



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
Tel. 274 202
Fax 276 453

Warszawa, 02/03/1996.r

RPO/199791/95A/VI/EM

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
W A R S Z A W A

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) i art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. 1991 r. Nr 109, poz. 471)

w n o s z ę

o stwierdzenie przez Wysoki Trybunał

niezgodności postanowień art. 2 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 pkt 1 lit. d/ i pkt 2 lit. d/ i e/ ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy - Prawo Celne (Dz.U. Nr 87, poz. 434) a zasadami demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającymi zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości obywateli wobec prawa tj. art. 1 i art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych pozostawionymi w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, ze zm. Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184), albowiem uregulowania te w stosunku do osób, które

przesiedliły się do Polski na pobyt stały przed dniem 29 października 1995 r., z tym dniem:

- a) pozbawiają tę grupę osób możliwości realizowania nabytego na poprzednio obowiązujących zasadach, określonych w art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo Celne oraz przepisów wykonawczych w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 października 1995 r., uprawnień do wolnego od cła przywozu ich rzeczy, stanowiących mienie przesiedleńcze, które do wskazanej daty nie zostały jeszcze wprowadzone na polski obszar celny,
- b) wyłączają zastosowanie do takiego mienia tej grupy osób zwolnień od cła na zasadach nowych, wyznaczonych w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit b Prawa Celnego w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 2 lit. a/ tej ustawy,

nie uwzględniając w należyty sposób "interesów w toku" tej grupy spośród przesiedlających się poprzez odpowiednie unormowania w przepisach przejściowych, wprowadzając, nie mające racjonalnego uzasadnienia, zróżnicowanie sytuacji prawnej osób przesiedlających się według irrelevantnego kryterium, tym samym dyskryminując wskazaną grupę, co pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do Państwa i stanowionego w nim prawa oraz z zasadą równości obywateli wobec prawa.

U z a s a d n i e

Zmiana miejsca stałego zamieszkania, zarówno w granicach tego samego państwa a tym bardziej przesiedlenie z jednego państwa na teren innego, ze zrozumiałych powodów wiąże się dla osób "przesiedlających się" z koniecznością przemieszczenia do nowego miejsca stałego pobytu niezbędnych przedmiotów służących do ściśle osobistego użytku, jak też i takich które są potrzebne do prowadzenia gospodarstwa domowego, nauki, wykonywania zawodu, a także rekreacji i wypoczynku, skoro nowe miejsce zamieszkania ma być odtąd centrum ich aktywności życiowej.

Osoby przemieszczające się z innych państw do Polski, zarówno z uwagi na rodzaj i ilości sprowadzanych w związku z tym przedmiotów jak i ich przeznaczenie (choć w rozumieniu obowiązujących przepisów celnych są "podmiotami dokonującymi obrotu towarowego z zagranicą") - stanowią odrębną grupę, różniącą się (przynajmniej w założeniu) od podmiotów, dokonujących obrotu towarowego z zagranicą w celach handlowych jak i od "podróżnych", których pobyt za granicą ma i prawnie i faktycznie charakter pobytu czasowego.

Ta specyficzna sytuacja faktyczna osób "przesiedlających się" od dawna znajdowała i znajduje nadal odbicie w polskich przepisach celnych (jak i innych krajów), gdyż rzeczy stanowiące "mienie przemieszczenia" były i są w większym lub mniejszym zakresie i różnorodnych warunkach co do zasady zwalniane od należności celnych.

Zwolnienia takie przewidywało ustawodawstwo II Rzeczypospolitej, dotyczące ceł przywozowych jak i wywozowych; przewidywała też m.in. poprzednio obowiązująca ustawa Prawo Celne z 26 marca 1975 r. (tekst jedn. w Dz.U. z 1984 r. Nr 57, poz. 290, z 1987 r. Nr 33, poz. 181 i z 1989 r. Nr 35, poz. 193) oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

Przewidywała i nadal - co do zasady - przewiduje takie zwolnienia obowiązująca od 1 stycznia 1990 r. ustawa Prawo Celne z 28 grudnia 1989 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. nr 71, poz. 312 z późn. zm)

Zwolnienia od cła, o jakich stanowi ustawa Prawo Celne, w tym i zwolnienie dotyczące mienia przemieszczeniowego, którego dotyczy art. 14 ust. 1 pkt 7 w obecnym jak i w poprzednim brzmieniu, podobnie jak zwolnienie, którego warunki określał poprzednio art. 14 ust.1 pkt 6, obecnie zaś art. 14 ust. 1 pkt 7 lit a/ tej ustawy - nie są uprawnieniami, uzyskiwanymi przez osoby zainteresowane na podstawie decyzji organów administracji celnej, lecz przysługują z mocy samego prawa, z chwilą spełnienia określonych w przepisach warunków uzyskania (nabycia) takiego uprawnienia.

