

Data publikacji: 12-04-2012



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Druk nr 93

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo celne.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Piotr Wach.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy - Prawo celne

Art. 1. W ustawie z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.¹⁾) w art. 93 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Za przechowanie w depozycie towarów zajętych pobiera się opłatę w wysokości 5% ich wartości celnej - za każdy rozpoczęty miesiąc. Opłata nie może być niższa niż równowartość kwoty 10 euro.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2008 r. Nr 209, poz. 1320 i Nr 215, poz. 1355, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 106, poz. 673 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 254, poz. 1529.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2011 r. (sygn. akt P 29/10) dotyczącego ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2011 r. w Dz. U. Nr 254, poz. 1529, a pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 9A, poz. 92.

Chodzi w nim o przeniesienie niektórych regulacji rozporządzenia do ustawy oraz dostosowanie minimalnej stawki za przechowywanie towarów w depozycie do faktycznych kosztów przechowywania.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne w zakresie, w jakim dotyczy stawki opłaty za przechowanie 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.

2.2. Artykuł 93 Prawa celnego przewiduje, że:

„1. Organ celny pobiera opłaty, stanowiące dochody budżetu państwa, 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.

2. 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**”.

W owym rozporządzeniu minister postanowił, że „Za przechowanie towarów niewspółnotowych w depozycie pobiera się opłatę w wysokości 5% ich wartości celnej, jednak nie mniej niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (...) - za każdy

rozpoczęty miesiąc” (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie stawek opłat pobieranych przez organy celne).

Sprawa, która legła u podstaw wniesienia pytania prawnego do TK, dotyczyła nałożenia przez organ celny opłaty za przechowywanie w depozycie prowadzonym przez organ celny **towaru, zajętego na podstawie art. 30 ust. 1 Prawa celnego**. Przepis ten przewiduje, że „Jeżeli zgodnie z przepisami Wspólnotowego Kodeksu Celnego organ celny jest obowiązany podjąć działania zmierzające do uregulowania sytuacji towaru, może dokonać jego zajęcia”.

2.3. Przechowywanie towarów przez organ celny może mieć charakter: 1) usługi wykonywanej na wniosek zainteresowanej osoby albo 2) może mieć charakter przymusowy, gdy towar zostaje zajęty przez organy celne, niezależnie od woli zainteresowanego, w celu uregulowania sytuacji towaru trakcie dalszego postępowania celnego. Okresy przechowywania towarów zajętych lub zatrzymanych są uzależnione od rozstrzygnięć wydanych przez właściwe organy.

Instytucja depozytu celnego 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 (nieleżących po stronie organu celnego) towary te czasowo nie mogą zostać objęte wnioskowaną procedurą celną. Wyjątkiem jest tylko regulacja zawarta w art. 35 ust. 1 pkt 2 Prawa celnego, przewidująca możliwość przechowania w depozycie urzędu towarów zajętych w celu uregulowania ich sytuacji. Generalnie jest to więc rodzaj odpłatnej usługi prowadzonej przez urząd celny na rzecz klienta (importera lub eksportera). Osoba dokonująca obrotu towarowego z zagranicą nie ma zatem obowiązku, a ma jedynie możliwość skorzystania w określonej sytuacji z depozytu. Najczęściej 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.

Szczególna sytuacja i odmienna od wyżej przedstawionej wystąpiła w sprawie, będącej motywem pytania prawnego do TK. Przedmiotem przechowania w depozycie urzędu celnego była jedna paczka papierosów, która była nielegalnie wprowadzona na obszar celny Wspólnoty. Z tego powodu towar ten podlegał zajęciu, a następnie uległ przepadkowi na

rzecz Skarbu Państwa. Towar zajęty w postępowaniu celnym jest - do czasu uprawomocnienia się orzeczenia o przepadku - przechowywany w depozycie urzędu celnego, a za czas tego przechowania sprawca wykroczenia obciążany jest opłatą.

