

158/11/A/2007

WYROK

z dnia 18 grudnia 2007 r.

Sygn. akt SK 54/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Marek Kotlinowski
Marek Mazurkiewicz
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 grudnia 2007 r., skargi konstytucyjnej Wiesława Mazura o zbadanie zgodności:

art. 32 Protokołu nr 4 stanowiącego integralną część Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38), zmienionego Porozumieniem podpisanym w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 104, poz. 662), z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 32 Protokołu nr 4 dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38, z 1995 r. Nr 63, poz. 324 i 326, z 1997 r. Nr 104, poz. 662, z 1999 r. Nr 30, poz. 288, z 2000 r. Nr 21, poz. 263, z 2001 r. Nr 64, poz. 645 oraz z 2003 r. Nr 10, poz. 109, Nr 78, poz. 704 i Nr 217, poz. 2126), w brzmieniu nadanym Porozumieniem w formie wymiany listów między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi w sprawie zmiany Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej, podpisanym w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 104, poz. 662), nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2007 r. w Dz. U. Nr 245, poz. 1816.

I

1. Pismem z 21 marca 2005 r. Wiesław Mazur wystąpił ze skargą konstytucyjną, wnosząc o zbadanie, czy art. 32 Protokołu nr 4 stanowiącego integralną część Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38; dalej: Protokół lub Protokół nr 4 do Układu Europejskiego), zmienionego Porozumieniem podpisanym w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 104, poz. 662), z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Na podstawie sześciu zgłoszeń celnych SAD Przedsiębiorstwa Handlowego W. Mazura z lat 1998-1999 Dyrektor Urzędu Celnego w Szczecinie objął procedurą dopuszczenia do obrotu na polskim obszarze celnym towar w postaci odzieży używanej. Do wymiaru cła przyjęto wnioskowaną przez skarżącego stawkę celną obowiązującą dla towarów pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemniej, na wniosek władz celnych kraju importu, tj. polskich władz celnych, na podstawie postanowień art. 32 Protokołu, przeprowadzone zostało postępowanie weryfikacyjne dotyczące dowodów pochodzenia sprowadzonego towaru, czyli deklaracji zamieszczonych na fakturach załączonych do zgłoszeń celnych. Władze celne kraju eksportu (Niemiec) pismem nr Z4215F-1928/00-1 z 7 marca 2001 r., w sposób jednoznaczny i niepozostawiający wątpliwości co do wyniku weryfikacji, nie potwierdziły preferencyjnego pochodzenia ze Wspólnoty Europejskiej warunkującego możliwość zastosowania obniżonych stawek celnych. Mając to na uwadze, Dyrektor Urzędu Celnego w Szczecinie postanowieniem z 4 kwietnia 2001 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie zgłoszeń celnych W. Mazura. Następnie, decyzją z 16 maja 2001 r. (12TW-RP-510-908-913/01/358-363/MJ), Dyrektor Urzędu Celnego w Szczecinie uznał wspomniane zgłoszenia celne za nieprawidłowe w zakresie wysokości zastosowanej stawki celnej oraz preferencji i określił kwotę długu celnego wynikającego z powyższych ustaleń.

Od tej decyzji pismem z 24 maja 2001 r. skarżący złożył odwołanie do Prezesa Głównego Urzędu Cei, który decyzją z 18 stycznia 2002 r. (DOT-III-5540-1689/01/11005/SM) utrzymał zaskarżoną decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w Szczecinie w mocy.

Nie zgadzając się z powyższym rozstrzygnięciem, W. Mazur wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie, podnosząc w niej szereg zarzutów dotyczących naruszenia przez organ przepisów procesowych oraz przepisów prawa materialnego i domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz poprzedzającej ją decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w Szczecinie. Właściwy do rozpoznania skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (por. art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1271, ze zm.) stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie organy celne zasadnie uznały wymienione w zaskarżonej decyzji zgłoszenia celne za nieprawidłowe i odmówiły zastosowania obniżonej stawki celnej, bo wynik weryfikacji przeprowadzonej przez władze celne kraju eksportera nie potwierdził pochodzenia towaru z Unii Europejskiej. W konsekwencji wyrokiem z 30 czerwca 2004 r. (sygn. akt SA/Sz 404/02) WSA w Szczecinie oddalił skargę W. Mazura, uznając ją za niezasadną.

Od powyższego wyroku W. Mazur wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, która wyrokiem z 3 grudnia 2004 r. (sygn. akt GSK 1114/04) została przez sąd oddalona. Od wyroku NSA nie służy żaden środek odwoławczy, tym samym skarżący wyczerpał przewidzianą dla tego rodzaju postępowań drogę prawną.

1.2. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo do sądu. Jego komponentem jest prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, w którym skarżący dostrzega zasadę prawdy materialnej. Zasada ta ma tym samym „niezwykle silną podstawę prawnokonstytucyjną”, a jej respektowanie jest warunkiem *sine qua non* nie tylko prawidłowej i pełnej realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, ale też – w przypadku skarżącego – prawa do prawidłowego przypisania odpowiedzialności za zgłoszenie celne w zakresie wysokości stawki celnej oraz preferencji.

W ocenie skarżącego art. 32 Protokołu narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że weryfikację dowodów pochodzenia towarów powierza wyłącznie władzom celnym kraju eksportu zgodnie z obowiązującą u nich procedurą, z pominięciem uczestnictwa najbardziej zainteresowanej osoby – skarżącego (ust. 3 art. 32). Władze występujące z wnioskiem o weryfikację są informowane o jej wynikach, stanowiących wiążący dowód pochodzenia towaru (ust. 5 art. 32), co pozbawia skarżącego możliwości obrony swoich praw, a organy celne oraz sądy kraju importera możliwości weryfikacji tego dowodu, przez co m.in. wyrok NSA pozbawiony został przymiotu sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem W. Mazura, zakwestionowany przepis Protokołu z góry przesądza o wyniku rozstrzygnięcia postępowania administracyjnego i sądowego wszczętego na skutek informacji od władz celnych importera i czyni obronę jego uczestnika (którym był skarżący) pozorną.

2. Pismem z 23 listopada 2005 r. stanowisko w sprawie przedstawił Minister Spraw Zagranicznych, wnosząc o stwierdzenie, że art. 32 Protokołu jest zgodny z Konstytucją, w szczególności z art. 45 ust. 1.

2.1. Minister Spraw Zagranicznych zwrócił uwagę, że zakwestionowany art. 32 Protokołu ustanawia procedury współpracy pomiędzy władzami celnymi stron Układu Europejskiego dla zapewnienia, że preferencyjne traktowanie w odniesieniu do sprowadzanych produktów zostało przyznane w sposób uzasadniony.

