

**WYROK\***

z dnia 17 kwietnia 2000 r.

**Sygn. SK 28/99****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Wiesław Johann

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 17 kwietnia 2000 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Celiney K. z udziałem umocowanych przedstawicieli: pełnomocnika skarżącej, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego w sprawie zgodności:

art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 71, poz. 312, ze zm.) z art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 71, poz. 312; zm.: z 1995 r. Nr 85, poz. 427, Nr 87, poz. 434; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 64, poz. 407, Nr 80, poz. 498), w zakresie w jakim zachowuje moc obowiązującą, jest niezgodny z art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

---

Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 30, poz. 380 z 2000 r.

**Uzasadnienie:****I**

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga konstytucyjna Celiney K., sporządzona 20 października 1999 r. Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Dyrektor Urzędu Celnego w T. wydał 25 października 1995 r. trzy decyzje, w których orzekł, że sprowadzone przez Celinę K. z zagranicy samochody ciężarowe nie są wolne od cła, a ponadto wezwał skarżącą do wywozu tych samochodów, na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne. W uzasadnieniu decyzji Dyrektor Urzędu Celnego w T. stwierdził, że sprowadzone samochody nie służyły do użytku osobistego, zawodowego ani do prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec obowiązywania zakazu przywozu na polski obszar celny pojazdów samochodowych w przypadku, gdy od roku następnego po roku produkcji pojazdu upłynęło co najmniej 10 lat, zobowiązany on był wydać decyzję o cofnięciu sprowadzonych samochodów za granicę.

Po rozpatrzeniu wniesionego odwołania, Prezes Głównego Urzędu Cei decyzjami z 19 kwietnia 1996 r. utrzymał zaskarżone decyzje w mocy. Skarżąca wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei. Wyrokiem z 26 listopada 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji oraz decyzji wydanych przez Dyrektora Urzędu Celnego w T. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że ustawa wyklucza wydanie decyzji o cofnięciu towaru sprowadzonego już na teren polskiego obszaru celnego. Sąd stwierdził ponadto, że wydane decyzje były niewykonalne faktycznie od chwili ich wydania.

6 kwietnia 1998 r. Dyrektor Urzędu Celnego w T. wydał trzy decyzje, w których orzekł przepadek na rzecz Skarbu Państwa sprowadzonych samochodów na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne. Po rozpatrzeniu wniesionego odwołania, Prezes Głównego Urzędu Cei utrzymał zaskarżone decyzje w mocy. Skarżąca wniosła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cei. Wyrokami z 14 lipca 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę Celiny K.

Pełnomocnik skarżącej wniosł o stwierdzenie niezgodności z konstytucją ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, a w szczególności jej art. 5 ust. 2 pkt 2 (oznaczonego błędnie jako art. 5 ust. 1 pkt 2). W ocenie pełnomocnika skarżącej w wyniku wydanych decyzji, utrzymanych w mocy przez Prezesa Głównego Urzędu Cei oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego doszło do naruszenia art. 46 oraz art. 21 ust. 1 konstytucji. Wbrew zasadom wyrażonym w art. 46 konstytucji przepadek rzeczy nastąpił nie na podstawie orzeczenia niezawisłego sądu, ale na podstawie decyzji organów celnych. Wydane orzeczenia naruszają ponadto przepisy ustawy zasadniczej chroniące prawo własności. Zdaniem pełnomocnika skarżącej przepadek rzeczy nastąpił praktycznie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, a ponadto bez udzielenia wskazówek co do konsekwencji niewywiezienia towaru poza polski obszar celny. Jeżeli organy celne uznały przywiezione samochody za towar, którego sprowadzenie jest zakazane, to powinny były wydać decyzję o ich cofnięciu natychmiast. Ewentualny błąd organów celnych nie powinien być naprawiony poprzez wydanie decyzji o przepadku rzeczy na rzecz Skarbu Państwa, tym bardziej że orzekanie przepadku rzeczy nie jest obligatoryjne.