Przewidziane przepisami ustawy i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy warunki, dotyczące zwolnień mają różnorodny charakter, gdyż część z nich (jak np. dokonanie przywozu rzeczy w wyznaczonym okresie, oraz przedłożenie organom celnym

wymaganych dokumentów - zaświadczenia oraz spisu rzeczy, jakie sprowadzone będą do kraju itd. nie są przesłankami warunkującymi nabycie uprawnienia, lecz realizację wcześniej nabytego przez daną osobę uprawnienia do wolnego od cła przywozu. Samo nabycie uprawnienia do wolnego od cła przywozu najczęściej też jest oderwane w czasie od jego faktycznej realizacji.

1. Ustawa Prawo Celne w okresie jej obowiązywania poddawana była licznym zmianom. Jednak do czasu jej ostatniej nowelizacji, dokonanej ustawą z 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy Prawo Celne (Dz. U. nr 87, poz. 434) zmiany te nie dotyczyły ustalonych w ustawie warunków zwolnienia od cła rzeczy, stanowiących mienie przesiedlenia.

Przed dniem 29 października 1995 r. ustawa - Prawo Celne z 1989 r. stanowiła o zwolnieniu w art. 14 ust. 1 pkt 7. (który od tej daty otrzymał nowe brzmienie i oznaczony jest jako art. 14 ust. 1 pkt 7 lit b/).

Dalsze warunki skorzystania ze zwolnienia określało wydane na mocy upoważnienia zawartego w art. 14 ust.2 pkt 2 i 4 tej ustawy rozporządzenie wykonawcze Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z 19 lipca 1991 r. w sprawie ustanowienia norm ilościowych lub wartościowych towarów wolnych od cła (...) opubl. w Dz.U. z 1991 r. nr 69, poz. 302 z późn. zm.

Według art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo Celne oraz przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia, zwolnienie od cła:

a) przysługiwało "osobie przesiedlającej się".

Według definicji ustawowej z art. 2 pkt 8 ustawy osobą przesiedlającą się była "każda osoba fizyczna, która zamieszkiwała przez okres co najmniej 6 miesięcy w kraju lub za granicą z zamiarem stałego pobytu i przekracza granicę państwową na podstawie dokumentów określonych w przepisach odrębnych, w celu stałego zamieszkania odpowiednio za granicą lub w kraju; uprawnienia do stałego zamieszkania w kraju dotychczasowego pobytu określa się według ustawodawstwa tego kraju",

b) dotyczyło rzeczy, stanowiących mienie, osoby przesiedlającej się, które służyło jej do użytku osobistego, domowego i zawodowego, albo do prowadzenia działalności gospodarczej,

Warunkiem skorzystania ze zwolnienia było złożenie organom celnym przez osobę przesiedlającą się (np. przy jej przyjeździe do kraju), "zaświadczenia polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego stwierdzające, że osoba przesiedlająca się zamieszkiwała za granicą przez okres co najmniej 6 miesięcy za zgodą miejscowych władz z zamiarem stałego tam pobytu i powraca do kraju na stałe, oraz spisu wszystkich przedmiotów, które mają być przywiezione z zagranicy, sporządzonego w trzech egzemplarzach" (§ 4 powołanego rozporządzenia) oraz przywóz tych rzeczy w ciągu 12 miesięcy "od daty uzyskania prawa stałego zamieszkania w kraju" (§ 2 pkt 2 rozporządzenia).

Osobami przesiedlającymi się do Polski były i są nadal przede wszystkim osoby, posiadające albo tylko polskie albo podwójne tj, polskie i jednocześnie obce obywatelstwo. Odmienne zatem niż osoby, mające tylko obywatelstwo obce lub bezpaństwowcy, którzy rzeczywiście uzyskiwali "prawo stałego zamieszkania w kraju" w drodze orzeczeń organów administracji, obywatelom polskim takie prawo po prostu przysługuje automatycznie w ramach obywatelstwa, a więc nie musieli go dodatkowo "uzyskiwać". Legislatorzy, opracowujący tekst powołanego wyżej rozporządzenia MWGzZ z 19 lipca 1991 r. tego zróżnicowania sytuacji prawnej obywateli polskich i osób nie posiadających polskiego obywatelstwa nie dostrzegli lub uznali je za nieistotne. Tymczasem z orzecznictwa NSA wynika, że wywoływało to niejednolitość praktyki stosowania zwolnień przez organy celne, zwłaszcza że dopiero od połowy 1992 r. ujednolicono wzory zaświadczeń wystawianych osobom przesiedlającym się w polskich placówkach konsularnych, wcześniej bowiem nie była w nich podawana data zakończenia pobytu stałego danej osoby za granicą, nadto zaś data taka z reguły różniła się od daty faktycznego zakończenia pobytu danej osoby w kraju dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Przed dniem 29 października 1995 r. (tak jak i w obecnym stanie prawnym) uzyskanie przez osobę przesiedlającą się zwolnienia od cła dla jej "mienia przesiedlenia", nie było obwarowane wymogiem dokonania przez nią przywozu do kraju przedmiotów, składających się na to mienie i objętych, co do zasady, zwolnieniem, w całości i jednorazowo, już w chwili przyjazdu tej osoby na polski obszar celny na pobyt stały.

