

108/8/A/2006

WYROK

z dnia 20 września 2006 r.

Sygn. akt SK 63/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski
Marian Zdyb
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 września 2006 r., skargi konstytucyjnej spółki Wrigley Poland sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji,
- 3) art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 107, poz. 1217 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 oraz wg kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji,
- 4) art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) w związku z § 1 rozporządzenia Rady

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 września 2006 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1224.

Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 158, poz. 1047 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 oraz wg kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 174 i art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118 oraz z 2006 r. Nr 38, poz. 268) są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 184 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 11 lipca 2005 r. spółka Wrigley Poland sp. z o.o. (dalej: skarżąca lub spółka) zakwestionowała zgodność:

a) art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 i Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692; dalej: p.p.s.a.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji,

b) art. 184 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji,

c) art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.; dalej: kodeks celny) w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 107, poz. 1217, z 2000 r. Nr 22, poz. 277, Nr 29, poz. 361) w zakresie, w jakim przepisy te określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 oraz wg kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji,

d) art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 158, poz. 1047, z 1998 r. Nr 42, poz. 242, Nr 68, poz. 447, Nr 74, poz. 477, Nr 81, poz. 525, Nr 88, poz.

558) w zakresie, w jakim przepisy te określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 oraz wg kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna spółki Wrigley Poland sp. z o.o. wiąże się z następującym stanem faktycznym.

Naczelny Sąd Administracyjny – działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. – wyrokami z 8 marca 2005 r. (sygn. akt I GSK 9/05, sygn. akt I GSK10/05, sygn. akt I GSK 11/05, sygn. akt I GSK 12/05, sygn. akt I GSK 13/05) oddalił wniesione przez skarżącą spółkę skargi kasacyjne, od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, jako pozbawione usprawiedliwionych podstaw.

Zaskarżonymi wyrokami z 10 marca 2004 r. (sygn. akt 3/I SA/Po 2291/01, sygn. akt 3/I SA/Po 2344/01, sygn. akt 3/I SA/Po 2290/01, sygn. akt 3/I SA/Po 2343/01, sygn. akt 3/I SA/Po 2342/01) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: WSA) oddalił skargi skarżącej na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei w Warszawie z 26 i 27 czerwca 2001 r. w przedmiocie klasyfikacji taryfowej. Zakwestionowanymi decyzjami Prezes GUC utrzymał w mocy decyzje Dyrektora Urzędu Celnego w Poznaniu, uznające za nieprawidłowe dokonane przez skarżącą zgłoszenia celne towaru określanego jako „baza gumowa do produkcji gumy do żucia”, w części dotyczącej kodu PCN Taryfy celnej, stawki celnej i obliczenia kwoty wynikającej z długu celnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargi kasacyjne skarżącej spółki, uznał podniesiony w skargach kasacyjnych zarzut wydania przez WSA wyroków z naruszeniem art. 217 Konstytucji przez niezastosowanie tego przepisu i utrzymanie w mocy decyzji wydanych na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z 1997 r. i 1999 r. za nieuzasadnione. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie oznacza uprawnienia sądu administracyjnego do kontroli przepisów ustaw, w tym ustawy – Kodeks celny.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że podstawą skargi kasacyjnej, opartej na zarzucie naruszenia przepisów postępowania (art. 174 pkt 2 p.p.s.a), jest naruszenie przepisów postępowania sądownoadministracyjnego. W konsekwencji naruszenie przepisów proceduralnych w postępowaniu administracyjnym przez organy celne, a nie przez WSA, nie mogło stanowić zarzutu skargi kasacyjnej. W związku z brakiem skutecznego prawnie zarzutu naruszenia przepisów postępowania w ramach podstawy określonej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny związany był ustaleniami faktycznymi, stanowiącymi podstawę wydania zaskarżonego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał również, że nie stanowi usprawiedliwionej podstawy kasacyjnej zarzut niewłaściwego zastosowania w sprawie art. 13 § 1, 3, 5 i 6 kodeksu celnego, gdyż – z uwagi na brak orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności tych przepisów – WSA mógł traktować te przepisy kodeksu oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze jako zgodne z Konstytucją.

Odwołując się do orzecznictwa sądów i do poglądów doktryny, skarżąca dokonała szczegółowej analizy założeń oraz instytucjonalnego kształtu dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, w tym jego centralnej instytucji – skargi kasacyjnej.

Zdaniem skarżącej, wykładania podstaw skargi kasacyjnej, określonych w art. 174 p.p.s.a, prowadzi do istotnego ograniczenia prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, tj. prawa do takiego rozpatrzenia sprawy, które uwzględnia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W wyniku wadliwego – w ocenie skarżącej – określenia w art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a podstaw kasacyjnych stworzone

zostały jedynie pozory dwuinstancyjności postępowania. Nie zapewniają one rzeczywistej kontroli działalności administracji publicznej w drugiej instancji sądowej.

Skarżąca wskazała, że kwestionowane przepisy ustawy p.p.s.a pozbawiły ją prawa do sądu, rozumianego jako prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury. Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek racje te rozważyć. Podstawą sądowego rozstrzygnięcia mogą być tylko takie okoliczności i dowody, co do których mogli się ustosunkować uczestnicy postępowania. Jest to zasada określana jako „prawo do wysłuchania”. Konstytucja gwarantuje prawidłowe rozpatrzenie sprawy i uzyskanie zgodnego z prawem i sprawiedliwego wyroku. Po zakończeniu dwuinstancyjnego postępowania sądowego strona ma prawo oczekiwać, iż kontrolowana w postępowaniu sądowym decyzja organu administracji jest zgodna z prawem.

W świetle powyższych ustaleń, skarżąca uznaje, że ustawowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do wniesienia skargi od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz takie kształtowanie postępowania drugoinstancyjnego, w którym sąd nie bada wszechstronnie sprawy rozstrzygniętej nieprawomocnie w instancji pierwszej, jest niedopuszczalne.