2. Prokurator Generalny ustosunkował się do wniesionej skargi pismem z 15 stycznia 2000 r., wyrażając pogląd, że art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne jest niezgodny z konstytucją, a ponadto postępowanie w części dotyczącej zgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że ustawa z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne utraciła moc na podstawie art. 297 ustawy z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.). Jednakże zgodnie z art. 289 kodeksu celnego postępowania wszczęte i nie zakończone przed wejściem w życie tego kodeksu podlegają rozpatrzeniu według przepisów dotychczasowych. Z tego względu zaskarżony przepis może być aktualnie stosowany i nie utracił mocy obowiązującej

W ocenie Prokuratora Generalnego art. 46 konstytucji wyklucza możliwość przekazywania spraw o przepadek rzeczy organom pozasądowym. Natomiast art. 5 ust. 2 pkt 2 powierza orzekanie w sprawach o przepadek rzeczy organom celnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 21 ust. 1 konstytucji jest normą programową i nie reguluje w sposób bezpośredni praw i wolności człowieka. Jeżeli nawet zgodzić się z poglądem, że zasady ustroju państwa mogą stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, to wskazanie takiej zasady musi być poparte korespondującym z nią

uzasadnieniem. Tymczasem zarzuty przedstawione w uzasadnieniu odnoszą się do procesu stosowania prawa. Argumentacja jest niezgodna z modelem skargi konstytucyjnej, przyjętym w art. 79 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem skargi jest niekonstytucyjność aktu normatywnego. Z tego względu uzasadnione jest umorzenie postępowania w części dotyczącej niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 konstytucji.

## II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej poparł wniesioną skargę konstytucyjną, prostując jednocześnie błąd w oznaczeniu przedmiotu zaskarżenia: zamiast “art. 5 ust. 1 pkt 2” ustawy – Prawo celne powinno być “art. 5 ust. 2 pkt 2” tej ustawy. Wniósł również o zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów poniesionych w związku z wniesieniem skargi konstytucyjnej. Popierając skargę i przedstawione w niej argumenty stwierdził, iż niezgodność wskazanego przepisu z art. 46 konstytucji jest oczywista. Ustawa – Prawo celne została uchylona ustawą – Kodeks celny. Zgodnie z art. 289 tego kodeksu, postępowania wszczęte i nie zakończone przed dniem jego wejścia w życie podlegają rozpoznaniu według przepisów dotychczasowych. Z tego względu kwestionowany przepis może być stosowany nadal i był podstawą orzeczenia przepadku rzeczy w sprawie skarżącej. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo celne z art. 21 ust. 2 konstytucji pełnomocnik skarżącej podniósł, że kwestionowany przepis narusza zasadę ochrony własności przez to, że wyłącza właściwość sądów w sprawach celnych. Oświadczył, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 21 ust. 2 konstytucji ma charakter bardzo ogólny. Podstawą oceny zgodności kwestionowanego przepisu z konstytucją mogłyby być raczej art. 64 ust. 2. Stwierdził również, że art. 236 konstytucji nie wyłącza możliwości orzekania o niezgodności kwestionowanego przepisu z konstytucją.

Przedstawiciel Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo celne jest zgodny z art. 46 i art. 21 ust. 2 konstytucji. Podniósł, że w art. 236 konstytucja nakłada na Radę Ministrów obowiązek wystąpienia w okresie dwóch lat z inicjatywami ustawodawczymi niezbędnymi dla dostosowania do niej ustaw przedkonstytucyjnych. Ustawodawca wykonał wskazany obowiązek, przekazując ustawą z 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego orzeczenie o przepadku rzeczy w sprawach celnych do właściwości sądów. Z tego względu, zdaniem przedstawiciela Sejmu, nie ma podstaw do uznania kwestionowanego przepisu za niezgodny konstytucją.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko złożone na piśmie i powołane w nim argumenty. Stwierdził również, że art. 236 konstytucji nie wyłącza stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 46 konstytucji.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Przystępując do rozpoznania skargi konstytucyjnej, należy zwrócić uwagę, że *petitum* skargi nie zostało ujęte w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Pełnomocnik skarżącej przedstawił zarzut niezgodności z konstytucją ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, a w szczególności art. 5 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Sformułowane w uzasadnieniu skargi zarzuty dotyczą wyłącznie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy, skarżąca nie wysunęła natomiast zarzutów dotyczących innych przepisów ustawy. Z tego względu

należy przyjąć, że – jak wyjaśniano na rozprawie – przedmiot skargi stanowi wyłącznie wymieniony przepis ustawy – Prawo celne.