W konsekwencji zajęcia towarów w celu uregulowania ich sytuacji i umieszczenia ich „przymusowo” w depozycie urzędu celnego odmiennego charakteru nabiera zatem opłata za przechowanie towaru. Nie stanowi ona - tak jak to ma miejsce w sytuacji, gdy instytucja depozytu urzędu celnego stosowana jest na wniosek osób dokonujących obrotu towarowego z zagranicą - ekwiwalentu za określoną usługę, ale przybiera postać daniny publicznej. Widoczny jest nawet sankcyjny charakter takiej opłaty, wymierzanej obok grzywny i orzeczenia przepadku towaru. TK uznał zatem, że zważywszy na charakter omawianej opłaty, **ustawodawca nie mógł upoważnić organu wykonawczego do określenia w rozporządzeniu stawek opłaty za przechowanie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1.**

Stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych zależy od charakteru opłaty publicznej. O ile opłata za przechowanie towarów w typowej sytuacji nie jest formą represji, ale jest pobierana w związku z określonymi czynnościami organów celnych, o tyle, w ocenie TK, odmienny charakter przybiera **opłata wymierzana w związku z przechowywaniem towarów zajętych w trybie art. 30 ust. 1.** Instytucja depozytu ztraca wówczas swój „usługowy” charakter, nie jest stosowana „na wniosek”, a dodatkowo w sytuacji, gdy orzeczono przepadek towaru, trudno mówić o ekwiwalentnym świadczeniu wzajemnym. W takim przypadku **przymusowa opłata przybiera postać daniny publicznoprawnej, a to determinuje konieczność zachowania rangi ustawy przy ustanawianiu takiej opłaty jak też nakazu, by zasadnicze elementy obowiązku daninowego były określone w ustawie.**

Zdaniem TK wymagania płynące z art. 92 ust. 1 Konstytucji („Rozporządzenia są wydawane[...], na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać [...] zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”) należy rozumieć w ten sposób, że upoważnienie ustawowe do wydania **rozporządzenia nie może dotyczyć spraw przesądzających o ciężarze daniny.**

Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji prowadzi do wniosku, że nie może w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podstawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie, i która nie służy jej wykonaniu. W tym sensie wyłączność ustawy oznacza, że nie ma takich materii, w których

mogłyby być stanowione regulacje podstawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), **bez uprzedniego ustawowego ich unormowania**. Nie ma więc potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (ponieważ jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii.

W przypadku 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**.

Wobec stwierdzenia naruszenia zasady wyłączności ustawowej przez art. 93 ust. 2 Prawa celnego w zakresie, w jakim dotyczy stawki opłaty za przechowanie w depozycie organu celnego towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 Prawa celnego, zbędne jest badanie upoważnienia z punktu widzenia prawidłowości zawartych w tam wytycznych.

2.4. TK zaznaczył, że orzekał tylko o opłacie za przechowywanie towaru zajętego w trybie art. 30 ust. 1 Prawa celnego. Podkreślił również, że „dolne i górne stawki opłaty wymierzonej w takiej sytuacji muszą wynikać z ustawy”, i dodał, że „regulacja opłat za przechowanie towarów ‘zajętych’ wymaga podwyższonego rygoru (...). Do ustawodawcy należy decyzja, czy regulacja ‘depozytów dobrowolnych’ oraz ‘depozytów przymusowych’ zostanie ujęta w tym samym, czy w odrębnych przepisach”.

Należy też zwrócić uwagę, że w tym samym wyroku TK stwierdził też niezgodność § 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 - z art. 92 ust. 1 Konstytucji. TK uznał bowiem, że minister ustalił w rozporządzeniu bez upoważnienia minimalną opłatę za przechowanie towarów (co w wypadku opłaty za przechowanie towarów zajętych na podstawie art. 30 Prawa celnego stanowi materię ustawową), a ponadto, posłużył się nieprzewidzianym w ustawie kryterium - **powiązał minimalną stawkę opłaty z wysokością przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw, podczas gdy kryterium to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i pozostaje w całkowitym oderwaniu od „charakteru czynności” przechowania**. Zdaniem TK, wnioskowanie, że

posłużenie się przez ustawodawcę kryterium „charakteru czynności” oznacza dopuszczalność sięgania w rozporządzeniu po dalsze dowolnie dobrane kryteria, nie może być akceptowane. TK wskazał na „różnicowany wachlarz kryteriów, jakie powinny być uwzględniane przy ustalaniu stawek za przechowanie towaru: ‘nakład pracy’, ‘czas przechowania’, ‘nakład działań’, ‘ilość i rozmiar towaru’, ‘wartość towaru’, ‘rzeczywiste koszty przechowania’”. Ponadto zwrócił uwagę, że w doktrynie podnosi się, że „załatwianie formalności celnych może być związane z uiszczaniem różnych opłat celnych (np. za przechowanie towarów). Opłaty celne nie mogą mieć charakteru opłat o skutkach podobnych do ceł. Wysokość opłaty musi być proporcjonalna do wartości usługi i odpowiadać faktycznie ponoszonym przez administrację celną kosztom”.