W opinii skarżącej związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawami kasacji prowadzi w praktyce do sytuacji, w których w obrocie prawnym pozostają wadliwe orzeczenia WSA oraz decyzje organów administracji. Okoliczność, że sąd II instancji nie rozpoznaje sprawy sądowoadministracyjnej merytorycznie, lecz ogranicza się do badania wskazanych w skardze podstaw kasacyjnych, prowadzi do niezgodności zakwestionowanych przepisów p.p.s.a z zasadą praworządności, prawem do sprawiedliwej procedury sądowej oraz narusza zasadę zaufania do organów państwa.

Przedmiotem skargi, oprócz przepisów p.p.s.a, stał się art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego i wydane na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej obowiązujące w dacie przyjęcia zgłoszeń celnych. Zaskarżonej regulacji kodeksu celnego zarzucono niekonstytucyjność polegającą na naruszeniu zasady ochrony praw majątkowych, poprzez nałożenie obowiązku zapłaty daniny publicznej (cła) na podstawie przepisów prawa (rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie Taryfy celnej), które – w ocenie skarżącej – nie spełniają wymaganych dla przepisów ustawy formalnoprawnych wymagań zawartych w art. 84, art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, zakwestionowane przepisy podustawowe stanowią też zbyt daleko idącą ingerencję w przysługujące obywatelom i innym podmiotom prawo własności i prowadzą do ograniczenia uprawnień właściciela w rozporządzaniu rzeczą. Ograniczenie takie nie znajduje uzasadnienia w określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankach stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności.

W ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy kodeksu celnego mają charakter blankietowy; w szczególności upoważniają one Radę Ministrów do określenia stawek celnych autonomicznych na importowane towary w dowolnej wysokości. Na podstawie stawek celnych, ustanowionych niezgodnie z art. 217 Konstytucji, organy celne określiły skarżącej należności celne od importu towarów. Stawki celne autonomiczne są bezspornie elementem konstrukcyjnym należności celnych i zgodnie z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji powinny zostać ustalone w ustawie, nie zaś w akcie wykonawczym do ustawy.

2. Prokurator Generalny pismem z 27 czerwca 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 § 1 oraz art. 184 p.p.s.a, są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2, a także z art. 78 i art. 176 ust.

1 Konstytucji;

2) art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego oraz § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 158, poz. 1047 ze zm.) i § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej (Dz. U. Nr 107, poz. 1217 ze zm.), w zakresie, w jakim przepisy powołanych rozporządzeń określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 według kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, są zgodne z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2, art. 64 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

Postępowanie w części dotyczącej zgodności art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 § 1 oraz art. 184 p.p.s.a. z art. 7 i art. 184 Konstytucji oraz zakwestionowanych przepisów kodeksu celnego i rozporządzeń Rady Ministrów z 19 grudnia 1997 r. oraz 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej z art. 7 Konstytucji powinno – zdaniem Prokuratora Generalnego – zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny podkreślił, że wymienione wyżej normy konstytucyjne nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej, ponieważ nie są źródłem wolności i praw podmiotowych jednostki.

Bezzasadność podniesionych przez skarżącą zarzutów Prokurator Generalny uzasadnił następująco:

Przeniesienie wprost na grunt procedury administracyjnej podstaw kasacji (obecnie – skargi kasacyjnej) z Kodeksu postępowania cywilnego nie jest rozwiązaniem w pełni doskonałym. Wynika to z odmiennego charakteru skargi kasacyjnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jest to środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych) w porównaniu z kasacją (skargą kasacyjną) w postępowaniu cywilnym, która służy w stosunku do orzeczeń drugiej instancji. Jest też następstwem odmiennej roli sądów administracyjnych, które jedynie kontrolują działalność administracji publicznej (art. 184 Konstytucji), a kontrolę tę sprawują – przede wszystkim – pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, dalej: p.u.s.a.). Z zakresu kognicji sądów administracyjnych wynika, że nie stosują one prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy cywilne czy karne. Ponadto – rozpoznając sprawy sądowoadministracyjne – nie stosują one procedur obowiązujących przed organami administracyjnymi, załatwiającymi merytorycznie sprawy z zakresu administracji publicznej.

Specyfika kognicji sądów administracyjnych jest jednym z argumentów na rzecz uznania zasadności ograniczenia podstaw środka zaskarżenia orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji jedynie do naruszeń prawa. Istotne jest bowiem to, że kognicja obejmuje kontrolę legalności ostatecznych aktów administracyjnych – bez zastępowania organów administracji w załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje natomiast nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania (art. 3 § 2 p.u.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje tym kontrolę legalności ostatecznych aktów administracyjnych. Powinien zatem ograniczyć się do badania zagadnień dotyczących prawidłowości owej kontroli.

Podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności regulacji podstaw skargi kasacyjnej na gruncie procedury sądowoadministracyjnej, ma – w ocenie Prokuratora Generalnego – treść normatywna art. 174 p.p.s.a. Na ocenę tę składa się nie tylko literalne brzmienie przepisu, ale również jego systemowe uwarunkowanie, ukształtowana w tym zakresie linia orzecznicza oraz przyjęte poglądy doktryny. Nie można też, jak to czyni autorka skargi, dezawuować tego pojęcia, kierując się tylko jego literalnym brzmieniem,

bez uwzględnienia aktualnego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prokurator Generalny uznał, że przyjmowane obecnie rozumienie zakresu kontroli instancyjnej, odbiegające od stosowanej dotychczas, wąskiej interpretacji podstaw skargi kasacyjnej, skłania do stwierdzenia, że podstawy skargi kasacyjnej oraz obowiązek odniesienia się przez sąd drugiej instancji do zarzutów podniesionych w tego rodzaju skardze – przy uwzględnieniu zakresu kontroli, jaką sądy administracyjne sprawują w stosunku do działalności administracji publicznej (kontrola w aspekcie legalności) – sprawiają, że kontrola drugoinstancyjna NSA w stosunku do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych odpowiada obecnie konstytucyjnym standardom.