Treść poprzednio i obecnie obowiązujących unormowań wskazuje, że ustawodawca przyjął, że sprowadzanie do kraju poszczególnych przedmiotów lub "zbiorów rzeczy" wyszczególnionych w "spisie mienia przesiedlenia" przez osoby zainteresowane może i będzie następowało już po zamieszkaniu osoby zainteresowanej w Polsce, partiami, nadchodzącymi w różnym czasie w ciągu wyznaczonego okresu przysługiwania zwolnienia.

Przedmioty, sprowadzone natomiast do kraju, po upływie wyznaczonego okresu przysługiwania zwolnienia, przestają po prostu być objęte zwolnieniem od cła i co za tym idzie również zwolnieniem od należności podatkowych, zatem takie należności są wówczas od nich pobierane na zasadach ogólnych.

2. Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy - Prawo Celne (Dz. U. 87, poz. 434) m.in. nadała nowe brzmienie zarówno dotychczasowemu art. 14 ust. 1 pkt 7 (obecnie oznaczonemu jako art. 14 ust, 1 pkt 7 lit. b/) jak i art. 14 ust. 2 ustawy - Prawo Celne w części, w której ta norma, zawierająca delegacje ustawowe, stanowiła o upoważnieniu do wydania przepisów wykonawczych dotyczących zwolnienia od cła mienia przesiedlenia oraz ponownie wprowadziła - na różniących się jednak od poprzednich warunkach, przepisem oznaczonym jako art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. a/ - zwolnienia od cła mienia osób powracających do kraju po dłuższym czasowym pobycie za granicą np. w związku z zatrudnieniem itp. (Obecnie określa się je jako "osoby krajowe").

Wcześniej tj. do dnia 10 marca 1992 r. tj. do daty wejścia w życie zmiany ustawy Prawo Celne o zwolnieniu od cła rzeczy, służących do użytku osobistego, domowego i do użytku zawodowego osobom przebywającym czasowo zagranicą w związku z zatrudnieniem, działalnością naukowo - badawczą leczeniem lub studiami przez co najmniej 6 miesięcy, stanowił art. 14 ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

Orzeczeniem z dnia 2 marca 1993 r. syg. K 9/92 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepisy art. 6 pkt 1 w związku z art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 445; z 1991 r. Nr 60, poz. 253, Nr 73, poz. 320, Nr 100, poz 442; z 1992 r. Nr 21, poz.

85) którymi dokonano tej zmiany, w zakresie, w jakim przed wejściem w życie wymienionych przepisów spełnione zostały warunki zwolnienia od cła, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz.U. Nr 75, poz. 445), są niezgodne z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

O zwolnieniu od cła mienia przesiedlenia, stanowi obecnie - w nowym jego brzmieniu - art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/ ustawy Prawo Celne, oraz wydane na podstawie znowelizowanego art. 2 pkt 4 tej ustawy rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych (Dz.U. nr 92 poz. 463).

Znowelizowane warunki zwolnienia od cła są znacznie bardziej restryktywne i mniej korzystne dla zainteresowanych, gdyż ograniczony został zakres podmiotowy i przedmiotowy tego zwolnienia z dodatkowym warunkiem nieodstępowania przez wyznaczony okres przedmiotów zwolnionych od cła. Dalej idące ograniczenia zostały wprowadzone - poprzez wyznaczenie norm ilościowych przedmiotów wolnych od cła i ustalenie skróconego do 6 miesięcy (poprzednio 12) okresu przysługiwania zwolnienia (rozporządzenie MWGzZ z 4.VIII.1995 r.).

