

RCL DPiO 5604-68/11

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt. P 29/10

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt P 29/10. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 25 listopada 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 254, poz. 1529.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

1) art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.) w zakresie, w jakim dotyczy stawki opłaty za przechowywanie w depozycie organu celnego towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo celne, jest niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) § 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 późn. zm.), w zakresie w jakim określa minimalną stawkę opłaty za przechowanie towarów w depozycie organu celnego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 26 listopada 2012 r., utraci moc art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne w zakresie, w jakim dotyczy stawki opłaty za przechowywanie w depozycie organu celnego towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 tej ustawy.

Natomiast § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne w zakresie, w jakim określa minimalną stawkę opłaty za przechowanie towarów w depozycie organu celnego, utracił moc obowiązującą z dniem 25 listopada 2011 r., tj. z dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 1 prawa celnego, organ celny pobiera opłaty, stanowiące dochody budżetu państwa, za przechowanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny.

Instytucja depozytu celnego powołana została w celu stworzenia możliwości czasowego przechowania towarów na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z krajami trzecimi, w sytuacji, gdy z określonych przyczyn (nieleżących po stronie organu celnego) towary te czasowo nie mogą zostać objęte wnioskowaną procedurą celną. Instytucja depozytu jest więc co do zasady odpłatną usługą prowadzoną przez urząd celny na rzecz klienta. Wyjątek stanowi regulacja art. 35 ust. 1 pkt 2 prawa celnego, zgodnie z którą w depozycie urzędu celnego przechowuje się czasowo towary zajęte „w celu uregulowania sytuacji towaru”, a więc „przymusowo”.

W zakwestionowanym art. 93 ust. 2 prawa celnego zostało sformułowane upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek opłat za przechowywanie towarów w depozycie lub w magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny, a także za wykonywanie na wniosek zainteresowanej osoby czynności przewidzianych w przepisach prawa celnego w miejscu innym niż urząd celny lub poza czasem pracy urzędu celnego z uwzględnieniem charakteru czynności, za które opłaty te są pobierane.

Oceną Trybunału Konstytucyjnego objęty został przepis art. 93 ust. 2 w związku z art. 93 ust. 1 pkt 1 prawa celnego w zakresie, w jakim przekazuje do określenia w rozporządzeniu stawki opłaty za przechowywanie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 prawa celnego.

Wykonując powyższe upoważnienie ustawowe Minister Finansów w § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2004 r.”, określił, że za przechowywanie towarów niewspólnotowych 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.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

W stosunku do zakwestionowanego art. 93 ust. 2 prawa celnego sformułowane zostały dwa zarzuty: zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na „blankietowy charakter”

upoważnienia i „brak treści, które mogłyby pełnić rolę wytycznych” oraz zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, z którego wywodzone są m.in. zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada określoności przepisów prawa oraz zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika wymóg, by prawa i obowiązki jednostki, a w szczególności prawa i obowiązki wobec państwa, do których zaliczają się również obowiązki podatkowe, były regulowane ustawą. Oznacza to tym samym konieczność zachowania rangi ustawy dla regulowania materii podatkowej.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż opłata za przechowywanie towarów w depozycie „w celu uregulowania sytuacji towaru” ma charakter daniny publicznoprawnej, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że zasadnicze znaczenie dla oceny kwestionowanego przepisu art. 93 ust. 2 prawa celnego, ma zarzut przekazania do regulacji podustawowej materii, która wymaga regulacji na poziomie ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wyrażał pogląd, że kontrola zgodności upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wymaga badania, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne oraz czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi wytycznymi co do wyłączności ustawy i czy jest adekwatny do specyfiki regulowanej materii.

Trybunał Konstytucyjny biorąc pod uwagę charakter omawianej opłaty, stwierdził, że ustawodawca nie mógł upoważnić organu wykonawczego do określenia w rozporządzeniu stawek opłaty za przechowanie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 prawa celnego.

W wypadku powyższej opłaty (mającej charakter daniny publicznej) wymogiem wynikającym z zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego jest uregulowanie w ustawie istotnych elementów konstrukcji daniny – w wypadku danin publicznych o charakterze niepodatkowym, określenie w ustawie co najmniej dolnych i górnych granic opłaty (zob. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09).