Zgodnie z art. 79 konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, 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. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, że skarga konstytucyjna jest środkiem kwestionowania konstytucyjności aktów normatywnych, nie może ona natomiast zostać skierowana przeciwko naruszeniom konstytucyjnych wolności i praw, wynikłym jedynie z nieprawidłowego stosowania prawa. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. wskazanie, w jaki sposób konstytucyjne wolności lub prawa zostały – zdaniem skarżącej – naruszone.

W ocenie pełnomocnika skarżącej w wyniku wydanych rozstrzygnięć doszło do naruszenia art. 46 oraz art. 21 ust. 1 konstytucji. W *petitum* skargi nie zostały jednak wskazane przepisy konstytucji, z którymi zaskarżona ustawa jest – w ocenie skarżącej – niezgodna. Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca kwestionuje zgodność zaskarżonego przepisu z art. 46 konstytucji. Natomiast – jak słusznie zauważa Prokurator Generalny – przedstawione argumenty, dotyczące naruszenia art. 21 ust. 1 konstytucji, odnoszą się do procesu stosowania prawa. Z treści uzasadnienia wynika, że art. 21 ust. 1 został naruszony przez rozstrzygnięcia wydane na podstawie ustawy – Prawo celne, w następstwie nieprawidłowego zastosowania jej przepisów. Z wywodów zawartych w uzasadnieniu skargi nie wynika natomiast, aby prawa skarżącej zostały naruszone w wyniku ustanowienia przepisów ustawy niezgodnych z konstytucją. Nie został sformułowany zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 konstytucji. W skardze nie zostały też przedstawione żadne argumenty, które wskazywałyby na taką niezgodność. Analiza treści skargi konstytucyjnej prowadzi zatem do wniosku, że skarżąca nie wystąpiła o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 konstytucji. Kwestia zgodności art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 21 ust. 1 konstytucji nie była zatem i nie jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, dlatego też nie istnieją podstawy do uwzględnienia wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania w tym zakresie.

2. W 1997 r. ustanowiona została nowa ustawa regulująca w sposób kompleksowy zagadnienia prawa celnego: ustawa z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.). Większość przepisów tej ustawy weszła w życie 1 lipca 1997 r. Zgodnie z art. 297 ustawy – Kodeks celny z dniem 1 lipca 1997 r. utraciła moc ustawa z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne, z tym że z mocy art. 289 kodeksu celnego postępowania wszczęte i nie zakończone przed jego wejściem w życie podlegają rozpatrzeniu według przepisów dotychczasowych, z wyjątkiem postępowań dotyczących wydawania koncesji na prowadzenie agencji celnych i pozwoleń na prowadzenie składów celnych. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny ustawa – Kodeks celny nakazuje stosowanie w postępowaniach wszczętych przed jej wejściem w życie zarówno dotychczasowych przepisów proceduralnych jak i przepisów materialno-prawnych. Oznacza to, że w postępowaniach tych organy celne mogą orzekać przepadek towarów na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo celne. Zaskarżony przepis nie utracił zatem mocy obowiązującej wraz z wejściem w życie ustawy – Kodeks celny.

Należy dodać, że przepisy kodeksu celnego dotyczące przepadku towarów zostały zmienione ustawą z 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz ustawy –

Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 22, poz. 269). Ustawa przekazała kompetencję do orzekania w tych sprawach sądom. Art. 3 powołanej ustawy stanowi: “W sprawach dotyczących przepadku towarów, wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.” Zgodnie z art. 4 ustawy, nowe przepisy dotyczące przepadku towarów wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia. Ponieważ ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 31 marca 2000 r., dniem wejścia w życie tych przepisów jest 1 czerwca 2000 r. Z dniem wejścia w życie tej ustawy organy celne zostaną całkowicie pozbawione kompetencji do orzekania o przepadku towarów na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne. Dotyczy to również postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie kodeksu celnego, jeżeli nie zostały one zakończone ostateczną decyzją do 31 maja 2000 r. Nowych przepisów regulujących przepadek towarów nie stosuje się jedynie w postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie kodeksu celnego i zakończonych ostateczną decyzją do 31 maja 2000 r. Jeżeli strona zaskarży do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzję o przepadku rzeczy wydaną przed tym dniem w postępowaniu, które zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie kodeksu celnego, to sąd ocenia zgodność z prawem decyzji na podstawie przepisów ustawy – Prawo celne, a więc m.in. na podstawie zaskarżonego przepisu. Fakt, że dany przepis stanowi podstawę oceny decyzji lub orzeczeń wydanych z jego zastosowaniem, nie oznacza jednak, że przepis ten jest stosowany i zachowuje moc obowiązującą w rozumieniu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Należy zwrócić uwagę, że w razie uznania zasadności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchylenia zaskarżonej decyzji o przepadku towarów, organy celne nie będą mogły orzec przepadek towarów na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo celne. W takim przypadku w dalszym postępowaniu stosowane będą przepisy wprowadzone ustawą z 2 marca 2000 r.