Wskazany w skardze konstytucyjnej przepis nie określa szczegółowych wymogów proceduralnych postępowania weryfikacyjnego, nadaje mu jednak specyficzny charakter, który wyraża się w powierzeniu oceny stanu faktycznego wyłącznie władzom celnym kraju eksportu. W tym celu władze celne mają prawo zażądać każdego dowodu, przeprowadzić kontrolę ksiąg rachunkowych eksportera oraz każdą inną kontrolę, jaką uznają za właściwą. Postępowanie to polega więc na stwierdzeniu stanu faktycznego bez określenia praw i obowiązków podmiotów prywatnych.

Wbrew twierdzeniu skarżącego, władze celne kraju importera nie są, na podstawie art. 32 Protokołu, związane decyzją władz celnych kraju eksportera. Weryfikacja ma jedynie pozwolić na wyraźne ustalenie, czy dokumenty są autentyczne i czy sprawdzane produkty można uznać za pochodzące ze Wspólnoty, z Polski lub z innego kraju wymienionego w Układzie Europejskim. Wyniki wskazujące, że preferencje celne mogły zostać przyznane importerowi bezpodstawnie, mogą uzasadniać wszczęcie postępowania celnego, w którym stronie należy zapewnić czynny udział.

2.2. Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, W. Mazur – poprzez skierowanie skargi do Trybunału Konstytucyjnego – podważa nie tyle konstytucyjność art. 32

Protokołu, ile decyzję merytoryczną organów celnych, WSA oraz NSA, co do oceny wyników weryfikacji dokonanej przez władze celne RFN.

Jednocześnie, w ramach postępowania administracyjnego, skarżący miał zapewnione pełne gwarancje, wymagane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten ustanawia prawo do sądu, na które (zgodnie ze wskazanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) składa się w szczególności prawo dostępu do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej oraz prawo do wyroku sądowego. Podmiotem tego prawa jest każda jednostka, która jest uczestnikiem sporu prawnego, a więc sporu wynikającego ze stosunku cywilnoprawnego, administracyjnoprawnego lub taka jednostka, której dotyczą zarzuty karne.

W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych nie zachodzi niezgodność postanowień art. 32 Protokołu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Procedura weryfikacyjna przeprowadzana w drodze współpracy organów administracyjnych w niczym nie narusza zasady prawa do sądu, albowiem zasada czynnego udziału strony w postępowaniu celnym materializuje się dopiero na etapie postępowania celnego, wszczynanego na skutek otrzymania wyników weryfikacji, mogących stanowić element podstawy faktycznej w ramach uznania przez organ administracyjny, że preferencje celne zostały przyznane bezpodstawnie.

3. Pismem z 20 grudnia 2005 r. Prezydent Rzeczypospolitej zajął stanowisko, że art. 32 Protokołu jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3.1. Na wstępie Prezydent RP odniósł się do kwestii kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli Protokołu. Akt ten, stanowiąc integralną część Układu Europejskiego, z dniem 1 lutego 1994 r. stał się częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej oraz Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Ponieważ Układ Europejski był umową międzynarodową, o której statusie przesądził przepis przejściowy art. 241 ust. 1 Konstytucji z 1997 r., znajdował do niego zastosowanie art. 91 Konstytucji. Tym samym w razie kolizji Układu Europejskiego (w tym Protokołu) z ustawami (jednak nie z Konstytucją), pierwszeństwo miał Układ Europejski. Od dnia włączenia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – zgodnie z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (art. 22 oraz załącznik IV w części dotyczącej Unii Celnej) – protokoły dotyczące definicji pojęcia „produkty pochodzące” oraz metod współpracy administracyjnej do układów stowarzyszeniowych państw, które 1 maja 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej, utrzymane zostały w mocy. W konsekwencji, Protokół, którego przepis został zakwestionowany w skardze konstytucyjnej, z 1 maja 2004 r. stał się częścią prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Prezydent RP przypomniał wyrok z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał brak swej kognicji do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego, z wyłączeniem jednak Traktatu akcesyjnego, jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Ponadto, odwołując się do wybranych pozycji z piśmiennictwa, Prezydent RP zaznaczył, że w nauce prawa brak jednomyślności w sprawie dopuszczalności objęcia umowy międzynarodowej zakresem skargi konstytucyjnej.

Rozważania w tym zakresie Prezydent RP zakończył stwierdzeniem, że rozstrzygnięcie wymienionych kwestii będzie miało istotne znaczenie dla określenia prawnych środków ochrony nadrzędności Konstytucji oraz środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw w trybie skargi konstytucyjnej.

3.2. Odnosząc się do stanu prawnego istniejącego w czasie, w którym skarżący podejmował czynności faktyczne (zgłoszenia celne od 6 czerwca 1998 r. do 26 stycznia 1999 r.) będące przedmiotem oceny i rozstrzygnięć organów celnych oraz sądów administracyjnych, Prezydent RP wskazał, że kwestionowany Protokół obowiązywał w brzmieniu ustalonym Porozumieniem w formie wymiany listów między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi w sprawie zmiany Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego podpisanym w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. Modyfikacja Protokołu (stosowanego przez kraje stowarzyszone z Unią Europejską, kraje EFTA i kraje Unii Europejskiej) wiązała się w szczególności z wprowadzeniem zmienionych reguł dotyczących zasad kumulacji pochodzenia towarów.

Liczne artykuły Protokołu (art. 16, art. 17 ust. 3 i 5, art. 18 ust. 3, art. 21 ust. 3 oraz art. 22) określają wymogi wystawiania dowodów pochodzenia oraz związane z tym uprawnienia procesowe władz celnych. Art. 33 Protokołu odróżnia spory między władzami celnymi kraju eksportu a władzami celnymi kraju importu od sporów między importerem a władzami kraju importu. Drugie z wymienionych rozstrzygane są w oparciu o ustawodawstwo kraju importu.

Z art. 32 ust. 5 Protokołu wynika, że rezultaty weryfikacji dokonanej przez władze celne kraju eksportu muszą umożliwiać wyraźne ustalenie stanu faktycznego, zaś z art. 32 ust. 6 – obowiązek władz celnych kraju importu dokonania oceny, czy udzielona odpowiedź nie budzi wątpliwości.