Według art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/ ustawy Prawo Celne w jej obecnym brzmieniu oraz wskazanego rozporządzenia MWGzZ z 4.VIII.1995 r. zwolnienie od cła przysługuje co do zasady:

A/ osobom, będącym osobami zagranicznymi w rozumieniu ustawy Prawo dewizowe przez okres co najmniej 12 miesięcy (poprzednio okres pobytu stałego za granicą wynosił 6 miesięcy)

B/ w odniesieniu do stanowiących ich mienie rzeczy, służących im do użytku osobistego lub domowego, w ilościach nie przekraczających ustalonych w rozporządzeniu wykonawczym norm ilościowych dla poszczególnych, także określonych tym rozporządzeniem rodzajów rzeczy (Poprzednio według ustawy zwolnieniem objęte były

ponadto przedmioty służące do użytku zawodowego lub prowadzenia działalności gospodarczej; Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą nie skorzystał z udzielonego w art. 2 ustawy Prawo Celne ustawowego upoważnienia do ustalenia norm ilościowych zwolnionych od cła przedmiotów stanowiących mienie przesiedleńcze),

C/ z zastrzeżeniem nieodstępowania rzeczy, które zostaną zwolnione od cła, przez okres dwu lat licząc od dnia dokonania ich odprawy celnej; listę tego rodzaju przedmiotów, których dotyczy ten warunek także określa powołane rozporządzenie. (Takiego warunku poprzednio obowiązujące przepisy nie zastrzegały).

Warunkami zastosowania zwolnienia od cła w odniesieniu do wskazanych wyżej rzeczy osobistego i domowego użytku, należących do osób przesiedlających się, są ponadto :

D/ zgłoszenie takich rzeczy do odprawy celnej w okresie 6 miesięcy od daty zameldowania tej osoby w Polsce na pobyt stały (poprzednio okres przysługiwania zwolnienia, także określany przepisami wykonawczymi, wynosił 12 miesięcy od daty uzyskania "prawa stałego zamieszkania w kraju", z którym nie jest tożsame dopełnienie obowiązku meldunkowego),

E/ złożenie organowi celnemu przy zgłoszeniu do odprawy celnej oryginału zaświadczenia polskiej placówki konsularnej, 2 egz. spisu przywożonych przedmiotów oraz dowodu osobistego z aktualną adnotacją o zameldowaniu w Polsce na pobyt stały lub - gdy chodzi o osoby nie mające obywatelstwa polskiego - karty stałego pobytu i zaświadczenia o zameldowaniu w Polsce na pobyt stały.

Rozporządzenie MWGzZ z 4.VIII.1995 r. ustaliło w § 1 pkt 2) normy ilościowe dla wymienionych w nim rodzajów rzeczy, stanowiąc, iż wolny od cła jest przywóz sprzętu elektronicznego powszechnego użytku - po 1 sztuce każdego urządzenia, 1 komputera osobistego wraz z osprzętem oraz 1 zestawu kolumn głośnikowych, 1 samochodu osobowego oraz przyczepy, 1 motocykla, 1 łodzi turystycznej z silnikiem lub bez. Według zaś § 5 tego rozporządzenia zastrzeżenie nieodstępowania dotyczy pojazdów mechanicznych oraz łodzi. Ponieważ o żadnych innych przedmiotach rozporządzenie to nie stanowi, nasuwa to w związku ze zdaniem pierwszym art. 14 ust 1 Prawa Celnego wątpliwości, czy inne przedmioty służące do tego użytku są objęte zwolnieniem od cła

przewidzianym wart. 14 ust.1 pkt 7 lit b/, czy też na ogólnej zasadzie wyrażonej w art. 4 Prawa Celnego podlegają cłu (i co za tym idzie należnościom podatkowym, a także - w odniesieniu do pojazdów samochodowych - ograniczeniom przywozowym).

Dopiero na zapytanie RPO w tej materii Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą wyjaśniło, że stanowiące mienie przesiedlenia rzeczy służące do użytku osobistego i zawodowego, dla których we wskazanym rozporządzeniu normy ilościowe nie zostały ustalone - są także objęte zwolnieniem od cła, co wskazuje na jakość tej legislacji.

Ustawa z 22 czerwca 1995 r., ogłoszona w Dz.U. nr 87 z dnia 28 lipca 1995 r. ustalała odmienne terminy wejścia w życie poszczególnych jej przepisów, gdyż dla części z nich okres vacatio legis wynosił 14 dni od daty jej ogłoszenia, dla pozostałych zaś, w tym i dla art. 14 ust. 1 pkt 7 w brzmieniu nadanym tą ustawą - 3 miesiące od daty ogłoszenia. Zmiana zatem dotychczasowych zasad, dotyczących zwolnienia od cła mienia przesiedlenia nastąpiła z dniem 29 października 1995 r.