W tej sytuacji nie jest zasadny zarzut niezgodności ustawowych podstaw skargi kasacyjnej w procedurze sądowoadministracyjnej z konstytucyjnymi zasadami zaskarżalności orzeczeń pierwszoinstancyjnych oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego. Prokurator Generalny uznał też, że art. 174 p.p.s.a. nie narusza żadnego z elementów prawa do sądu. Nie ogranicza bowiem możliwości uruchomienia procedury przed sądem II instancji. Zapewnia także właściwy kształt tejże procedury, chroniący przed arbitralnością orzekania i nierównym traktowaniem, a nadto – nie zamyka drogi do uzyskania wyroku sądu II instancji.

Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące standardu dwuinstancyjności postępowania sądowego, stwierdził, że pozostałe unormowania p.p.s.a. kwestionowane w rozpatrywanej sprawie, „nie mogą być uznane za ograniczające prawa podmiotowe stron postępowania sądowoadministracyjnego”.

Przy aktualnym stanowisku NSA co do granic rozpoznania skargi kasacyjnej nie można uznać, że zawarty w art. 183 § 1 p.p.s.a. wymóg rozpoznania sprawy przez NSA w granicach skargi kasacyjnej narusza prawa podmiotowe strony skarżącej orzeczenie sądu administracyjnego pierwszej instancji. Strona ta ma bowiem możliwość zapoznania się zarówno z aktami sprawy, jak i z pełną motywacją rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, zawartą w uzasadnieniu orzeczenia. Wymóg sporządzenia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika (zgodnie z art. 175 p.p.s.a.) sprawia, że od autora takiej skargi można oczekiwać, że w skardze podniesie on wszystkie dające się „wychwycić” naruszenia prawa, stanowiące – jego zdaniem – podstawy kasacyjne. Nie można, w ocenie Prokuratora Generalnego, za naruszenie praw podmiotowych strony postępowania uznać braku takiej regulacji, która pozwalałaby na „zakwestionowanie” wyroku sądu pierwszej instancji „w określonym ustawowo terminie, z założeniem, że ewentualne dodatkowe zarzuty podniesione zostaną w późniejszym terminie – w zależności od rozwoju sprawy”. Wprowadzony w art. 183 § 1, w związku z art. 177 § 1 p.p.s.a., rygorizm formalny został złagodzony przez możliwość przytaczania nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych (art. 183 § 1 zdanie drugie p.p.s.a.).

Oceniając konstytucyjność art. 184 p.p.s.a., Prokurator Generalny stwierdził, że konsekwencją uznania art. 174, w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a., za nienaruszający praw podmiotowych strony wnoszącej skargę kasacyjną, pozostaje konkluzja, że art. 184 p.p.s.a. nie może być uznany za godzący w prawa podmiotowe strony postępowania sądowoadministracyjnego, która wniosła skargę kasacyjną.

W odniesieniu do zakwestionowanych przez skarżącą przepisów p.p.s.a. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że nie naruszają one prawa do sądu ani prawa do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych do sądu II instancji. Tym samym nie mogą być one uznane za niezgodne z art. 2 Konstytucji. Regulacje te – wobec niezasadności zarzutu, że prowadzą do arbitralności orzekania przez NSA – nie mogą być również uznane za godzące w zasadę równości w zakresie prawa do sądu.

Prokurator Generalny uznał, że rozstrzygnięcie kwestii konstytucyjności zaskarżonych przez skarżącą spółkę przepisów kodeksu celnego, który utracił moc

obowiązującą z dniem 1 maja 2004 r., jak też wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 § 6 kodeksu celnego rozporządzeń Rady Ministrów z: 19 grudnia 1997 r. i 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej, może mieć znaczenie dla ochrony praw skarżącej.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny stwierdził jednocześnie, że skarżąca nie wykazała, by zastosowanie wyższej stawki celnej spowodowało naruszenie „istoty” prawa własności skarżącej do sprowadzonego towaru – z uwzględnieniem funkcji owego prawa jako prawa producenta.

Oceniając podniesioną przez skarżącą kwestię podustawowego charakteru regulacji określającej stawkę celną, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na specyfikę stawek celnych odnoszących się do skomplikowanego systemu klasyfikacji towarów. Wysokość stawek celnych determinowana jest z jednej strony aktami prawa międzynarodowego, z drugiej zaś – stawki celne odzwierciedlają preferencje wynikające z aktualnej polityki gospodarczej, kształtowanej – w ramach zakreślonych Konstytucją i ustawami – przez Radę Ministrów.

Założenie racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego nakazuje przyjąć, że – w odniesieniu do stawek celnych – nie obowiązuje wymóg ich całościowego określenia w ustawie, wynikający bezpośrednio – w stosunku do stawek podatkowych i stawek innych danin publicznych – z art. 217 Konstytucji. Zatem wymóg zawarcia w upoważnieniu wytycznych do treści aktu wykonawczego nie może być traktowany jako obowiązujący rygorystycznie w wypadku upoważnienia do ustanowienia taryfy celnej.

3. Marszałek Sejmu pismem z 26 lipca 2006 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 § 1 oraz art. 184 p.p.s.a. są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Marszałek Sejmu stwierdził, co następuje:

Podstawy kasacji określone w art. 174 p.p.s.a. stwarzają wystarczającą płaszczyznę dostępności środka zaskarżania, jakim jest skarga kasacyjna. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną, ocenia zaskarżone orzeczenie zarówno pod względem jego zgodności z prawem materialnym, jak i z przepisami o postępowaniu administracyjnym.

Przewidziane w art. 183 § 1 i art. 184 p.p.s.a. elementy rygoru formalnego nie mogą być uznawane za ograniczające prawa strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym w warunkach, gdy art. 183 § 1 zdanie drugie dopuszcza, że strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. Marszałek Sejmu podkreślił ponadto, że strona może zapoznać się z aktami sprawy i z pełnym uzasadnieniem orzeczenia sądu I instancji. Strona, która zamierza wnieść skargę kasacyjną, ma zatem wszelkie możliwości właściwego przygotowania skargi. Może w niej zawrzeć wszelkie elementy, które chce poddać kontroli instancyjnej sprawowanej przez NSA.

Sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrola instancyjna powoduje, że twierdzenie autorki skargi, jakoby przepisy regulujące skargę kasacyjną w postępowaniu sądowoadministracyjnym naruszały konstytucyjne zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego, jest – w ocenie Marszałka Sejmu – oczywiście bezzasadne.

W konkluzji Marszałek Sejmu uznał, że zgodność zakwestionowanych przepisów p.p.s.a z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przesądza o ich jednoczesnej zgodności z art. 2 Konstytucji.

4. Stanowisko w sprawie wniesionej skargi konstytucyjnej zajął też Prezes Rady Ministrów w piśmie z 12 grudnia 2005 r.

Rada Ministrów wyjaśniła, że na poziom stawek celnych zapisanych w taryfie celnej każdego roku decydujący wpływ miały zobowiązania Polski wynikające z zawartych traktatów i umów międzynarodowych o charakterze handlowym. Wysokość cel określonych w taryfie celnej na 1998 r. była uwarunkowana – przede wszystkim – zobowiązaniami Polski z tytułu członkostwa w Światowej Organizacji Handlu. Uwzględniała także postanowienia układu europejskiego, umowy Polska – EFTA, umowy z CEFTA oraz treść umów dwustronnych z Litwą, Łotwą i Izraelem.

W chwili przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu Polska w liście koncesyjnym, stanowiącym załącznik do tzw. protokołu z Marrakeszu, nie przedstawiła pełnego zakresu towarowego taryfy celnej. Spowodowało to, że wobec towarów nieuwzględnionych w przedmiotowym dokumencie Polska nie określiła poziomu stawek celnych konwencyjnych. Jednocześnie przyjęła zobowiązanie międzynarodowe, że w odniesieniu do tej grupy towarów nie podniesie żadnej stawki celnej ponad poziom obowiązujący w 1994 r. bez równoczesnego zaoferowania partnerom handlowym stosownej rekompensaty. Zakres towarów nieobjętych tymi przyrzeczeniami nie obejmował towaru, którego dotyczy skarga konstytucyjna, tj. pozycji określonej w Taryfie celnej kodem PCN 2106 90 92 0. Na poziom stawek celnych autonomicznych, określonych samodzielnie przez Radę Ministrów, decydujący wpływ miało natomiast porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu.

II

Na rozprawę 20 września 2006 r. stawili się przedstawiciele skarżącej spółki, Prokuratora Generalnego, Sejmu oraz Rady Ministrów. Podtrzymali oni stanowiska i argumentację wyrażoną w pisemnych stanowiskach oraz udzielili wyjaśnień w związku z pytaniami członków składu orzekającego.

Występujący w imieniu Rady Ministrów podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki na wstępie podkreślił, że zakwestionowane w skardze przepisy kodeksu celnego i rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej, w zakresie w jakim określają dla towarów klasyfikowanych w pozycji PCN 2106 oraz według kodu PCN 2106 90 92 0 Taryfy celnej stawki celne autonomiczne w wysokości 20%, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Upoważnienie zawarte w art. 13 § 6 kodeksu celnego (wraz z wytycznymi wynikającymi z umów międzynarodowych i przynależności do Światowej Organizacji Handlu) odnosi się do umów preferencyjnych w zakresie nomenklatury taryfowej oraz stawek celnych. Umowy te wiążą Rzeczpospolitą Polską na równi z ustawami. W opinii Rady Ministrów, stanowiły one wystarczającą podstawę do wydania na podstawie art. 13 kodeksu celnego aktów podustawowych, którymi były kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia taryfy celnej.

W kwestii naruszenia prawa własności skarżącej spółki, Rada Ministrów stwierdziła, że zastosowanie przez organy celne obowiązującej w tamtym okresie stawki celnej autonomicznej, określonej w taryfie celnej wobec towarów sprowadzonych z zagranicy przez stronę skarżącą, nie może być – co do zasady – traktowane jako naruszenie prawa własności spółki, gwarantowanego w art. 21 i art. 64 Konstytucji. Powstałe z mocy prawa zobowiązanie do uiszczenia należności celnych, w związku z wprowadzeniem danego towaru na polski obszar celny, nie było niezgodne z zawartym w rozdziale II Konstytucji przepisem stanowiącym, że „każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie”. Ingerencja w prawa majątkowe skarżącej spółki, jaka miała miejsce, nastąpiła przy poszanowaniu obowiązującego w chwili zdarzenia prawa celnego.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Art. 217 Konstytucji wymaga przy tym, by obowiązek uiszczania daniny publicznej wynikał z przepisu rangi ustawowej. Z brzmienia tego przepisu wynika literalnie, że wymóg ustawowego określenia dotyczy przedmiotu opodatkowania oraz stawek podatkowych. Należności celne natomiast stanowią nieco inne niż podatki należności publiczne, wiąże się bowiem z dobrowolnym przemieszczaniem towarów na dany obszar celny. W szczególności obowiązek ich uiszczania nie wynika z ustaw podatkowych, ale został nałożony postanowieniami ustawy – Kodeks celny. Wspólną cechą uiszczenia podatków oraz opłat celnych jest natomiast to, że w sensie ekonomicznym prowadzą one do uszczupień majątkowych podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania, co rodzi powinność ich uprzedniego i ścisłego prawnego sprecyzowania.

Z związku z pytaniami sędziów, skierowanymi do przedstawicieli skarżącej spółki, czy w istocie zarzuty skargi dotyczą treści art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego i rozporządzeń Rady Ministrów z 1997 r. i 1999 r., czy też sprowadzają się do niewłaściwego zastosowania zakwestionowanych przepisów przez organy celne, pełnomocnicy skarżącej wyjaśnili, że przesłanką sporu stała się błędna klasyfikacja towarów i uchybienia w procedurze administracyjnej. Niezgodność zakwestionowanych regulacji z Konstytucją skarżąca wywiodła z faktu, że funkcjonariusze służb celnych, dokonując subsumcji konkretnych towarów do konkretnych grup kwalifikacyjnych, dokonali błędnej ich klasyfikacji. Skarżąca przychyliła się do tezy, że rozbieżność klasyfikacyjna towarów, sprowadzanych przez skarżącą spółkę, spowodowana była nie tyle bezpośrednio treścią zakwestionowanych w skardze norm prawnych, ile ich interpretacją i sposobem zastosowania przez organy administracji celnej pierwszej i drugiej instancji.