W sprawie leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej kwestie te były przedmiotem oceny organów celnych (Prezesa Głównego Urzędu Celnego). W toku postępowania administracyjnego dokonano także oceny dowodów przedstawionych przez skarżącego, który od momentu stwierdzenia w wyniku weryfikacji, że preferencje celne przyznano mu bezpodstawnie, brał czynny udział w postępowaniu celnym. Od tego etapu zmaterializowała się zasada czynnego udziału strony w postępowaniu celnym (art. 123 ordynacji podatkowej). W trakcie postępowania sądowego, którego przedmiotem było określenie długu celnego, będącego skutkiem stosowania procedury uregulowanej w art. 32 Protokołu, ocenie sądu poddane było postępowanie dowodowe przeprowadzone przez organy administracji celnej. Organy te dokonują zaś oceny dowodów w trybie określonym w art. 180 § 1 ordynacji podatkowej (zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem), a ustalenia, że dana okoliczność została udowodniona – na podstawie całego zebranego materiału dowodowego (art. 191 ordynacji podatkowej).

3.3. Prezydent RP zwrócił uwagę, że uregulowana w Protokole weryfikacja dowodu pochodzenia, która dokonywana jest na zasadzie współpracy organów celnych państw stron Układu Europejskiego, odpowiada zasadom dotyczącym współpracy celnej realizowanej w państwach Unii Europejskiej określonym w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Celnny (Dz. U. WE L 302 z 19.10.1992), który od 1 maja 2004 r. stanowi część krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 250 tego aktu, w sytuacji gdy procedura celna realizowana jest w kilku państwach, ustalenia dokonane podczas kontroli przeprowadzonej przez organy celne jednego państwa członkowskiego mają taką samą moc dowodową w innych państwach członkowskich jak ustalenia dokonane przez organy celne każdego z tych państw członkowskich.

Zważywszy, że zagadnienia związane z pochodzeniem towaru, a więc także z procedurami jego ustalania, mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania wymiany handlowej, państwa ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej były związane analogicznymi do obowiązujących w niej regułami już w okresie stowarzyszenia.

3.4. W konkluzji Prezydent RP stwierdził, że uznanie w trybie określonym w art. 32 Protokołu czynności i ustaleń dokonanych przez organy celne innego państwa bez udziału strony, która następnie jest uczestnikiem postępowania toczącego się w Rzeczypospolitej Polskiej, nie pozbawia jej możliwości przedstawienia dowodów, które podlegają ocenie polskich organów celnych, a następnie kontroli sądu, a w konsekwencji – nie stanowi naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 21 września 2006 r. wniósł o stwierdzenie zgodności art. 32 Protokołu z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut niezapewnienia importerowi czynnego udziału w postępowaniu niemieckich organów celnych, do których polskie władze celne zwróciły się w trybie art. 32 pkt 1 Protokołu, należy – w ocenie Marszałka Sejmu – uznać za całkowicie nietrafny. Sposób postępowania przewidziany we wspomnianym art. 32 ma na celu uzyskanie źródła dowodowego, jakim jest urzędowe potwierdzenie lub zaprzeczenie preferencyjnego pochodzenia towarów. W postępowaniu przed polskimi organami celnymi występujący ze skargą konstytucyjną W. Mazur był stroną i mógł przedstawiać dowody podważające prawdziwość urzędowej informacji niemieckich władz celnych. Uznanie przez organy celne, że deklaracja eksportera nie może być podstawą skutecznego podważenia ustaleń niemieckich organów celnych, nie budzi wątpliwości i mieści się w ramach swobodnej oceny dowodów, do której są uprawnione organy administracji. Tym samym nie można przyjąć, że strona została pozbawiona prawa do przedstawienia swojego poglądu, ani że zostało ograniczone jej prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, a w konsekwencji nie można również uznać, iż nastąpiło naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Pismem z 8 listopada 2006 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który stwierdził, że art. 32 Protokołu nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem wskazany przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatny do badania zakwestionowanego przepisu.

5.1. W sprawie skarżącego, współpracujące ze sobą organy celne Polski i RFN zastosowały procedurę unormowaną w art. 32 Protokołu, której treści oraz sposobu rozumienia przez organy celne i sądy administracyjne skarżący nie kwestionuje.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje trzy elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz prawo do wyroku sądowego. Analiza zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej wskazuje na to, że odnoszą się one jedynie do drugiego z wymienionych elementów. Jednak kwestionowana regulacja nie normuje problematyki postępowania przed sądami kontrolującymi działalność administracji publicznej. Wpływ art. 32 Protokołu na postępowanie sądowoadministracyjne jest jedynie pośredni i ogranicza się do tego, że sprawujący kontrolę działalności organów celnych sąd powinien uwzględnić zarówno sam fakt istnienia takiego unormowania, jak i jego miejsce w porządku prawnym RP.

Fakt wiążącego dla Polski charakteru Protokołu – jako integralnej części Układu Europejskiego – jest oczywisty, podobnie jak (określone przez art. 241 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji) miejsce tej ratyfikowanej i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw RP umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W sprawie skarżącego ocena, czy działania polskich organów celnych, oparte na regulacji zawartej w art. 32 Protokołu, były z nią zgodne, została dokonana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, a jej słuszność potwierdził NSA. Szczegółowo odnosząc się do zarzutów proceduralnych podniesionych przez W. Mazura,

WSA wykazał, że jego prawa podmiotowe (dotyczące udziału strony w postępowaniu i związane z zasadami orzekania) nie zostały naruszone na etapie postępowania przed polskimi organami celnymi, a w postępowaniu przed niemieckimi organami celnymi stroną był inny podmiot (niemiecki kontrahent skarżącego).

W ocenie Prokuratora Generalnego, sąd administracyjny pierwszej instancji nie mógł zaś dokonać weryfikacji ustaleń niemieckich organów celnych nie dlatego, że nie pozwala na to przepis zakwestionowany przez skarżącego, lecz ze względu na zakres swojej właściwości. Kognicja WSA obejmuje bowiem kontrolę działalności administracji publicznej w aspekcie legalności – bez zastępowania organów administracji w załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej (art. 184 Konstytucji oraz art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

5.2. Prokurator Generalny przyznał, że uruchomienie procedury określonej w art. 32 Protokołu w sprawie skarżącego spowodowało dla niego negatywne następstwa w postaci niezastosowania preferencyjnej stawki celnej, co – w konsekwencji – doprowadziło do określenia kwoty długu celnego według stawki celnej autonomicznej. Nie jest to jednak skutek uruchomienia zakwestionowanej w niniejszej sprawie procedury, lecz zaistnienia materialnoprawnych przesłanek odmowy zastosowania obniżonej stawki celnej.

Okoliczność ta nie miała – zdaniem Prokuratora Generalnego – żadnego wpływu na możliwość realizacji przez skarżącego prawa do sądu na tym etapie, na którym prawo to się materializuje (a więc poczynwszy od zaskarżenia do WSA orzeczenia organu celnego drugiej instancji), i w granicach wynikających z Konstytucji.

