oraz o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Ponadto wyjaśnić należy, że uprawnienie do zatrzymywania pojazdów lub innych środków przewozowych w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów przewozowych dotyczących tych towarów, a także badania towarów i pobierania ich próbek, oraz przeprowadzenia kontroli rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu mechanicznego posiadają wyłącznie inspektorzy i pracownicy zatrudnieni w wyodrębnionych komórkach organizacyjnych kontroli skarbowej, którym przysługuje umundurowanie służbowe i broń służbowa, zwanych komórkami realizacyjnymi.

Szczegółowe stanowisko Ministra Finansów, co do zarzutów:

- 1) Zarzut niezgodności § 8-10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego - z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.*

Należy zauważyć, że z analizy treści wniosku wynika, iż Wnioskodawca odnośnie tego rozporządzenia nie zakwestionował samej potrzeby i zasadności unormowania czynności przeszukania osób przez funkcjonariuszy celnych. Zarzuty, które postawił Rzecznik Praw Obywatelskich w tym zakresie, odnoszą się jedynie do kwestii związanych z rozdzieleniem zadań pomiędzy ustawodawcę a organ wykonawczy, a więc do twierdzenia, że przeszukiwanie osób powinno być uregulowane w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

Należy mieć na względzie, że zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Biorąc to pod uwagę, a także zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, Minister Finansów wydał przedmiotowe rozporządzenie działając na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej oraz w jego granicach.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy. Akt ten jest ściśle związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w upoważnieniu ustawowym, a jego przepisy mają pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie (np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2014 r., sygn. U 12/13), *upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać konstytucyjny organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące sposobu uszczegółowienia treści aktu normatywnego)*. Analizując powyższe elementy upoważnienia ustawowego z treścią art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej należy stwierdzić, że został w nim określony każdy z trzech ww. składników, tj. Minister Finansów jako właściwy organ do wydania aktu prawnego, przeprowadzenie przeszukania osoby jako element przedmiotowy rozporządzenia oraz sposób przeprowadzenia tego przeszukania jako trzeci z ww. elementów. Minister Finansów uznając zatem prawidłowość konstrukcji upoważnienia ustawowego i działając w jego granicach, wydał przedmiotowe rozporządzenie objęte wnioskiem.

W dniu wydania tego aktu prawnego funkcjonowały już w innych służbach mechanizmy prawne dotyczące przeszukania osoby lub kontroli osobistej, które nie były kwestionowane, ani nie budziły wątpliwości.

W świetle powyższego Minister Finansów pragnie dodać, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając przedmiotowemu rozporządzeniu niezgodność z Konstytucją RP, nie dokonał stosownej analizy zakresu i treści normy delegacyjnej, tj. art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Celnej. Wnioskodawca stwierdził bowiem, że rozporządzenie Ministra Finansów nie powinno zawierać sposobu przeszukania osób. Jednocześnie jednak zgodził się z treścią przepisu delegacyjnego nie wnosząc o stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją RP, podczas gdy przepis ten wyraźnie

wskazuje na sposób przeszukania osoby, jako element stanowiący zakres rozporządzenia wykonawczego.

Niemniej jednak należy zauważyć, że nie ulega wątpliwości, iż sfera przeszukania osób objęta ww. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego, dotyka - co do zasady - podstawowych wolności i uprawnień określonych w przepisach Konstytucji RP. Przeszukanie osób stanowi ingerencję w nietykalność i wolność osobistą określoną w art. 41 ust. 1 Konstytucji RP oraz w prawo do prywatności uregulowane w art. 47 Konstytucji RP. Ograniczenia tych praw zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko po spełnieniu przesłanek określonych w tym przepisie. Takimi przesłankami jest bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że przeszukanie osób z jednej strony ingeruje w konstytucyjne prawa i wolności, z drugiej jednak ma za zadanie chronić inne konstytucyjne wartości, takie jak bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny. Ochrona tych wartości przez służby państwowe, w tym przez Służbę Celną, nabrała szczególnego znaczenia w ostatnich latach, w obliczu światowego zagrożenia terroryzmem oraz konfliktów międzynarodowych.

W tym miejscu pragnę wskazać, że Służba Celną wypełniając nałożone przez ustawodawcę zadania, a także strzegąc obszaru celnego Unii Europejskiej, wykonuje sprawnie i rzetelnie swoje obowiązki. Funkcjonariusze celni dokonują przeszukania osób przeważnie podczas kontroli w granicznych oddziałach celnych. Na ich działania w tym zakresie w 2013 r. wniesionych zostało niespełna kilkadziesiąt skarg w trybie art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego, przy kilkunastu milionach podrózników przekraczających granice, będące jednocześnie granicami Unii Europejskiej. Powyższe świadczy o dobrym przygotowaniu funkcjonariuszy celnych oraz prawidłowym wykonywaniu przez nich obowiązków.