3. Art. 46 konstytucji stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Przepis ten ustanawia zasadę wyłączności ustawy w zakresie określania przesłanek orzekania przepadku rzeczy oraz zasadę wyłączności sądu w sprawach orzekania o przepadku rzeczy. Znaczenie gwarancji zawartych w wymienionym przepisie konstytucyjnym stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 6 października 1998 r., (*sygn. K. 36/97, OTK ZU Nr 5/1998, poz. 65*). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że art. 46 ustanawia bezwzględny nakaz właściwości sądu w sprawach przepadku rzeczy. Przepis art. 46 nie przewiduje w tych sprawach żadnego wyjątku dla kompetencji innego niż sąd organu, ani też nie dopuszcza możliwości określenia takiego wyjątku przez ustawę. Takie rozumienie art. 46 konstytucji, ustalone na gruncie wykładni językowej, potwierdza wykładnia systemowa, funkcjonalna i historyczna. “Wszelkie odstępstwa od ustalonej w tym artykule zasady konstytucyjnej, powzięte przez ustawodawcę w celach najbardziej uzasadnionych pragmatycznie i funkcjonalnie są dotknięte oczywistą wadą niekonstytucyjności” (powołany wyżej *wyrok z 6 października 1998 r., jw., s. 416*).

Art. 46 konstytucji został zamieszczony w dziale “wolności i prawa osobiste”, obok przepisów ustanawiających zasadę wyłączności sądu w zakresie: stosowania tymczasowego aresztowania, orzekania o winie w postępowaniu karnym, podejmowania decyzji o ograniczaniu lub pozbawianiu praw rodzicielskich, a także rozstrzygnięcia o dopuszczalności ekstradycji. Wymienione rozstrzygnięcia dotyczą dóbr o podstawowym znaczeniu dla jednostki. Z tego względu rozstrzygnięcia te zostały zastrzeżone do kompetencji sądu. Celem takiego rozwiązania było stworzenie gwarancji proceduralnych niezbędnych dla zapewnienia zgodności z prawem ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i własności jednostki. Sądowy tryb orzekania ma zapewnić sprawiedliwe

i szczególnie wnikliwe rozpatrzenie sprawy oraz zapobiegać wydawaniu rozstrzygnięć niezgodnych z prawem a w konsekwencji – chronić jednostkę przed bezprawną lub nadmierną ingerencją. Prawodawca konstytucyjny uznał, że w wymienionych sprawach zapewnienie sądowej kontroli (następczej) nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez organy administracji publicznej nie jest wystarczającą gwarancją praw jednostki.

4. Analizując zasadność przedstawionego zarzutu, należy przestawić kontekst normatywny zaskarżonego przepisu. Przepis ten zamieszczony został w rozdziale II ustawy – Prawo celne, regulującym zasady obrotu towarowego z zagranicą. Obrót towarowy w rozumieniu ustawy obejmuje przywóz towarów z zagranicy, wywóz towarów za granicę, a także przewóz towarów przez polski obszar celny. Ustawodawca przyjął zasadę wolności obrotu towarowego z zagranicą. Zgodnie z art. 3 ustawy obrót towarowy z zagranicą jest dozwolony każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków i ograniczeń określonych w przepisach prawa i umowach międzynarodowych. Przewidziane w odrębnych przepisach ograniczenia obrotu z zagranicą, obejmujące niektóre towary, stanowią wyjątek od ogólnej reguły. Jednocześnie w myśl przepisów ustawy przywóz towarów z zagranicy podlega cłu, z wyjątkami określonymi w przepisach prawa.