II

Na rozprawę 18 grudnia 2007 r. stawili się przedstawiciele wszystkich uczestników postępowania i podtrzymali stanowiska wcześniej zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że postępowanie weryfikacyjne ma charakter tzw. postępowania obcego – nie jest regulowane przepisami prawa polskiego. Stąd, chociaż Prokurator Generalny dostrzega w toku postępowania weryfikacyjnego deficyt uprawnień importera, to jednak nie jest władny oceniać tej procedury. Odwołując się do informacji otrzymanych z Ministerstwa Finansów, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że praktyka polskich organów celnych w omawianym zakresie jest niejednolita, w większości wypadków importer nie jest jednak powiadamiany o wszczęciu postępowania weryfikacyjnego.

W ocenie przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej, dokonane w sprawie skarżącego ustalenia WSA i NSA stanowiły wynik oceny całokształtu materiału dowodowego. Wypowiedź obydwu sądów na temat wiążącego charakteru wyniku weryfikacji dokonanej przez organy celne kraju eksportu przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej odebrał nie jako rezultat przyjętego przez sądy założenia *a priori*, lecz efekt braku przekonującego przeciwdowodu w postępowaniu sądowym.

Przedstawiciel skarżącego podkreślił, że – wbrew poglądom przedstawionym przez pozostałych uczestników postępowania – polskie organy celne są związane ustaleniami organów celnych kraju eksportu. Odpowiadając na pytania Trybunału Konstytucyjnego przyznał, że eksporter, tj. niemiecki kontrahent (którego oświadczenie na fakturze było podstawą zastosowania preferencyjnej stawki celnej wobec skarżącego), jakkolwiek mógł, to jednak nie skorzystał z prawa odwołania się do sądu od wydanej w toku postępowania weryfikacyjnego decyzji niemieckich organów celnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli – dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

1.1. Wziąwszy pod uwagę specyfikę aktu prawnego, którego konstytucyjność zakwestionowana została w niniejszym postępowaniu, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej – niezależnie od tego, że zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) była już ona wstępnie oceniona pod kątem sprostania formalnym wymogom warunkującym nadanie jej biegu – należy zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Trzeba przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny władny jest przeprowadzać tego rodzaju kontrolę na każdym etapie postępowania (por. m.in. postanowienia: z 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; z 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78 oraz z 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169).

Zgodnie z żądaniem skargi W. Mazura przedmiot kontroli stanowić ma art. 32 Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38; dalej: Protokół lub Protokół nr 4 do Układu Europejskiego), w brzmieniu nadanym Porozumieniem w formie wymiany listów między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi w sprawie zmiany Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące” i metod współpracy administracyjnej, podpisanym w Brukseli dnia 24 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 104, poz. 662). W tych okolicznościach należy przede wszystkim ustalić, czy:

a) umowa międzynarodowa jest „innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 Konstytucji,

b) zakwestionowany w skardze konstytucyjnej akt prawny nadal ma „moc obowiązującą” w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK,

c) zakwestionowany w skardze konstytucyjnej akt prawny, stanowiąc część prawa wspólnotowego, może być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań, Trybunał uznaje za celowe przypomnieć, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Potrzeba wyjaśnienia, czy kwestionowany Protokół jest „innym aktem normatywnym” w rozumieniu przytoczonego przepisu Konstytucji, wynika z dwóch okoliczności. Po pierwsze, na istnienie pewnych wątpliwości w tym zakresie zwrócił uwagę (odwołując się do poglądów J. Trzcińskiego, zob. tegoż, uwaga 9 do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki red., Warszawa 1999, t. I) w

przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu piśmie Prezydent RP. Po drugie, z systematyki ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, że również ustawodawca stoi na stanowisku, że umowy międzynarodowe nie są aktami normatywnymi (por. zwłaszcza art. 1 ust. 1 oraz art. 42). Po trzecie, dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie miał okazji zająć wyraźnego stanowiska w tej sprawie, bo jak dotąd, w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną, nie kontrolował merytorycznie umowy międzynarodowej. W wypadku uznania, że umowa międzynarodowa nie jest aktem normatywnym, postępowanie w niniejszej sprawie podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na przyjęcie tzw. materialnej koncepcji aktu normatywnego. Już w orzeczeniu z 7 czerwca 1989 r. (sygn. U. 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10) Trybunał Konstytucyjny, opierając się na poglądach doktryny prawnej, stwierdził, że „akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem każda regulacja zawierająca w swej treści normy prawne. Tak rozumianego aktu normatywnego nie wolno wyłączać spod kontroli konstytucyjności zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Można nawet powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny stosuje w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw lub wolności jednostki. W przeciwnym bowiem wypadku, przy ogromnej współcześnie liczbie takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności.

Jakkolwiek dla uznania normatywności aktu decydującego znaczenia nie ma jego nazwa, to jednak należy wyraźnie podkreślić, że art. 87 ust. 1 Konstytucji do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zalicza ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, art. 188 pkt 1 Konstytucji *expressis verbis* powierza Trybunałowi kompetencję do orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Tym samym należy dojść do wniosku, że wyłączenie umów międzynarodowych z kategorii aktów normatywnych w ustawie o TK nie może mieć żadnego wpływu na wynik rekonstrukcji przedmiotowego zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego ani przedmiotowego zakresu skargi konstytucyjnej.

Na tle powyższych rozważań trzeba uznać, że o dopuszczalności objęcia kontrolą umowy międzynarodowej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną decydować będą *a casu ad casum* indywidualne cechy danej, zakwestionowanej umowy międzynarodowej, w tym przede wszystkim to, czy była ona normatywną podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W tym kontekście warto przypomnieć postanowienie z 24 października 2000 r. (sygn. SK 31/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 262), w którym wśród wskazanych przez Trybunał powodów umorzenia postępowania była „niedopuszczalność kontroli umów międzynarodowych w całości wykonanych, które wywołały skutki wobec obywateli państw obcych”. Cytowane stwierdzenie zdaje się pośrednio (rozumowanie *a contrario*) wskazywać na to, że gdyby dana umowa międzynarodowa nie była w całości wykonana, to Trybunał uznałby (oczywiście przy spełnieniu pozostałych, prawem przewidzianych przesłanek rozpatrzenia skargi konstytucyjnej) swoją właściwość do zbadania jej konstytucyjności.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Protokół, a ściślej jego art. 32 określający procedurę i skutki (pośrednio także materialne) postępowania weryfikacyjnego w odniesieniu do dowodów pochodzenia towaru (o czym niżej), był w sprawie W. Mazura