Jak twierdzą w skargach, kierowanych do RPO osoby, które przybyły do Polski na pobyt stały przed dniem 29 października 1995 r. i które do wejścia w życie przepisów ustawy z 22 czerwca 1995 r., nie zdołały sprowadzić w całości swego mienia przesiedleńczego, wcześniej jednak złożyły organom celnym wymagane zaświadczenia oraz spisy tych przedmiotów, które będą przez nie sprowadzone z zagranicy - do 10 października 1995 r. organy administracji celnej udzielając informacji o zasadach, na jakich dokonywane być miały odprawy celne kolejnych "partii" należącego do danej osoby mienia przesiedlenia po dniu 29 października 1995 r.. zapewniały, że dotychczas stosowane zasady w tym przedmiocie będą przestrzegane w stosunku do takich osób, jeśli tylko "procedura przesiedlenia" rozpocznie się do dnia 28.X.1995 r tj. najpóźniej w tej dacie zostanie sprowadzona na polski obszar celny i zgłoszona do odprawy celnej pierwsza "partia" takich rzeczy.

Wiele bowiem przyczyn może opóźnić transport mienia przesiedleńczego, szczególnie gdy mienie jest przewożone z innego kontynentu drogą morską.

Ustawa z 22 czerwca 1995 r. stanowi jednakże w art. 2 ust. 2, iż dotychczasowy art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo Celne stosuje się do czasu wejścia w

życie art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/ w brzmieniu nadanym tą ustawą. Z dniem 29 października 1995 r. - jak wynika z tego przepisu - ustawodawca wykluczył stosowanie art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo celne w brzmieniu obowiązującym do tej daty, a zatem i możliwość skorzystania ze zwolnienia od cła na poprzednio ustalonych zasadach. Z kolei przepis ust. 1 art. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. stanowi, iż "zwolnienia określone w art. 14 ust. 1 pkt 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się, jeżeli pobyt za granicą osób, o których mowa w tych przepisach, zakończył się nie wcześniej niż w dniu wejścia w życie ustawy", a zatem w odniesieniu do osób przesiedlających się - nie wcześniej niż z dniem 29 października 1995 r. Tym samym przepis ten wprost wyłącza możliwość stosowania "nowego" zwolnienia do nadchodzących z zagranicy po dniu wejścia w życie tej ustawy przedmiotów, stanowiących mienie osób, których pobyt stały za granicą zakończył się wcześniej niż w dacie 29 października 1995 r, nawet jeśli są to rzeczy osobistego i domowego użytku, a więc generalnie objęte zwolnieniem od cła według art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/ Prawa Celnego.

Poza przytoczonymi unormowaniami w art. 2 ust. 1 i 2 oraz w art. 3, dotyczącym utrzymania w mocy na jedynie okres między 12 sierpnia i 29 października 1995 r. dotychczasowych przepisów wykonawczych do art. 14 ust. 1 pkt 7, a to wobec zmiany także art. 14 ust.2 pkt 2 i 4 ustawy Prawo Celne jako podstawy ich wydania - ustawa z 22 czerwca 1995 r. nie zawiera postanowień, mających charakter przepisów przejściowych, które regulowałyby po wejściu w życie art. 14 ust. 1 pkt 7 w nowym jego brzmieniu sytuację prawną osób, których pobyt za granicą zakończył się przed dniem 29X1995 r. nie wcześniej jednak niż w ciągu 12 miesięcy poprzedzających tę datę i które spełniły przewidziane "starym prawem" warunki nabycia uprawnienia do wolnego od cła przywozu swego mienia przesiedlenia, lecz nie zdołały go przed zmianą stanu prawnego w pełni zrealizować. W większości będą to osoby, które zakończyły swój stały pobyt za granicą w okresie "czerwiec - 28 października 1995 r.", które nabyte uprawnienie do wolnego od cła przywozu swoich rzeczy mogły realizować zgodnie z rozporządzeniem MWGzZ z 19 lipca 1991 r. w ciągu 12 miesięcy od daty zakończenia tego pobytu.