Art. 5. ust. 1 ustawy – Prawo celne zakazuje obrotu towarowego z zagranicą, “jeżeli umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne zakazują posiadania, rozpowszechniania lub obrotu towarami będącymi przedmiotem tego obrotu”. Należy zauważyć, że zakaz obrotu towarowego z zagranicą ustanowiony w tym przepisie stanowi konsekwencję ogólnych zakazów posiadania lub rozpowszechniania określonych towarów albo zakazów obrotu określonymi towarami. Art. 5 ust. 2 ustawy określa środki działania mające na celu zapewnienie przestrzegania zakazu określonego w ust. 1 tego artykułu. Przepis ten stanowi:

“W przypadkach, o których mowa w ust. 1, organ celny:

- 1) cofa natychmiast towar za granicę lub na polski obszar celny, chyba że umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne przewidują jego przepadek,
- 2) może orzec przepadek towaru, jeżeli jego cofnięcie jest niemożliwe.”

W myśl art. 5 ust. 3 ustawy koszty cofnięcia towaru, jego sprzedaży lub likwidacji w inny sposób ponosi podmiot dokonujący obrotu.

Podstawowym środkiem przewidzianym przez ustawę – Prawo celne jest cofnięcie towaru przez organ celny. Środek ten ma charakter prewencyjny. Zgodnie z przepisami ustawy ma być stosowany “natychmiast”, a więc przed przemieszczeniem towaru przez granicę celną. Drugim środkiem przewidzianym na wypadek naruszenia zakazu określonego w art. 5 ust. 1 ustawy jest orzeczenie przepadku towaru. Przepadek towaru na podstawie art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy ma w założeniu charakter subsydiarny, warunkiem jego zastosowania jest niemożliwość cofnięcia towaru. Jedną z przyczyn niemożliwości cofnięcia towaru może wiązać się z faktem, że dany towar znajdował się już na polskim obszarze celnym.

Przepadek towaru został przewidziany również w art. 6 ustawy – Prawo celne. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy, jeżeli umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne uzależniają posiadanie, obrót lub rozpowszechnianie towarów od spełnienia określonych wymogów, to obrót z zagranicą tymi towarami może być dokonany pod warunkiem spełnienia tych wymogów. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy w przypadkach, o których mowa w ust. 1, organ celny poleca podmiotowi dokonującemu obrotu towarem zwrócić go za granicę lub na polski obszar celny, z zastrzeżeniem art. 53 ust. 1, chyba że umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne przewidują natychmiastowy przepadek. Organ celny może również orzec przepadek towaru, jeżeli jego zwrot był niemożliwy. Również w tym przypadku przepadek towaru ma charakter sankcji subsydiarnej przewidzianej na wypadek, gdyby zastosowanie

sankcji podstawowej, polegającej na zwrocie towarów nie było możliwe. Należy dodać, że ustawa nie przewiduje stosowania art. 6 ust. 2 ustawy do towarów niebezpiecznych, szkodliwych dla zdrowia lub środowiska naturalnego oraz łatwo psujących się. W takich przypadkach ustawodawca nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów art. 5 ust. 2 i 3 ustawy.

Ustawodawca nie sprecyzował bliżej skutków orzeczenia o przepadku towaru. Z istoty tej instytucji wynika jednak, że towar objęty przepadkiem staje się własnością Skarbu Państwa. W świetle przepisów ustawy orzeczenie przepadku towaru nie jest obligatoryjne, chyba że umowy międzynarodowe lub przepisy odrębne stanowiły inaczej. Orzeczenie przepadku towarów jest środkiem administracyjno-prawnym, którego podstawowym celem jest zapewnienie przestrzegania norm prawnych ustanawiających ograniczenia obrotu towarowego z zagranicą.

5. W świetle art. 2 ust. 2 ustawy – Prawo celne, organ celny orzeka przepadek towaru w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Od decyzji dyrektora urzędu celnego strona może wnieść odwołanie do Prezesa Głównego Urzędu Ceł. Po wyczerpaniu środków odwoławczych stronie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Takie rozwiązanie, polegające na poddaniu pod kontrolę sądową decyzji o przepadku rzeczy wydanej przez organ władzy publicznej nie spełnia jednak wymogów określonych w art. 46 konstytucji. Art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo celne, ustanawiając wyjątek od zasady wyłączności sądu w zakresie orzekania o przepadku rzeczy, jest niezgodny z art. 46 konstytucji.