podstawą zarówno podjętych przez polskie organy celne działań, jak i dokonanych przez te organy oraz – choć w innym zakresie – przez sądy administracyjne ustaleń. Warto przy tym podkreślić, że również Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS) dostrzega dopuszczalność bezpośredniego stosowania jasnych i bezwarunkowo sformułowanych postanowień umów stowarzyszeniowych (szerzej na ten temat zob. m.in. W. Czapliński, A. Włosńska, *Niektóre aspekty stosowania Układu Europejskiego w polskim prawie wewnętrznym*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1/1996, s. 28-29; A. Cieśliński, *Umowa Stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2193, Prawo CCLXIX, Wrocław 1999, s. 107-117; T. Skoczny, *Potwierdzenie bezpośredniej stosowalności art. 44 Układu Europejskiego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (sprawa Głoszczuk)*, „Studia Europejskie” nr 3/2001, s. 185-193; E. Skrzydło-Tefelska, *Swobodny przepływ osób w Układzie Stowarzyszeniowym z Polską (Wybrane orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości)*, „Państwo i Prawo” z. 6/2003, s. 77-80 oraz cyt. tam orzecznictwo ETS). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Protokół jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 Konstytucji.

1.3. Przystępując do rozstrzygnięcia następnej kwestii, czy zakwestionowany w skardze konstytucyjnej akt prawny ma „moc obowiązującą” w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, należy zauważyć, że Układ Europejski, do którego załącznik stanowi zakwestionowany w niniejszej sprawie Protokół, został zawarty na czas nieokreślony. Potwierdzając intencje stron preambuła, jak również treść postanowień zawartych w Układzie Europejskim, wskazywały na tymczasowy charakter tego aktu, którego głównym celem było stworzenie ram prawnych relacji między Polską a Unią Europejską w okresie przedakcesyjnym. Tym samym, jakkolwiek Układ Europejski nie został formalnie wypowiedziany, z chwilą uzyskania przez Rzeczpospolitą członkostwa w Unii Europejskiej reguły wzajemnych stosunków określone w tym akcie zasadniczo utraciły swe znaczenie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 492/05, Lex 166679).

Niezależnie od tych okoliczności, uwzględniając przyjmowany przez Trybunał Konstytucyjny szeroki sposób rozumienia „obowiązywania aktu normatywnego” (czasowy zakres obowiązywania wyznaczany jest dopuszczalnością stosowania przepisu do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej, zob. np. wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85 i cyt. tam wcześniejsze orzecznictwo), nie ulega wątpliwości, że zakwestionowany Protokół – jako znajdujący zastosowanie do ustalenia cła oraz oceny legalności działań organów celnych w sprawie W. Mazura – należy uznać za akt obowiązujący.

1.4. Odpowiedź na kolejne pytanie trzeba poprzedzić zaakcentowaniem dwoistej natury Układu Europejskiego i stanowiących jego integralną część załączników, w tym Protokołu. Jakkolwiek bowiem akt ten jest rodzajem umowy międzynarodowej, to jednocześnie stanowi element prawa wspólnotowego, stąd konieczność jednoznacznego ustalenia (na co zwrócił uwagę Prezydent RP), czy jego treść może być poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Jakkolwiek podniesiona kwestia ma doniosłe znaczenie, to jednak jej rozstrzygnięcie – stanowiąc konsekwencję dotychczasowych ustaleń Trybunału odnoszących się do relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego (w tym zwłaszcza dokonanych przez TK w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 18/04, z 11 maja 2005 r., OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49 dotyczącej Traktatu akcesyjnego) – nie nastrocza szczególnych trudności.

Zważywszy, że: a) art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”; b) zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego (lub – zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji – podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego) przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji; c) nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli, w ramach której Trybunał może orzekać o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiot dopuszczalnej kontroli stanowią także te umowy międzynarodowe zawarte przez Rzeczpospolitą Polską przed przystąpieniem do UE, które równocześnie są aktami prawa Wspólnot lub Unii Europejskiej.

1.5. Konkludując powyższe wnioski i ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że status prawny zakwestionowanego przez W. Mazura Protokołu nie stanowi przeszkody formalnej do uznania go za akt normatywny podlegający kontroli w trybie skargi konstytucyjnej.

2. Prawo do sądu – adekwatność wzorca kontroli.

2.1. Zdaniem W. Mazura wskazany w skardze konstytucyjnej art. 32 Protokołu naruszył jego prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy, a w tym zasadę prawdy materialnej, gdyż pozbawił go możliwości obrony, przez niezapewnienie czynnego udziału w postępowaniu celnym prowadzonym przez niemieckie służby celne oraz uniemożliwienie przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do podważenia wiarygodności ustaleń wyników kontroli dokonanych przez wspomniane służby.

Rozstrzygnięcie kwestii zgodności zakwestionowanego przepisu Protokołu ze wskazanym w skardze konstytucyjnej jako wzorzec (punkt odniesienia) kontroli przepisem Konstytucji należy poprzedzić ustaleniem, czy wzorzec ten jest adekwatny, czyli czy rzeczywiście zawiera treści wyprowadzane z niego przez skarżącego oraz czy pozostaje w merytorycznym związku z kontrolowanym przepisem.

2.2. 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”. Cytowany przepis statuuje prawo do sądu; na ten temat Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już się wypowiadał. Przypominając jedynie podstawowe i tylko mające znaczenie w niniejszej sprawie ustalenia (w pozostałym zakresie odsyłając zaś do bogatego dorobku orzeczniczego; zob. m.in. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz wyrok z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29), trzeba wskazać, po pierwsze, że prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, a po drugie, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Sformułowane w skardze konstytucyjnej W. Mazura zarzuty koncentrują się wokół drugiego spośród wymienionych aspektów prawa do sądu, który wielokrotnie był już przedmiotem szczegółowych rozważań Trybunału. W wyroku z 14 marca 2006 r. (sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29) Trybunał wskazał, że „istotnym elementem składowym prawa do sądu są gwarancje sprawiedliwości proceduralnej, określone w art. 45 Konstytucji. Do podstawowych elementów prawa do sądu należy prawo do wysłuchania (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 203). Rozpoznawanie spraw musi odbywać się w taki sposób, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość wzięcia w nim udziału (wyrok z 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60, s. 833). Jak przypominał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02 «sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu» (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554)».

Podobny pogląd Trybunał Konstytucyjny sformułował w wyroku z 13 maja 2002 r., w którym stwierdził, że „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć. Podstawą sądowego rozstrzygnięcia mogą być tylko takie okoliczności i dowody, do których mogli się ustosunkować uczestnicy postępowania. Jest to zasada określana jako «prawo do wysłuchania»; przyjmuje się, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nieuwzględniające prawa do wysłuchania byłoby fikcją» (sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31). Warto podkreślić, że w cytowanym wyroku Trybunał stwierdził także, że rozstrzygnięcie niezgodne z prawdą materialną nie odpowiada wymogom praworządności.