To, że ww. sfery wolności i uprawnień powinny zostać uregulowane w ustawie nie wyłącza możliwości ich doprecyzowania w akcie prawnym o charakterze wykonawczym. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn., U 5/06) *o tym jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie kwestie można przekazać do rozporządzenia, zależy generalnie od normowanej materii*. W innym wyroku (z dnia 24 września 2013 r., sygn. K 35/12) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *w takich dziedzinach jak np. prawo karne (szerzej - represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych*. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie określił zakresu ograniczenia z korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, który powinien być uregulowany w

ustawie, dlatego kwestie te mogą budzić wątpliwości w odniesieniu do konkretnych uregulowań ustawowych oraz aktów wykonawczych.

Minister Finansów podkreśla, że w ostatnim czasie zagadnienie naruszenia Konstytucji RP w kontekście umiejscowienia przepisów o kontroli osobistej w przepisach rangi aktu wykonawczego a nie ustawy, budziło wątpliwość i było przedmiotem m.in. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2013 r. (sygn. U 7/12). Przedmiotowy wyrok dotyczył innej ustawy, jednakże co do założenia może mieć odniesienie także do kwestii poruszanych w tym wniosku, w zakresie odnoszącym się do aktów wydanych przez Ministra Finansów.

Ze względu na wagę zagadnienia, tj. ingerencję w sferę praw i wolności, a także biorąc pod uwagę fakt, że problematyka dotyka wielu służb państwowych, Minister Finansów dostrzega potrzebę rozwiania powstałych wątpliwości i jednoznacznego rozstrzygnięcia poruszanych kwestii w świetle gwarancji konstytucyjnych. Istotnym jest z punktu widzenia zaskarżonego rozporządzenia Ministra Finansów, jasne i precyzyjne określenie przez Trybunał Konstytucyjny granic i zakresów norm prawnych odnoszących się do przeszukania osób, które powinny znaleźć się w akcie wykonawczym, a które w ustawie.

Jednocześnie Minister Finansów nie znajduje podstaw do stwierdzenia niezgodności przytoczonych przepisów rozporządzenia ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP pod względem dopuszczalności - co do zasady - ograniczenia przytoczonych wolności i praw odnoszących się do instytucji przeszukania osoby. Należy bowiem mieć na względzie, że spełnione zostały przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

2) Zarzut niezgodności § 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróznego - z art. 50 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił temu przepisowi rozporządzenia naruszenie art. 50 Konstytucji RP i w związku z tym Minister Finansów przedstawia swoje stanowisko tylko w odniesieniu do przedmiotowego zarzutu.

Minister Finansów nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w tej kwestii.

Art. 50 Konstytucji RP jest przepisem zapewniającym nienaruszalność mieszkania. Zdanie drugie tego artykułu stanowi natomiast, że przeszukanie mieszkania, pomieszczenia lub pojazdu może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony.

Przedmiotowy artykuł Konstytucji RP stanowi zatem gwarant nienaruszalności mieszkania, które określane jest tradycyjnie mianem miru domowego. Zgodnie z przyjętą w literaturze nomenklaturą, przez mieszkanie rozumie się „*zespół pomieszczeń służących osobie fizycznej (samej lub z innymi osobami) do trwałego przebywania, stanowiące jej centrum życiowe i służące zaspokojeniu jej potrzeb związanych z przebywaniem w określonym miejscu*”. Jak wynika z komentarza do Konstytucji RP autorstwa prof. dr hab. Bogusława Banaszaka, zakres przedmiotowy ochrony wolności gwarantowanej w art. 50 Konstytucji rozszerza się w przypadku ochrony przed przeszukaniem i obejmuje, co wynika z przywołanego wyżej zdania drugiego tego artykułu – nie tylko samo mieszkanie, ale również związane z nim pomieszczenia lub pojazdy należące na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego do osoby zajmującej mieszkanie. Zatem objęcie ochroną w art. 50 Konstytucji RP także pomieszczeń i pojazdów ma charakter dodatkowy i uzupełniający i nie należy go interpretować w oddzieleniu od zdania pierwszego zawartego w tym artykule, ponieważ dotyczy to wyłącznie sytuacji, gdy pomieszczenie lub pojazd należą na podstawie tytułu prawnego do osoby zajmującej mieszkanie.