Przy takiej treści, jaką ustawodawca nadał ust. 1 i 2 art 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. powstała niejasna dla zainteresowanych sytuacja co do prawa zwolnienia od cła, jakie ex lege przysługiwało i obecnie także, choć w zmienionym zakresie, przysługuje dla mienia przesiedlenia, w odniesieniu do wszelkiego rodzaju rzeczy, nawet tego rodzaju, które co do zasady są objęte nowym zwolnieniem, które są mieniem do przesiedleńców, zamieszkałych w Polsce przed 29.X.1995 r. - lecz które to dopiero po tej dacie zostają dostarczone na polski obszar celny, niekiedy tylko dlatego, że nastąpiło opóźnienie w przewozie.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów ustawy Prawo Celne, poczynając od dnia 29.X.1995 r. taki przesiedlający się może co najwyżej korzystać z przysługującego każdemu podróżnemu na mocy art. 14 ust. 1 pkt 1 Prawa celnego zwolnienia od cła rzeczy osobistych, potrzebnych w czasie podróży. Natomiast ani poprzednie, ani aktualne uregulowanie w art. 14 ust. 1 pkt 7 lit. b/, po tej dacie nie mają już zastosowania do jego mienia, bez względu na to, jakiego rodzaju zgłaszane są do odprawy celnej, bo ich zastosowanie tych przepisów i przewidzianych w nich zwolnień od cła zostało przez ustawodawcę wyłączone. Odmienna jest jednak praktyka organów celnych, gdy chodzi o stosowanie zwolnienia od cła z art. 14 ust. 1 pkt 7 lit b/ do zgłaszanych do odprawy celnej po dniu 29 października 1995 r. rzeczy osobistego i domowego użytku, należącego do takich osób, gdyż mimo treści przepisów art 2 ust. 1 i 2 ustawy z 22.06.1995 r. rzeczy takie już na nowych zasadach tzn. o ile są sprowadzone przed upływem 6 miesięcy od daty zakończenia pobytu stałego osoby zainteresowanej poza Polską, w granicach ustalonych norm ilościowych i z zastrzeżeniem nieodstępowania przez wyznaczony okres 2 lat od daty odprawy celnej są dopuszczane na polski obszar celny jako wolne od cła.

Doszło więc do pozbawienia przez ustawodawcę tej grupy osób spośród przesiedlających się, które niewadliwie nabyły uprawnienie do wolnego od cła przywozu swoich rzeczy jeszcze pod rządami starego prawa (tj. na mocy art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo Celne), możliwości realizacji tego uprawnienia, bez żadnych należycie ważkich i istotnych powodów, przemawiających za takim rozwiązaniem.

Jednocześnie wyłączenie wobec tych osób zastosowania zwolnień na "nowych" już zasadach, nawet w ograniczonym zakresie, jakie przysługują od dnia 29.X.1995 r. tym przesiedlającym się, których pobyt stały za granicą zakończył się po tej dacie, różnicuje sytuację prawną tych dwu grup. Sama data zakończenia pobytu stałego za granicą, którą ustawodawca przyjął tu za podstawę podziału osób przesiedlających się na uprawnionych i nieuprawnionych do skorzystania z nowych zwolnień, jest wprawdzie kryterium łatwym do zastosowania, ale w sposób czysto mechaniczny, nie odnoszący się do cech relewantnych i wspólnych dla grupy jednakowych podmiotów, którymi są osoby przesiedlające się w związku za zmianą miejsca ich stałego zamieszkania.

Odmienne traktowanie przesiedlających się przed dniem 29.X.1995 r. tylko dlatego, że część mienia przesiedlenia została przez przewoźników dowieziona po tej dacie jest równoznaczne z ich dyskryminowaniem, co samo w sobie jest sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa. Ta zasada nie oznacza wprawdzie zakazu różnicowania sytuacji prawnej i co za tym idzie uprawnień, przysługujących obywatelom. Wynika z niej jednak, że takie różnicowanie dopuszczalne jest tylko według istotnych (relewantnych) z punktu widzenia regulowanej materii cech, którymi charakteryzują się podmioty, do których regulacja ta się odnosi, przy czym podobnych należy traktować podobnie, " równo" (vide. orzeczenie TK syg. K 7/92).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie wypowiada się co do samej polityki ulg celnych, nie zamierza też negować potrzeby wyeliminowania możliwości wykorzystywania zwolnień i ulg celnych przy "przesiedleniach" w innych faktycznie celach niż te jakimi kierował się ustawodawca przyznając te zwolnienia i ulgi, ani przysługującej Parlamentowi jako organowi politycznemu - pod warunkiem jednak działania w ramach Konstytucji i dochowania umów międzynarodowych wiążących Państwo - w zasadzie pełnej swobody kształtowania zakresu i wysokości danin publicznych, w tym ceł i podatków jako przymusowych świadczeń pieniężnych o charakterze bezzwrotnym pobieranych od towarów przewożonych przez granicę Państwa.