2.3. Zakwestionowany art. 32 usytuowany jest w części VI Protokołu, która – zgodnie z tytułem – obejmuje postanowienia o współpracy administracyjnej. Przepis ten dotyczy instrumentu wzajemnej pomocy, jakiej udzielają sobie państwa-strony Protokołu w zakresie weryfikacji autentyczności świadectw przewozowych EUR.1 lub deklaracji na fakturze oraz poprawności podanych w nich informacji. Dokumenty te, stanowiąc dowody pochodzenia sprowadzanego do Polski towaru, uprawniają do korzystania ze zwolnień lub preferencyjnych stawek celnych przy imporcie z krajów należących do UE (art. 16 ust. 1 Protokołu). Dowody pochodzenia przedkładane są władzom celnym kraju importu, które mogą m.in. wymagać, żeby do deklaracji importowej dołączone było oświadczenie importera, że produkty spełniają warunki wymagane dla preferencyjnego ich potraktowania (art. 24).

Zgodnie z zaskarżonym przez W. Mazura art. 32 Protokołu wyrywkowo, lub wtedy, gdy władze celne kraju importu – w tym wypadku Polski – mają uzasadnione wątpliwości m.in. co do autentyczności dowodów pochodzenia albo statusu pochodzenia sprowadzanych produktów, możliwe jest przeprowadzenie dodatkowej weryfikacji tych dokumentów (ust. 1). Wraz z wnioskiem o weryfikację władze celne kraju importu

zwracają władzom celnym kraju importu dowody pochodzenia (ust. 2). Weryfikacji dokonują władze celne kraju eksportu. W tym celu mają prawo przeprowadzić każdą kontrolę, którą uznają za właściwą, w tym kontrolę ksiąg rachunkowych eksportera (ust. 3). W oczekiwaniu na wyniki weryfikacji, władze celne kraju importu mogą zawiesić preferencyjne traktowanie w odniesieniu do sprawdzanych produktów (ust. 4). Władze celne występujące z wnioskiem o weryfikację informowane są niezwłocznie o jej wynikach. Wyniki te powinny jasno wskazywać, czy dokumenty są autentyczne i czy dane produkty można uznać za pochodzące ze Wspólnoty (ust. 5). Jeżeli weryfikacja jest wszczynana ze względu na uzasadnione wątpliwości, a odpowiedź nie jest udzielona w ciągu 10 miesięcy, lub też nie zawiera wystarczających informacji w powyższym zakresie, władze wnioskujące o weryfikację odmawiają – jeśli nie nastąpią wyjątkowe okoliczności – wszelkich preferencji (ust. 6).

Omawiany przepis reguluje nie tylko procedurę działania organów celnych kraju importu oraz eksportu, ale – w pewnym zakresie – także skutki materialnoprawne kontroli dowodów pochodzenia.

Spójne w tym względzie orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia wątpliwości, że z art. 32 Protokołu wynika wyłączność kompetencyjna władz celnych kraju eksportu do przeprowadzenia weryfikacji (władze celne kraju importu nie mogą swoimi czynnościami zastąpić czynności, do których uprawnione są organy celne kraju eksportu) oraz wiążący dla organów celnych kraju importu charakter wyników tej weryfikacji (por. m.in.: wyroki NSA z: 8 września 1998 r., sygn. akt I SA/Łd 777/97; 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt GSK 56/04 oraz 3 lutego 2005 r., sygn. akt GSK 1358/04, wszystkie dostępne w bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Rozpoznający sprawę skarżącego W. Mazura Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zwrócił ponadto uwagę, że zakwestionowana regulacja nie wymaga opatrzenia wyniku weryfikacji wyjaśnieniem, w jaki sposób władze celne kraju eksportu dokonały zawartych w nim ustaleń. „Oznacza to, iż polskie organy celne nie mają możliwości ingerowania w metody działania zagranicznych służb celnych dokonujących sprawdzenia, ani kwestionowania uzyskanych oficjalną drogą wyników weryfikacji, tym bardziej, że nie posiadają podstaw prawnych, aby domagać się od władz weryfikujących szczegółowego wyjaśnienia, w jaki sposób władze te ustaliły, iż deklaracje na fakturach nie stanowią prawidłowego dowodu pochodzenia, uprawniającego do zastosowania obniżonych stawek celnych” (wyrok z 30 czerwca 2004 r., sygn. akt SA/Sz 404/02).

2.4. Zrekonstruowaną w powyższy sposób zawartość normatywną art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 32 Protokołu należy poddać wzajemnej konfrontacji z uwzględnieniem zarzutów sformułowanych na tym tle w skardze konstytucyjnej.

Zakwestionowany przepis reguluje postępowanie zmierzające do skontrolowania okoliczności faktycznych, które deklarowane są w dowodach pochodzenia sprowadzanych towarów i mają decydujące znaczenie dla zastosowania preferencji celnych. Trudno przecenić znaczenie prawdy materialnej (tzw. prawdy obiektywnej) w postępowaniu administracyjnym, którego szczególnym rodzajem jest postępowanie celne. Tylko dzięki ustaleniu faktów odpowiadających stanowi rzeczywistości możliwe jest prawidłowe zastosowanie przepisów decydujących o treści podejmowanego rozstrzygnięcia.

Zasada prawdy materialnej (w której tkwi źródło zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym) w postępowaniu administracyjnym ma swoje normatywne umocowanie przede wszystkim w art. 7 k.p.a. i dalszych przepisach tego aktu, w tym m.in. art. 77, jak również – w znajdujących odpowiednie zastosowanie w sprawach celnych – przepisach ordynacji podatkowej (zob. zwłaszcza art. 122 i art. 187). Aby podstawa faktyczna rozstrzygnięcia administracyjnego była zupełna i uwzględniała wszystkie istotne

w sprawie okoliczności, strony postępowania powinny mieć zapewnione możliwie szerokie prawo zgłaszania wniosków dowodowych, prawo udziału w czynnościach dowodowych, prawo składania wyjaśnień oraz oświadczeń, jak również prawo wypowiadania się o przeprowadzonych dowodach (szerzej na ten temat zob. R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005 oraz A. Hanusz, *Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia podatkowego*, Karków 2004).

Postępowanie dowodowe służące prawdzie materialnej w postępowaniu administracyjnym różni się pod wieloma względami od postępowania dowodowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Odmienność ta stanowi przede wszystkim pochodną innego celu oraz istoty działalności administracji i kontrolujących ją sądów.