2.5. TK orzekł, że utrata mocy obowiązującej przepisu, w zakresie wskazanym w sentencji nastąpi z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

W świetle wyroku TK, w sytuacji gdy przechowywanie towaru wykonywane jest na wniosek zainteresowanego, ma ono charakter usługi, do której nie mają zastosowania wymagania dotyczące danin publicznych; określenia minimalnej i maksymalnej stawki opłaty celnej wymagane jest tylko w odniesieniu do opłat za czynności przymusowe, nie mające charakteru usługi. Dotyczy to więc opłaty za przechowywanie towaru zajętego w trybie art. 30-32.

Rozporządzenie wydane na podstawie zakwestionowanego upoważnienia nie posługuje się szerokim wachlarzem stawek opłaty, który mieściłby się w jakichś „widelkach” lecz przewiduje tylko, że:

- 1) 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 - za każdy rozpoczęty miesiąc,
- 2) za przechowanie towarów **niewspółnotowych 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,

3) za przechowanie towarów **wspólnotowych** w depozycie lub magazynie czasowego składowania prowadzonym przez organ celny pobiera się opłatę w wysokości określonej powyżej, z tym że podstawę ustalenia wysokości opłaty stanowi wartość rynkowa towaru identycznego lub podobnego z dnia przyjęcia towaru do depozytu lub magazynu czasowego składowania.

Są to więc konkretne stawki. W konsekwencji wykonanie wyroku mogłoby polegać na wprowadzeniu do ustawy przepisu przewidującego, że stawka opłaty celnej za przechowywanie w depozycie towarów zajętych na podstawie art. 30 ust. 1 wynosi 5%.

Jednocześnie jednak w związku z wypowiedziami TK dotyczącymi przepisów rozporządzenia, należałoby również zmodyfikować normę, która nakazywała dotychczas pobieranie opłaty w wysokości nie mniejszej niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku. Jej brak całkowity może bowiem powodować, że przy niskiej wartości przechowywanego towaru wysokość tej opłaty będzie niższa niż koszty faktycznie ponoszone przez administrację celną. Należałoby zatem przewidzieć, że opłata ta nie może być niższa od pewnej kwoty, poniżej której sama procedura pobierania opłaty mogłaby być bardziej kosztowna niż kwota opłaty. Można ją ustalić na poziomie, który wskazywany jest w innych przepisach Prawa celnego: art. 31 ust. 6, art. 32 ust. 4, art. 55 pkt 1. Ten ostatni przepis przewiduje, że organ celny nie księguje i nie pobiera kwoty należności przywozowych jeżeli suma kwot tych należności i należności podatkowych z tytułu importu towarów nie przekracza równowartości kwoty 10 euro. Stąd proponuje się by wymaganą przez TK stawką opłaty było 10 euro, a maksymalną 5% za każdy miesiąc. Stawka minimalna miałaby znaczenie tylko wtedy, gdyby kwota 5% pomnożona przez liczbę miesięcy była niższa niż 10 euro.

Mimo zapowiedzi przedstawionych Rzecznikowi Praw Obywatelskich w 2010 r. (*Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2010 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, druk senacki VII kad./1161), że „przy najbliższej nowelizacji ustawy - Prawo celne zaproponowana zostanie zmiana przepisu art. 93 tej ustawy, w kierunku określenia stawek przedmiotowych opłat w samej ustawie, a nie w rozporządzeniu wykonawczym” Minister Finansów dotychczas nie przedstawił stosowanego projektu ustawy.

4. Skutki projektowanej ustawy

Zasadniczo projekt przenosi niektóre postanowienia rozporządzenia do ustawy; w tym zakresie nie powoduje zatem skutków. Jednocześnie projekt obniża wysokość minimalnej opłaty za przechowywanie z 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku do 10 euro; w tym zakresie może zmniejszyć wpływy do budżetu.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.