Wyjaśnienia uzyskane przez Trybunał Konstytucyjny w fazie pytań wskazały, że skarżąca spółka kwestionuje jednocześnie art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a, nie zaś art. 174 w związku z art. 183 § 1 p.p.s.a., jak uczyniła to w *petitum* skargi.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Z uwagi na charakter oraz treść zaskarżonych przepisów zarzuty skargi można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa zarzutów dotyczy przepisów art. 174, art. 183 § 1 oraz art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), a więc przepisów proceduralnych. Druga grupa zarzutów odnosi się do przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 ze zm.; dalej: kodeks celny), stanowiących materialnoprawną podstawę wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zróznicowanie charakteru i treści zaskarżonych przepisów uzasadnia oddzielne rozważenie zarzutów skarżącej. Zgodnie z *petitum* wniosku w pierwszej kolejności powinny być rozpatrzone zarzuty skierowane przeciwko przepisom p.p.s.a.

2. Przepisom art. 174, art. 183 § 1 oraz art. 184 p.p.s.a., skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji.

Na wstępie należy rozważyć możliwość posłużenia się wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności w postępowaniu wszczętym przez złożenie skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, prawo wniesienia skargi przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez zastosowanie przez sąd lub organ administracji publicznej ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji, sam lub w związku z powołanymi jako „związkowe” przepisami, statuujący konstytucyjne prawo do sądu, może znaleźć odniesienie jako podstawa orzeczenia lub decyzji o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych, to kwalifikacji tej nie sposób odnieść wprost do postanowienia art. 184 Konstytucji.

Zgodnie bowiem z literalnym brzmieniem wskazanego tu przepisu „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Art. 184 Konstytucji jest zatem regulacją o charakterze ustrojowo-kompetencyjnym. Jako taki nie normuje wolności, praw ani obowiązków konstytucyjnych jednostki. Świadczy o tym tak treść przytoczonego przepisu, jak i jego usytuowanie w systematyce Konstytucji, tj. jego umiejscowienie w rozdziale VIII, mieszczącym unormowania dotyczące ustroju i funkcjonowania sądów i trybunałów (por. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). W tej sytuacji art. 184 Konstytucji nie może być traktowany jako samoistny wzorzec oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dokonywanej w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Wydanie orzeczenia w tym zakresie należy, ze względów proceduralnych, uznać za niedopuszczalne.

3. Istota szeroko rozwiniętego przez skarżącą zarzutu sprowadza się do twierdzenia, że zawarte w kwestionowanych przepisach p.p.s.a. podstawowe elementy instytucji skargi kasacyjnej naruszają prawo do sądu i sprawiedliwej procedury sądowej w sądowoadministracyjnym postępowaniu odwoławczym. Nie zapewniają bowiem pełnej sądowej kontroli instancyjnej ostatecznych decyzji organów administracji publicznej. W ocenie skarżącej, zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie prowadzi do rozpoznania spraw zawisłych przed sądem pierwszej instancji, a jedynie do kontroli przez NSA postępowania sądu niższej instancji. Skarga kasacyjna nie pełni więc roli środka zaskarżenia, umożliwiającego powtórne rozpoznanie przez NSA sprawy sądowoadministracyjnej, tj. sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uznanie albo oddalenie zarzutów skarżącej jest uzależnione – w głównej mierze – od stanowiska wobec modelu dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego w świetle konstytucyjnych uwarunkowań prawa do sądu.

4. Trybunał Konstytucyjny traktuje prawo do sądu jako jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności.

W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez

właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Art. 77 ust. 2 stanowi, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił w swym orzecznictwie, że na treść prawa do sądu składają się trzy uprawnienia, a mianowicie: a) prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), b) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej (zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz c) prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia). (A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest „każdy”. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki, a także – innych podmiotów prawnych.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też – wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu – żaden stosunek materialnoprawny w danym wypadku nie występuje (por. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia: z 7 stycznia 1992 r. sygn. K 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 82; z 8 kwietnia 1997 r. sygn. K. 14/96, OTK ZU nr 2/1997, s. 122; z 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 308 i n.). Ustawa zasadnicza wprowadza zatem swoiste domniemanie dostępności drogi sądowej.

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten zakazuje ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Aby ustalić treść normy prawnej wyrażonej w tym przepisie, należy określić znaczenie użytego tu terminu „wolności i prawa”. Ustrojodawca konstytucyjny nie stwierdza przy tym, że zakaz zamykania drogi sądowej odnosi się wyłącznie do wolności i praw konstytucyjnych. Należy przyjąć, że zakaz ten dotyczy dochodzenia wszystkich gwarantowanych prawnie (ustawowo) wolności oraz praw podmiotowych. Znaczenie art. 77 ust. 2 polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej wolności lub praw.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu. Art. 77 ust. 2 mieści natomiast zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. W tym ujęciu stanowi dopełnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. Prawo „każdego” do sądu oznacza, że „nikomu” (z ograniczeniem dochodzenia wolności lub praw) nie można zamykać drogi sądowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Prawo do sądu zostało w przepisach polskiej Konstytucji uregulowane w sposób różniący się od treści art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; dalej: konwencja). Zasadnicza różnica polega na tym, że prawa do sądu dotyczą dwa przepisy Konstytucji, a to: art. 45 i art. 77 ust. 2. Nie bez znaczenia są także inne przepisy dotyczące spraw rozstrzyganych przez sądy (w tym art. 46 Konstytucji).