Zatem art. 50 Konstytucji RP stanowi o przeszukaniu pojazdu przynależnego do mieszkania, podczas gdy § 11 rozporządzenia określa szczegółowo czynności dokonywane przy przeprowadzaniu rewizji bagażu podróznego, także w środkach transportu, polegające na sprawdzeniu jego zawartości pod względem rodzaju i ilości przewożonych towarów, przedmiotów lub wartości dewizowych. Inny zatem jest zakres i charakter czynności określonych w § 11 ww. rozporządzenia, niż przeszukanie pojazdu przynależnego do mieszkania na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego. Dlatego też uregulowanie szczegółowego sposobu wykonywania tych czynności na poziomie aktu wykonawczego nie może stanowić naruszenia art. 50 Konstytucji RP.

3) Zarzut niezgodności § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie warunków, sposobu i szczegółowego trybu wykonywania niektórych czynności przez inspektorów i pracowników kontroli skarbowej, sposobu i trybu współpracy z Policją w zakresie wykonywanych czynności oraz wzorów dokumentów stosowanych w sprawach zatrzymania osoby i kontroli rodzaju paliwa używanego do napędu pojazdu mechanicznego - z art. 50 Konstytucji RP.

Podobnie jak w pkt 2 tego pisma, Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił temu przepisowi niezgodność z art. 50 Konstytucji RP i w związku z tym Minister Finansów przedstawia swoje stanowisko tylko w odniesieniu do przedmiotowego zarzutu.

I w tym wypadku Minister Finansów nie podziela stanowiska Wnioskodawcy - Rzecznika Praw Obywatelskich i powołuje się na argumentację określoną w pkt 2 tego pisma.

Art. 50 Konstytucji RP, co zostało szczegółowo przedstawione wyżej, stanowi o przeszukaniu pojazdu przynależnego do mieszkania. Natomiast § 16 rozporządzenia określa szczegółowy sposób działania inspektora lub pracownika kontroli skarbowej po zatrzymaniu pojazdu w celu przeprowadzenia kontroli przewożonych towarów lub dokumentów przewozowych dotyczących tych towarów, a także badania towarów i pobrania ich próbek. Czynności wymienione w § 16 rozporządzenia mają zatem inny charakter i zakres niż przeszukanie pojazdu przynależnego do mieszkania na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, przez co uregulowanie szczegółowego (ogólny został określony w ustawie o kontroli skarbowej – art. 11b ust. 1, 2 i ust. 5) sposobu wykonywania tych czynności w rozporządzeniu nie stanowi naruszenia art. 50 Konstytucji RP.

Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że § 16 rozporządzenia Ministra Finansów, o którym mowa wyżej, dotyczy tylko i wyłącznie kontroli przewożonych towarów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, zarówno legalną, jak i nielegalną, jak np. w przypadku przewozu podrabianych bądź przemycanych towarów akcyzowych, jak np. papierosy, powodującą znaczne straty dla budżetu państwa. Inspektorzy i pracownicy kontroli skarbowej przeprowadzając czynności określone w ww. przepisie rozporządzenia nie naruszają miru domowego, lecz co najwyżej „ingerują” w tym przypadku w sposób wykonywania działalności gospodarczej.

Ponadto zauważyć należy na marginesie, że z reguły przewóz towarów w ramach prowadzonej działalności gospodarczej odbywa się za pośrednictwem wyspecjalizowanych firm transportowych. W tej sytuacji inspektorzy i pracownicy kontroli skarbowej dokonując kontroli przewożonego towaru lub dokumentów z nim związanych mają do czynienia nie z właścicielem pojazdu, ale z zatrudnionym przez firmę transportową kierowcą. Tym samym zarzut naruszenia art. 50 Konstytucji RP, biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, nie może mieć odniesienia do wskazanych wyżej kwestii.

Z uwagi na powyższe Minister Finansów wnosi jak na wstępie.

Jednocześnie Minister Finansów, w przypadku uznania niezgodności przedmiotowych rozporządzeń Ministra Finansów z Konstytucją RP oraz biorąc pod uwagę regulowaną materię oraz potrzebę kontynuowania czynności w tym zakresie przez podległe służby, wnosi także o określenie stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, że kwestionowane przepisy tracą swoją moc obowiązującą po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiając powyższe stanowisko Minister Finansów jednocześnie zauważa, że w przypadku dalszych wątpliwości i pytań Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, wyraża gotowość udzielenia stosownych odpowiedzi.

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Kapica