6. Art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne został ustanowiony w okresie obowiązywania Konstytucji 1952 r. Art. 87 ust. 3 tej konstytucji stanowił: “Przepadek mienia może nastąpić jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą, na podstawie prawomocnego orzeczenia.” W powołanym wyżej wyroku z 6 października 1998 r., sygn. K. 36/97 Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, iż wymieniony przepis Ustawy Zasadniczej nie wykluczał przekazywania kompetencji do orzekania przepadku rzeczy organom pozasądowym. Zaskarżony przepis ustawy nie był zatem niezgodny z konstytucją w chwili jego ustanowienia. Niezgodność z Ustawą Zasadniczą powstała dopiero w chwili wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu przedstawiciela Sejmu, iż art. 236 ust. 1 konstytucji oznacza, że po wejściu w życie konstytucji mogą obowiązywać przepisy ustaw przedkonstytucyjnych, niezgodnych z nową konstytucją. Art. 236 ust. 1 ma znaczenie dla ustanowienia obowiązku Rady Ministrów do wykonania – w ustalonym w nim terminie – określonych inicjatyw ustawodawczych. Natomiast, na co zwracano uwagę zarówno doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 236 ust. 1 nie może być odczytywany jako odraczający o dwa lata wejście w życie przepisów konstytucyjnych w tych wszystkich sytuacjach, gdy zachodzi niezgodność danej ustawy z nową konstytucją. Trybunał przypomina, że w takim przypadku pojawia się sytuacja tak zwanej “wtórnej niekonstytucyjności” co nie oznacza wprawdzie automatycznej derogacji niekonstytucyjnego przepisu, ale otwiera możliwość zakwestionowania tego przepisu przed Trybunałem Konstytucyjnym, także przed upływem dwóch lat od wejścia w życie konstytucji. W przeciwnym razie nie miałoby sensu rozwiązanie przyjęte w art. 239 ust. 1 konstytucji, dotyczące orzekania o konstytucyjności ustaw przedkonstytucyjnych właśnie w okresie dwóch lat po wejściu w życie konstytucji.

Relacja między nową konstytucją a ustawami przedkonstytucyjnymi z nią niezgodnymi analizowana była również w wyroku w sprawie K. 36/97. Trybunał Konstytucyjny przypomniał różne możliwe stanowiska dotyczące tej relacji. Zgodnie z

koncepcją derogacji nowa konstytucja uchyla automatycznie – jako *lex posterior* – wszystkie wcześniejsze przepisy niezgodne z jej postanowieniami. Ustawa przedkonstytucyjna niezgodna z nową konstytucją traci moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie nowej konstytucji. W myśl koncepcji niekonstytucyjności wtórnej przepisy przedkonstytucyjne niezgodne z nową konstytucją nie zostają uchylone z chwilą jej wejścia w życie, ale obowiązują do czasu stwierdzenia ich niekonstytucyjności przez sądownictwo konstytucyjne. Możliwa jest również koncepcja, zgodnie z którą nowa konstytucja deroguje przepisy niekonstytucyjne identyczne co do stopnia szczegółowości i przedmiotu regulacji, natomiast w przypadku, gdy konflikt norm nie ma na tyle oczywistego charakteru, by możliwe było zastosowanie zasady *lex posterior*, to konflikt ten musi zostać rozstrzygnięty na podstawie zasady *lex superior*, a więc w procedurze kontroli konstytucyjności. W cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny, nie formułując ogólnych zasad dotyczących kwestii skutków niezgodności ustaw przedkonstytucyjnych z nową konstytucją także stwierdził, że art. 46 konstytucji nie uchylił zaskarżonego przepisu art. 22 ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. Nr 75, poz. 468 ze zm.), przyznającego wojewódzkiemu inspektorowi farmaceutycznemu kompetencję do orzekania przypadku na rzecz Skarbu Państwa substancji odurzających, psychotropowych oraz niektórych prekursorów.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.