Zważywszy regulację zawartą w ustawie 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.), prowadzenie postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym co do zasady nie jest możliwe. Według art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy, a zatem na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego przez organy administracji publicznej w trakcie całego toczącego się przed nimi postępowania. Wyjątek w tym zakresie wskazuje art. 106 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie”. Należy jednak mieć na uwadze, że nie może to prowadzić do merytorycznego rozpoznania sprawy, bowiem rolą sądu administracyjnego jest ocena zgodności z prawem zaskarżonego aktu organu administracji publicznej, a nie zastępowanie go w czynnościach. Gdyby zaistniała potrzeba dokonania ustaleń służących merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego do uzupełnienia.

Dopuszczalny zakres postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi stanowił przedmiot licznych wypowiedzi NSA, który np. w wyroku z 7 lutego 2001 r. doszedł do przekonania, że „ocena tej kwestii nie mogła być również dokonana w postępowaniu przed NSA przez przeprowadzenie wnioskowanych przez skarżącą dowodów uzupełniających z dokumentów, gdyż wówczas stan faktyczny sprawy i okoliczności mające znaczenie dla nałożenia kary administracyjnej ustalałby Sąd, a nie zobowiązany do tego organ administracji publicznej (art. 7 i art. 77 kpa). (...) Postępowanie dowodowe przed NSA i w konsekwencji dokonywanie przez ten Sąd ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uzasadnionym celami postępowania administracyjnego i powinno umożliwiać Sądowi dokonywanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że Sąd w istocie nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. W orzecznictwie przyjęty został pogląd, że jeżeli zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, Sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić” (sygn. akt V SA 671/00, Lex nr 50129).

Jeszcze wyraźniej odnośnie do analizowanej kwestii NSA wypowiedział się w sprawie o sygn. FSK 2161/04, w której stwierdził m.in.: „Postępowanie dowodowe, przeprowadzone przez Sąd ma poza tym służyć tylko dokonaniu ustaleń, koniecznych dla oceny zgodności zaskarżonego aktu z prawem, nie zaś ustaleniu stanu faktycznego, pozwalającego na merytoryczne rozpoznanie sprawy (por. pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2004 r., sygn. akt GSK 589/04, opubl. w ONSAiWSA z 2004, nr 3, poz. 56, zachowujący w ocenie Sądu orzekającego w tej sprawie

aktualność również w obecnie obowiązującym stanie prawnym). Zadaniem sądu jest bowiem kontrola legalności działania administracji publicznej, a nie rozstrzyganie spraw administracyjnych (podatkowych). Sądy te badają zatem działanie określonych podmiotów pod kątem zgodności tych zachowań z przepisami prawa (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 i art. 3 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W ramach tej kontroli sąd jedynie ocenia, czy organy podatkowe przeprowadziły postępowanie podatkowe, w tym dowodowe, nie naruszając obowiązujących w tym zakresie przepisów, w tym również zasady swobodnej oceny dowodów” (wyrok z 6 września 2005 r., Lex nr 173175).

Podobne stanowisko przedstawił NSA w sprawie o sygn. FSK 2282/04, w której wskazał, że „stosownie bowiem do treści art. 133 § 1 p.p.s.a. Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku ich przekazania wraz ze skargą (art. 54 § 2 p.p.s.a.). Przy czym sąd administracyjny nie rozstrzyga sprawy administracyjnej *in merito*. (...) Zadaniem sądu administracyjnego jest więc ocena, czy zebrany w postępowaniu administracyjnym (w tym wypadku postępowaniu podatkowym) materiał procesowy jest pełny, został prawidłowo zebrany i jest wystarczający do ustalenia wymaganego przez prawo podstawy faktycznej zaskarżonej decyzji. Zadanie to sprowadza się do ustalenia, czy materiał procesowy zebrany w postępowaniu administracyjnym odpowiada wymaganiom stawianym przez przepisy prawne” (wyrok z 30 września 2005 r., Lex nr 173165).

Omówione rozwiązania ustawowe i ukształtowana na ich podstawie praktyka orzecznicza stanowią pochodną konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10) oraz konstytucyjnie określonej właściwości sądów administracyjnych (art. 184). Dające się zrekonstruować na podstawie Konstytucji zasady postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi i w konsekwencji gwarancje udziału strony w dokonywaniu przez te sądy ustaleń faktycznych nie mogą wykraczać poza zakres, w jakim postępowanie to służy zbudowaniu podstawy do oceny zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Tym samym, w ocenie Trybunału, nie ma uzasadnienia, by z prawa do sądu w sprawach administracyjnych wywodzić prawo strony do udziału w postępowaniu sądowym w taki sposób i w takim zakresie, który pozwalałby na podważenie wiarygodności dowodów stanowiących podstawę ustalenia stanu faktycznego, decydującego o merytorycznym rozpoznaniu sprawy administracyjnej.

Adaptując te rozważania i płynące z nich wnioski na grunt sprawy W. Mazura, za nieuzasadnione trzeba uznać domaganie się przezeń na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji udziału w weryfikacji w toku postępowania sądownoadministracyjnego dowodów pochodzenia sprowadzonych towarów, decydujących o zastosowaniu obniżonej stawki celnej. Ze wskazanego jako wzorzec kontroli przepisu Konstytucji można natomiast wyprowadzić prawo strony do przedstawiania sądowi podstaw faktycznych i prawnych mających wykazać naruszenie prawa przez organy celne w toku prowadzonego przez nie postępowania dowodowego. Nie tego jednak prawa dotyczą zarzuty przedstawione w skardze konstytucyjnej.

2.5. Dokonane przez Trybunał ustalenia pozwalają na sformułowanie następujących, mających zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie wniosków:

1) z prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa strony postępowania administracyjnego do czynnego udziału na każdym jego etapie, w tym w czynnościach organu administracji publicznej zmierzających do ustalenia stanu faktycznego (czynnościach dowodowych);

2) z prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz określonej w art. 184 tego aktu właściwości sądów administracyjnych wynika prawo strony do

przedstawiania swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych w zakresie, w jakim służą one kontroli zgodności z prawem działalności administracji publicznej.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że prawo do sprawiedliwej (rzetelnej) procedury sądowej nie stanowi w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli, albowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji ani nie pozostaje w merytorycznym związku z art. 32 Protokołu, w zakresie, w jakim ten ostatni przewiduje związanie polskich organów celnych wynikiem weryfikacji pochodzenia towaru dokonanej przez organy celne państwa eksportu (a tym samym pozbawia importera możliwości przeprowadzenia skutecznego przeciwdowodu w postępowaniu administracyjnym przed polskimi organami), ani nie przyznaje stronie postępowania sądowoadministracyjnego prawa do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym służącym merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 32 Protokołu nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalenie to musi być odczytywane w ścisłym związku z treścią sformułowanych w skardze konstytucyjnej zarzutów i nie może być rozumiane jako wyłączenie prawa do sądu w odniesieniu do spraw administracyjnych związanych z przebiegiem czy wynikami weryfikacji dowodów pochodzenia. Nie ulega bowiem wątpliwości – i pozostaje poza obszarem rozpoznania w niniejszej sprawie – że postępowanie administracyjne prowadzone przez polskie organy celne z naruszeniem art. 32 Protokołu, w tym również w zakresie, w jakim przepis ten ustanawia normy prawa materialnego (decydujące o pozbawieniu sprowadzanego towaru preferencji), musi podlegać kontroli sądowej (por. np. wyrok NSA z 21 lipca 2005 r., sygn. akt I GSK 498/05, dostępny w bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

2.6. Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny uznaje za celowe zwrócić uwagę na kilka kwestii mających istotne znaczenie z punktu widzenia zarzutów oraz roszczeń sformułowanych w skardze konstytucyjnej.