Natomiast w ocenie Trybunału Konstytucyjnego § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. w zakresie, w jakim określa minimalną stawkę opłaty za przechowanie towarów w depozycie organu celnego, stosując przy tym kryterium nieprzewidziane w upoważnieniu ustawowym (odniesienie do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w kwartale poprzedzającym przyjęcie towarów do depozytu), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Nawiązując do wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymogów związanych z tym, że rozporządzenie, w kontrolowanym zakresie, odnosi się także do opłat o charakterze daninowym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że § 2 rozporządzenia z 2004 r. narusza także zasadę wyłączności ustawowej. Naruszenie to polega na uregulowaniu w rozporządzeniu materii zastrzeżonej wyłącznie dla ustawy (tj. stawki opłaty za przechowanie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 prawa celnego).

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Po dniu 25 listopada 2011 r., tj. po dniu ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie zawarte w art. 93 ust. 2 prawa celnego obowiązuje, tak w zakresie odnoszącym się do opłat za przechowywanie towarów „na wniossek”, jak i opłat za przechowywanie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1, czyli „w celu uregulowania sytuacji towaru”. Natomiast w zakresie odnoszącym się do opłat za przechowywanie towarów „w celu uregulowania sytuacji towaru” przedmiotowe upoważnienie zachowa moc obowiązującą do czasu jego zmiany przez ustawodawcę, nie dłużej niż do upływu 12 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku.

W konsekwencji odroczenia utraty mocy obowiązującej upoważnienia, moc obowiązującą zachowuje rozporządzenie z 2004 r., za wyjątkiem § 2 ust. 1 rozporządzenia, który to przepis w zakresie w jakim określa minimalną stawkę opłaty za przechowywanie towarów w depozycie organu celnego, utracił moc obowiązującą z dniem 25 listopada 2011 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zmiana normatywna będąca skutkiem niniejszego wyroku polega na tym, że od dnia 25 listopada 2011 r. organy celne mogą – na podstawie art. 93 ust. 2 ustawy – Prawo celne i § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. – wymierzać opłatę za przechowanie towarów w depozycie w wysokości 5% wartości celnej towaru; nie mogą natomiast wymierzać opłaty minimalnej, o której mowa w tym przepisie, gdyż w tym zakresie § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. utracił moc obowiązującą wraz z ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego tj. z dniem 25 listopada 2011 r.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie obowiązki jednostek o charakterze publicznoprawnym, zgodnie z zasadami wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinny być wprowadzone w ustawie. To ustawa powinna określać przesłanki do nałożenia tego obowiązku i granice w jakich ma on zostać zrealizowany. W wypadku opłat pobieranych przez organy celne granice realizacji tego obowiązku wyznacza minimalna i maksymalna ich wysokość. Rozwiązaniem zmierzającym do konstytucyjności przepisu art. 93 ust. 2 prawa

celnego zawierającego delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest określenie w ustawie dolnych i górnych stawek opłat, o których mowa w art. 93 ust. 1 prawa celnego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Mając na uwadze utratę mocy obowiązującej z dniem 26 listopada 2012 r., przez art. 93 ust. 2 prawa celnego, w zakresie w jakim dotyczy stawki opłaty za przechowywanie w depozycie organu celnego towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1, w przypadku niepodjęcia prac legislacyjnych powstanie luka w prawie, która uniemożliwi pobieranie opłat za przechowywanie w depozycie towarów zajętych w trybie tego przepisu. Z związku z tym konieczne jest niezwłoczne wykonanie przedmiotowego wyroku.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Właściwym do wykonania wyroku jest Minister Finansów.

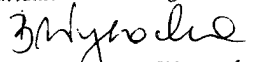
3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Należy wprowadzić do ustawy przepis materialny stanowiący o minimalnej i maksymalnej stawce oraz dostateczne kryteria, pozwalające na ustalenie konkretnej stawki opłaty za przechowywanie w depozycie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 prawa celnego (w celu uregulowania sytuacji towaru), gdyż „w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego dolne i górne stawki opłaty wymierzanej w takiej sytuacji muszą wynikać z ustawy”.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Minister Finansów zgłosił do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projekt wykonujący wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Decyzją Zespołu do spraw programowania prac Rządu projekt został włączony do przedmiotowego wykazu. Natomiast projekt rozporządzenia został ujęty w harmonogramie prac legislacyjnych Ministra Finansów.

D Y R E K T O R
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa


Barbara Wysocka

Sporządził/a: Sylwia Dłużewska
Tel.: 694 7124