Natomiast - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - zaskarżona nowelizacja ustawy - Prawo celne narusza zasadę zaufania obywateli do Państwa stanowiącą m.in. o istocie państwa prawnego (art. 1 Przepisów konstytucyjnych).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach syg. K 14/91 z dnia 11 lutego 1992 r. oraz K 9/92 z 2 marca 1993 r. wskazał, iż zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego w tym Państwie prawa oraz zasadę pewności prawa, z których wynika też zasada ochrony praw niewadliwie nabytych. Zasada ochrony praw niewadliwie nabytych nie ma charakteru bezwzględnego, nie oznacza zatem, że prawa takie są nienaruszalne. Ustawodawca ma możliwość ich modyfikacji, a nawet zniesienia, lecz nie całkowicie dowolnie, uznaniowo i arbitralnie, a jedynie w takich sytuacjach, gdy wymaga tego istotnie ważny interes społeczny a zarazem nie naruszy to zasady sprawiedliwości, z należytą też dbałością ustawodawcy o bezpieczeństwo prawne obywateli. Państwo prawne, chroniąc interesy Państwa, jest jednocześnie obowiązane chronić także i słusze interesy obywateli. Dlatego też przy dokonywaniu zmian prawa ustawodawca w państwie prawnym powinien uwzględnić zasadę należytego zabezpieczenia "interesów w toku" obywateli, nie może natomiast uznawać za nadrzędny cel swoich działań realizacji interesów fiskalnych i zapełnienia budżetu.

Spod działania tych zasad nie są wyłączone regulacje prawne dotyczące ulg i zwolnień w zakresie danin publicznych, w tym ceł i podatków. Dla zachowania zasady pewności prawa i w tej dziedzinie - ustawodawca, dokonujący zmian w obowiązującym prawie, szczególnie pogarszających w porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami sytuację prawną obywateli, powinien ustanawiać obok odpowiednio długich okresów *vacatio legis* także przepisy przejściowe i końcowe, przewidujące, iż podmioty, które nabyły uprawnienia do ulg i zwolnień przed wejściem w życie nowych uregulowań, mają prawo do dalszego korzystania z nich na zasadach dotychczasowych aż do czasu ich wygaśnięcia, a w każdym razie przez wyznaczony, odpowiednio długi okres (por. opinia biegłego prof. dr hab. R. Mastalskiego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie syg. K 9/92.).

Z punktu widzenia powyższych zasad unormowania zawarte w art. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy Prawo celne są - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - regulacją nie odpowiadającą wynikającym z nich wymogom i to mimo, iż tym przypadku - odmiennie niż przy zmianie Prawa Celnego w 1992 r. - legislatorzy, przygotowujący jej projekt, zapewne biorąc pod uwagę treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r. sygn. K 9/92, wprowadzili dłuższy niż zwykle, 3 miesięczny okres *vacatio legis* dla tej części, która dotyczyła zmian dotychczasowych zasad zwolnień od cła mienia przesiedlenia. Jednak - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - ustalenie przez ustawodawcę przy stanowieniu nowego lub dokonywanych istotnych zmian obowiązującego dotychczas prawa, *vacatio legis* jest wprawdzie zawsze warunkiem koniecznym, lecz ani nie jedynym ani nie wystarczającym, aby nie nastąpiło naruszenie zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego w nim prawa wraz z zasadą pewności prawa. W sytuacji bowiem gdy wprowadza się w miejsce dotychczasowych uregulowania znacznie mniej od nich korzystne, zwężające i to w istotny sposób poprzednio przyznany obywatelom zakres uprawnień, za to i to bardzo poważnie zwiększając w rezultacie wielkość przymusowych świadczeń pieniężnych, jakie będą musieli spełniać, obowiązkiem rzetelnego ustawodawcy, jest zdaniem RPO ustanowienie odpowiednich przepisów przejściowych, zabezpieczających "interesy w toku", zapewniających minimalną chociażby ochronę i możliwość faktycznej realizacji niewadliwie nabytych na podstawie przepisów dotychczasowych uprawnień, przynajmniej na czas określony, szczególnie jeśli są to uprawnienia, które mają ograniczony w czasie okres realizacji (orzeczenie TK z dnia 14 listopada 1993 r. sygn. K. 8/93; por. także orzeczenia sygn. K. 1/86, K. 10/88, K. 7/89, K. 5/90, K. 7/90, K. 9/90, K. 12/90, K. 14/91, K. 15/91, K. 7/93 i dalsze).