Po pierwsze, należy z całą mocą podkreślić, że na organach administracji publicznej spoczywa bezwzględny obowiązek respektowania zasady praworządności, z którego wynika m.in. nakaz wydawania rozstrzygnięć, a w zakresie postępowania dowodowego – nakaz podejmowania czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego sprawy, na podstawie i w granicach prawa. Z kolei z zasady zaufania do państwa i jego organów wywieść można m.in. zakaz wprowadzania w błąd uczestników postępowania przez organ administracji, niedotrzymywania zapowiedzi podjęcia określonych czynności dowodowych czy wykorzystywanie nieświadomości uczestników w zakresie przysługujących im uprawnień procesowych. Źródłem normatywnym tych obowiązków nie jest jednak wskazany w skardze konstytucyjnej W. Mazura jako podstawa kontroli art. 45 ust. 1, lecz – odpowiednio – art. 7 oraz art. 2 Konstytucji.

Po drugie, w omawianym kontekście warto przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zajęte w sprawie o sygn. SK 4/02 (wyrok z 15 kwietnia 2003 r., OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31), które w pełni aprobuje niniejszy skład orzekający, że „administracja pełni wobec obywatela rolę służebną i w sytuacji, gdy zakończenie procesu weryfikacji dokumentacji jest utrudnione z przyczyn niezależnych od zainteresowanego, to jej obowiązkiem jest fachowa i rzetelna pomoc. Brak takiej pomocy, skutkujący pozbawieniem możliwości dochodzenia uprawnień przez strony postępowania, jest wysoce naganny i nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnie chronionej godności człowieka, na której straży stoi także administracja publiczna. Prawo do dobrej administracji gwarantuje także Kodeks Dobrej Administracji (w tym przypadku w szczególności jego art. 17 i 22) przyjęty przez Parlament Europejski z 6 września 2001 r.”

(zob. także art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, sporządzony w Nicei w 2000 r.).

Po trzecie, jakkolwiek sygnalizowane obowiązki organów władzy publicznej wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady praworządności należy uznać za podstawę i standard „dobrej administracji”, to jednak nie jest to równoznaczne z przyznaniem jednostce (każdemu) konstytucyjnego, podmiotowego „prawa do dobrej administracji” rozumianego jako wiązka uprawnień proceduralnych upodabniających postępowanie administracyjne do procesu sądowego, w którym stronie przysługują daleko idące gwarancje. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów W. Mazura sformułowanych wobec art. 32 Protokołu nie jest dopuszczalne bez wskazania w skardze konstytucyjnej przepisu dającego podstawę dla wywiedzenia żeń prawa o takiej treści i takim charakterze.

Po czwarte, postępowanie władz celnych kraju eksportu w zakresie weryfikacji dowodów pochodzenia podlega kontroli sądowej realizowanej w odpowiedniej procedurze obowiązującej w tym kraju. Co ważniejsze, wyniki tej kontroli sądowej są wiążące dla władz celnych kraju importu. Jak bowiem stwierdził ETS, przewidziany w Protokole system współpracy administracyjnej (oparty na podziale zadań między władzami celnymi państw oraz na ich wzajemnym zaufaniu) może funkcjonować jedynie wtedy, gdy organy celne kraju importu uznają dokonane zgodnie z przepisami prawa ustalenia władz kraju eksportu. Obowiązek uznawania jest zaś zagwarantowany wyłącznie wówczas, gdy władze kraju importu okazują również poszanowanie i akceptację orzeczeń sądowych wydanych w wyniku skarg dotyczących wstępnych wyników następczej weryfikacji pochodzenia towarów (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 lutego 2006 r., w połączonych sprawach C-23/04 do C-25/04 Sfakianakis).

Po piąte, warto zwrócić uwagę na odpowiedzialność podmiotu wystawiającego w formie deklaracji na fakturze (sporządzanej samodzielnie i zgodnie z warunkami ustalonymi w art. 21 Protokołu) dowód pochodzenia towaru, który stanowi podstawę dla zastosowania preferencyjnej stawki celnej. Jakkolwiek bowiem ryzyko zapłaty cła według wyższej stawki, jakie wiąże się z negatywnym wynikiem postimportowej weryfikacji deklaracji eksportera, spoczywa na importerze, to jednak – na co zwrócił uwagę Prezes Głównego Urzędu Cel w uzasadnieniu decyzji wydanej w sprawie W. Mazura – zabezpieczeniu przed ewentualnym nieuczciwym czy nierzetelnym postępowaniem kontrahenta (eksportera) służą określone instytucje prawa cywilnego.

Po szóste, abstrahując od kwestii znaczenia przypisanego w postępowaniu celnym wynikom weryfikacji przeprowadzanej przez władze celne kraju eksportu, należy zauważyć, że w szczególnych wypadkach dopuszczalne jest (stanowiąc usprawiedliwiony wyjątek od zasady swobodnej oceny dowodów, a niekiedy nawet prawdy obiektywnej) nałożenie na organy administracji obowiązku dokonania tzw. legalnej oceny dowodów, jak również zróżnicowanie mocy dowodowej poszczególnych środków dowodowych (zob. np. art. 76 k.p.a., który szczególną moc dowodową przyznaje dokumentom urzędowym). Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny jest świadom, że niektóre aspekty dowodowe funkcjonowania instrumentów współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, których systemy procesowe cechuje zróżnicowane podejście do zasady prawdy materialnej, nasuwają pewne wątpliwości (por. np. A. Lach, *Zasada prawdy materialnej w kontekście współpracy sądowej w sprawach karnych pomiędzy państwami Unii Europejskiej*, [w:] *Zasada prawdy materialnej*, red. Z. Sobolewski, G. Artymiak, Kraków 2006, s. 433-442).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.