Znaczenie pierwotne ma art. 77 ust. 2. Literalnie odczytywany wyraża on zakaz zamykania drogi sądowej w sprawach naruszonych wolności i praw (bez ograniczenia do tych, które uregulowane są w Konstytucji). Jednakże koniecznym założeniem zakazu zamykania drogi sądowej jest uprzednie otwarcie (czyli dostępność) tej drogi. Z art. 77 ust. 2 wynika zatem, że w każdej sytuacji naruszenia wolności lub praw otwarta jest droga postępowania sądowego. Kategoryczne sformułowanie tego przepisu zamyka możliwość ustanowienia przepisu ustawowego wyłączającego drogę sądową w wypadku naruszenia wolności lub prawa.

Toczące się postępowanie sądowe podlega rygorom określonym w art. 45 Konstytucji. Przepis ten jest podobny do art. 6 konwencji, ale nie jest jego powtórzeniem. Różnica polega na tym, że art. 6 konwencji traktuje tylko o sprawach cywilnych i karnych, a art. 45 Konstytucji posługuje się ogólnym pojęciem „sprawa”. To pojęcie obejmuje wszystkie sytuacje, w których doszło do naruszenia wolności lub praw. Sam art. 45 Konstytucji dopuszcza ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy; przesłanki wspomnianego tu ograniczenia są określone wyczerpująco w art. 45 ust. 2. Pozostałe uprawnienia, przewidziane w art. 45 Konstytucji, z istoty swej nie mogą być ograniczane.

Prawo do sądu wzmacnia poręczenie instancyjności jako zasady postępowania sądowego i administracyjnego. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron (a więc tylko uczestnicy określonego postępowania) ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. O ile przedmiotem roszczenia opartego na postanowieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „rozpatrzenie sprawy”, o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w sprawie z 27 czerwca 1995 r. o sygn. K 4/94 (OTK ZU w 1995 r., cz. I, s. 171-191). Trybunał uznał wówczas, że uniemożliwienie zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu”, co powoduje sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucyjne poręczenie instancyjności jako zasady postępowania sądowego znalazło bezpośredni wyraz w art. 176 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „konstytucyjne prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Gwarancja kontroli orzeczeń wydanych w pierwszej instancji wynika z art. 78 zdania 1 oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z powołanych przepisów daje stronie prawo do ich zaskarżenia, drugi – wprowadza zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Trybunał Konstytucyjny uznaje pewną swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu środków zaskarżenia. Odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, potwierdza przy tym, że „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. W ocenie Trybunału: „uproszczenie i przyśpieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów” (wyrok z 12 marca 2002 r., P 9/01, jw.). Trybunał stoi też na stanowisku, że „sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym”.

Trybunał Konstytucyjny uznał przy tym, że świadome „ukształtowanie mechanizmu środka odwoławczego, które jako założenie przyjmuje, że sąd drugiej instancji koryguje tylko niektóre wyroki, inne zaś – mimo iż według jego oceny nie odpowiadają prawu – pozostawia w mocy, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Konstytucja z 1997 r. nie przesądziła konstrukcji kontroli instancyjnej, pozostawiając tę kwestię do unormowania ustawowego. Wybór sposobu ukształtowania dwuinstancyjności pozostawiono ustawodawcy. Jednak – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 2/04 – „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu” (OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72, s. 915-916). Z tych powodów kształt ustawowego modelu dwuinstancyjności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być przedmiotem oceny pod kątem zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu, a nadto – z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Poza konstytucyjnymi uwarunkowaniami, takimi jak prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji), zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), do konstytucyjnych uwarunkowań wyboru modelu postępowania sądowoadministracyjnego zaliczyć należy również postanowienia art. 175 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”, oraz art. 184 Konstytucji, który stanowi, że: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”.

5. Model skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym określa szereg przepisów p.p.s.a. Istotne elementy tego modelu zawarte zostały w zaskarżonych przepisach p.p.s.a. W kontekście rozpatrywanej sprawy należy przypomnieć postanowienia kwestionowane przez skarżącą.

Sprawy sądowoadministracyjne, przez które rozumie się w pierwszej kolejności „sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej” (art. 1 p.p.s.a.), rozpatrywane są w pierwszej instancji przez wojewódzkie sądy administracyjne (art. 13 § 1 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Skargę może wnieść strona, prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich po doręczeniu im odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Podstawy skargi kasacyjnej określa art. 174 p.p.s.a. Powszechnie

przyjmuje się przy tym, że art. 174 p.p.s.a. jest wzorowany na modelu kasacyjnym przyjętym w k.p.c. (zwłaszcza art. 393¹ k.p.c.).

Stosownie do kwestionowanego przez skarżącą art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych, co wynika z art. 183 § 1 p.p.s.a. Przepis ten skarżąca również kwestionuje.

Zaskarżony został również przepis, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.). W razie uwzględnienia skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi (art. 185 § 1 p.p.s.a.). Jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę. W tym przypadku sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku (art. 188 p.p.s.a.). Te dwa ostatnie, a także pozostałe elementy modelu skargi kasacyjnej nie są kwestionowane przez skarżącą.

Przyjęty model skargi kasacyjnej od samego początku był żywo dyskutowany w doktrynie. Wzbudził szereg wątpliwości i kontrowersji. Podnoszono, że podstawa skargi kasacyjnej, jaką jest „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię”, nie powinna, co do zasady, wywoływać wątpliwości. Jest bowiem oczywiste, że w toku przeprowadzanej kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu bądź czynności organu administracji publicznej wojewódzki sąd administracyjny „będzie podejmował zabiegi wykładni przepisów prawa materialnego, znajdujących zastosowanie w sprawie”. Natomiast zupełnie inaczej rzecz się ma z „niewłaściwym zastosowaniem prawa materialnego”. Sądy administracyjne – co do zasady – prawa materialnego same nie stosują; kontrolują natomiast prawidłowość jego zastosowania przez organ administracji publicznej.

Sąd administracyjny nie może też zastępować organu administracji i wydawać końcowego merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. Poza wyjątkowymi sytuacjami, sądy administracyjne nie stosują zatem prawa materialnego. Tym samym nie mogą stosować go „niewłaściwie”.