Decydując w ustawie z 22 czerwca z 1995 r. o wprowadzeniu nowych zasad uzyskiwania i realizowania uprawnienia do wolnego od cła przywozu ustawodawca, choć mógł i powinien to zrobić, zwłaszcza że było oczywiste, że stosownie do zasad dotychczasowych uprawnienia takie mogłyby być realizowane tylko w wyznaczonym na to czasie, zaniechał jednak - nieistotne czy celowo czy przypadkowo - uregulowania przepisami przejściowymi w sposób należyście chroniący ich "interesy w toku" sytuacji

prawnej tych osób, które nabyły uprawnienie do wolnego od cła przywozu na mocy przepisów dotychczasowych, lecz przed wejściem w życie nowego prawa nie zdążyły go jeszcze w całości lub części zrealizować, a więc pozbawił te osoby zarówno możliwości realizacji nabytych uprawnień, jak i możliwości choćby zabezpieczenia się przez nich samych przed niekorzystnymi dla nich skutkami nowego prawa w drodze odpowiednich rozrządzeń. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że szczególnie wnikliwego badania zgodności z zasadami Konstytucji wymaga tryb wejścia w życie tych przepisów ustawowych, które odnoszą się do działań gospodarczych obywateli, stanowiących często podstawę ich egzystencji i stwarzających poczucie bezpieczeństwa (TK sygn. 8/93). Osoby, przybyłe do kraju przed 29.X.1995 r., jeśli przesiedliły się z krajów pozaeuropejskich, miały ograniczone możliwości zadysponowania pozostawionym przez siebie za granicą mieniem, które zamierzały dopiero sprowadzić w okresie, w jakim mogły to zrobić bez opłat celnych według "starego prawa". Dłuższa *vacatio legis* przyjęta w omawianej ustawie spełniał/tylko taką funkcję jak i przy każdym innym akcie prawnym - tzn. pozwalał/na zapoznanie się adresatów z treścią nowego prawa zanim zacznie ono faktycznie obowiązywać. Natomiast dla zabezpieczenia "interesów w toku" osób przesiedlających się był bez żadnego znaczenia, skoro uprawnienia do wolnego od cła przywozu osoby przesiedlające się przed dniem 28 października 1995 r. nabywały na podstawie przepisów dotychczasowych przez cały czas trwania tego okresu. Na odwrót - swoją treścią, zwłaszcza zaś sformułowaniem art. 3, ustawa z 22.06.1995 r. wprowadzała osoby zainteresowane w błąd, wywołując u nich przeświadczenie, że jeśli uprawnienie do wolnego od cła przywozu nabyli przed 29.X.1995 r., to na dotychczasowych zasadach będą je mogli realizować, niezależnie od zmiany w stanie prawnym. O tym, że nie tylko dla osób zainteresowanych ale i dla organów celnych unormowania w tej ustawie nie było jasne i zrozumiałe, świadczą zarówno sprzeczne informacje udzielane (i poprzednio i obecnie) przez organy administracji celnej a także stosowana obecnie praktyka, gdyż na nowych już zasadach są zwalniane od cła także rzeczy osobistego i domowego użytku stanowiących mienie osób, które przesiedliły się do Polski przez 29.X.1995 r., chociaż ustawa to w art. 2 wyklucza.

Prawo w praworządnym państwie nie może być pułapką dla obywatela i narażać go na takie prawne skutki, których nie można było przewidzieć w momencie podejmowania określonych życiowych decyzji.

Ograniczanie przedmiotowego zakresu zwolnienia od cła dla rzeczy stanowiących mienie przesiedlenia nawet dla zapewnienia budżetowi dodatkowych dochodów oraz eliminacji wypadków wykorzystywania zwolnienia do sprowadzania rzeczy przeznaczonych do odprzedaży - trudno uznać za racjonalne i zgodne z zasadą proporcjonalności, znaną prawu europejskiemu. Wypadkom wykorzystywania zwolnienia do celów handlowych można było zapobiec drogą nie tyle ograniczania zakresu przedmiotowego zwolnień (to dotyka bowiem przede wszystkim osoby przewożące swoje rzeczy rzeczywiście do własnego użytku zawodowego lub prowadzenia działalności gospodarczej, a nie w celu odprzedaży) lecz przez wykorzystanie delegacji ustawowej do ustanowienia norm ilościowych przedmiotów, sprowadzanych jako mienie przesiedleńcze, co do których przysługuje to zwolnienie.

Uznając zatem, że doszło do istotnego naruszenia zasad konstytucyjnych chroniących prawa obywatelskie przez unormowania przyjęte w art. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy Prawo Celne (Dz.U. nr 87, poz. 434), które naruszają zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego w nim prawa oraz zasadę pewności prawa co narusza zasadę wyrażoną w art. 1 Przepisów konstytucyjnych - Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wystąpienie z niniejszym wnioskiem za konieczne.

/-/ prof. dr Tadeusz Zieliński