Poważne wątpliwości doktryny wywołuje sformułowanie drugiej, a zawartej art. 174 pkt 2 p.p.s.a., podstawy skargi kasacyjnej. W myśl tego przepisu, skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Przyjęcie w tym przypadku podstaw prawnych skargi kasacyjnej, wzorowanych na konstrukcji kasacji w postępowaniu cywilnym nie uwzględnia specyfiki orzekania sądu administracyjnego i związanego z tym ukształtowania postępowania sądowoadministracyjnego. Może to – w opinii doktryny – prowadzić do sytuacji, w której „ciężkie kwalifikowane naruszenie przepisów postępowania administracyjnego przez organ wykonujący administrację publiczną, będące podstawą wznowienia postępowania, lub naruszenie innych przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a niedostrzeżone przez wojewódzki sąd administracyjny, ulega sanacji i nie może być podstawą skargi kasacyjnej” (B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego*,

[w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004).

Doktryna krytykująca zaskarżone przepisy i postulująca nawet ich zmianę nie formułuje wprost zarzutu ich niezgodności z Konstytucją. Postulatowi zmiany przeciwstawia się zwłaszcza poglądy doktryny przenoszące ciężar zarzutów ze sposobu sformułowania przepisów regulujących podstawy skargi kasacyjnej na niedoskonałości korzystania z tych przepisów lub ich stosowania w praktyce orzeczniczej NSA (por. J. P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, „Przegląd Podatkowy” nr 6/2005, s. 35 i n.).

W tym kontekście istotne w rozpatrywanej sprawie staje się pytanie, czy orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny jest dopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny nie bada bowiem aktów stosowania prawa, a jedynie zgodność z Konstytucją aktów normatywnych. Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę okoliczność, że niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją może przybierać różne formy. Niekiedy bowiem rzeczywiste znaczenie przepisów aktu normatywnego ujawnia się dopiero w procesie ich stosowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu o sygn. P. 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), „niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”. W tym też sensie zarzuty skarżące, współbrzmiające z zastrzeżeniami podnoszonymi przez część doktryny prawa administracyjnego, dotyczącymi niejasnego i zbyt wąskiego zakresu w przepisach ustawy podstaw skargi kasacyjnej, może umacniać sposób interpretacji tych przepisów przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela przy tym poglądu, wyrażonego przez skarżącą na rozprawie, że o naruszeniu prawa do sądu w instancyjnym modelu postępowania kasacyjnego przed NSA, świadczy fakt istnienia w obrocie prawnym rozbieżnych decyzji administracyjnych, które przeszły pełny cykl kontroli sądowoadministracyjnej.

6. Należy postawić pytanie, czy w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego podstaw skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, uzasadniony jest zarzut naruszenia przysługującego każdemu prawa do sądu, sformułowany przez skarżącą wobec przepisów p.p.s.a. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sprawach będących przedmiotem skargi konstytucyjnej, NSA – opierając się na art. 184 oraz art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. – oddalił skargi kasacyjne skarżące.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela opinii skarżącej, że literalne ujęcie w zaskarżonych przepisach p.p.s.a. podstaw kasacyjnych ograniczyło badanie przez Naczelny Sąd Administracyjny zasadności jej skarg wszczynających postępowanie sądowoadministracyjne i że prowadzi to w następstwie do naruszenia gwarantowanego przez Konstytucję prawa do sądu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana przez skarżącą regulacja, zawarta w unormowaniach p.p.s.a., nie ustanawia żadnych podmiotowych ani przedmiotowych ograniczeń prawa do wnoszenia skargi kasacyjnej.

Co do ujęcia podstaw skargi kasacyjnej, należy – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – wziąć pod uwagę dwa różne aspekty tego kontrowersyjnego zagadnienia.

Pierwszy aspekt dotyczy treści obowiązującej w tym zakresie regulacji prawnej. Zdaniem Trybunału, proste przeniesienie na grunt postępowania sądowoadministracyjnego unormowań k.p.c. nie jest rozwiązaniem, które można uznać za w pełni doskonałe. Skargi kasacyjne w każdym z tych dwóch rodzajów postępowania mają bowiem odmienny

charakter. W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych. Inna jest także – w porównaniu z sądami w postępowaniu cywilnym – rola sądów administracyjnych, które jedynie kontrolują działalność administracji publicznej, a kontrolę tę sprawują – przede wszystkim – pod względem zgodności z prawem. Nie stosują one prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne lub wojskowe. W sprawach sądowoadministracyjnych sądy nie stosują też przepisów postępowania obowiązujących przed organami administracji publicznej. Szczególna rola sądów administracyjnych przemawia za nakierowaniem podstaw środka odwoławczego od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji na naruszenia prawa, jakie mogły mieć miejsce w toku postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Skoro NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten – z uwagi na specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego – polegać musi, przede wszystkim, na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji.

Drugi aspekt omawianego zagadnienia, na co zwraca uwagę Prokurator Generalny, dotyczy nie literalnego brzmienia kwestionowanych przepisów, lecz ich pojmowania w procesie stosowania prawa.

Istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. ma sens, jaki jego postanowieniom nadaje NSA w swoim orzecznictwie. Szereg orzeczeń wskazujących na dotychczasową wykładnię kwestionowanego przepisu przywołuje skarżący. Jednak przy ostatecznej ocenie konstytucyjności omawianego przepisu nie można abstrahować od wyraźnej już ewolucji, jaką w tym zakresie przechodzi orzecznictwo NSA. Na odchodzenie od dotychczasowej linii orzeczniczej wskazuje trafnie Prokurator Generalny.

O tym, jak obecnie Naczelny Sąd Administracyjny pojmuje podstawy skargi kasacyjnej, świadczy następujący fragment uzasadnienia wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05 (ONSAiWSA 2006/2/39): „Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), co oznacza, że zakres rozpoznawania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez wskazanie podstaw kasacyjnych. Strona, która kwestionuje orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego wnosząc skargę kasacyjną, obowiązana jest wskazać przepisy prawa materialnego lub przepisy postępowania, które jej zdaniem zostały naruszone (art. 174 i 176 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Wskazanie naruszonych przepisów następuje poprzez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Podstawy kasacyjne mogą dotyczyć zarówno przepisów, które sąd wskazał jako przepisy, które miały zastosowanie w toku rozpoznawania sprawy, jak też przepisów, które powinny być stosowane w toku rozpoznania sprawy, choć nie zostały przez sąd wskazane. Naruszenie przepisów postępowania może odnosić się zarówno do przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i do przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej. Wynika to – po pierwsze – z zasady, iż sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza ocenę zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego zarówno pod względem jego zgodności z prawem materialnym, jak i przepisami o postępowaniu administracyjnym (...), a po drugie z zasady, iż wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając skargę nie jest związany

zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)”. Oznacza to, że sąd ten ma obowiązek brać z urzędu pod rozwagę także naruszenia prawa, których strony nie podniosły w skardze.

Przy takim rozumieniu przez NSA podstaw skargi kasacyjnej i obowiązku odniesienia się przez sąd drugiej instancji do zarzutów, podniesionych w tego rodzaju skardze, a także z uwagi na kontrolę legalności, jaką sądy administracyjne sprawują nad działalnością administracji publicznej, kwestionowany przez skarżącą art. 174 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają konstytucyjnego prawa do sądu. Nie ograniczają one bowiem możliwości uruchomienia postępowania drugoinstancyjnego. Nie zamykają drogi do uzyskania wyroku sądu drugiej instancji. Z tej przyczyny kwestionowane przepisy są więc zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przez skarżącą art. 184 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, stanowi konsekwencję reguły zawartej w art. 183 § 1 p.p.s.a. Skoro art. 174 i art. 183 § 1 p.p.s.a. nie naruszają prawa do sądu, to także art. 184 p.p.s.a. nie może być uznany za sprzeczny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

IV

1. Do drugiej grupy zaskarżonych przepisów należą art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. oraz § 1 rozporządzenia z 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej. Przepisy te stanowiły materialnoprawną podstawę wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach związanych z rozpatrywaną skargą.

Zakwestionowane przez skarżącą przepisy kodeksu celnego utraciły moc obowiązującą z dniem 1 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności musiał zatem rozważyć, czy w tym zakresie nie należy umorzyć postępowania. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedyne wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 39 ust. 3. Przepis ten stanowi, że art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akt normatywny traci moc obowiązującą, jeżeli nie może on stanowić podstawy indywidualnych aktów stosowania prawa. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: wykładnia zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą” powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna „została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, s. 434, wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259).

W tym stanie rzeczy konieczne staje się ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny, czy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może w niniejszej sprawie uzasadniać objęcie kontrolą art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1997 r. oraz § 1 rozporządzenia Rady

Ministrów z 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej. Przesłanką zastosowania art. 39 ust. 3, a więc podjęcia kontroli konstytucyjności przepisu już nieobowiązującego, jest stwierdzenie konieczności takiej kontroli dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego.

Wskazane tu przepisy stanowiły podstawę ustalenia należności celnej skarżącej spółki przez organy administracji celnej I i II instancji (poddane następnie kontroli sądowoadministracyjnej), toteż zachodzi sytuacja, w której wywołały i wywierają nadal wpływ na konstytucyjne powinności oraz ochronę praw majątkowych podmiotu, wobec których zostały zastosowane.

W ocenie Trybunału, na tle okoliczności rozpatrywanej sprawy występuje podstawa – stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – dla przeprowadzenia oceny zgodności art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 kodeksu celnego w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 grudnia 1999 r. oraz § 1 rozporządzenia z 19 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia Taryfy celnej z Konstytucją. Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest przyjęcie przez Trybunał, że zachodzi związek pomiędzy badaną regulacją prawną a ochroną konstytucyjnych wolności i praw.

2. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie, czy kwestionowane przepisy art. 13 § 1, § 3 pkt 1 i 2, § 5 i § 6 ustawy – Kodeks celny w związku z § 1 stosownych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej swą treścią normatywną naruszają konstytucyjne prawa skarżącej wynikające z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 84, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji, a nadto pozostają w konflikcie z unormowaniami art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ze zgromadzonej dokumentacji oraz wyjaśnień na rozprawie wynika, że zarzuty skarżącej spółki w odniesieniu do skarżonych przepisów art. 13 kodeksu celnego oraz § 1 obu rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Taryfy celnej dotyczą niewłaściwego dla skarżącej faktycznego zakwalifikowania importowanego towaru i w następstwie tego – zastosowania niekorzystnej stawki celnej. Zarzut ten nie jest jednakże skierowany zasadniczo przeciw treści zakwestionowanych przepisów. Dotyczy ich niewłaściwego, w ocenie skarżącej – zastosowania w praktyce organów administracji celnej I i II instancji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, okoliczności te potwierdzają, że rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy zasadniczo nie treści kwestionowanych przepisów, ale sposobu ich zastosowania przy kwalifikacji towarów importowanych przez skarżącą.

Treść art. 79 ust. 1 Konstytucji nie pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu badać i oceniać aktów stosowania prawa. Przedmiotem oceny może być jedynie treść normatywna zastosowanych przepisów prawa. Samo stwierdzenie, że kwestionowane przepisy stanowiły formalną podstawę prawną podjętych decyzji i orzeczeń sądowych, nie wystarcza dla objęcia kontrolą Trybunału Konstytucyjnego aktów wykładni oraz zastosowania skarżonych unormowań, a postępowanie w tym względzie podlega umorzeniu jako niedopuszczalne.

Wskazana przez skarżącą spółkę okoliczność faktyczna, polegająca na zastosowaniu przez organy celne w sytuacjach innych niż generująca skargę odmiennej klasyfikacji i stawki celnej przy imporcie tego samego komponentu, nie jest – w ocenie Trybunału – zdeterminowana treścią kwestionowanych w pkt 3 i 4 skargi przepisów prawa. Wynika natomiast ze zmiennej praktyki stosowania prawa (w tym: zmiennej jego wykładni) przez organy celne. Jako taka kwestia ta pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnia umorzenie postępowania z uwagi na jego niedopuszczalność zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z wszystkich wskazanych tu względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.