

**Wyrok z dnia 23 listopada 1994 r.**  
**III ARN 61/94**

**Wybór podmiotu od którego, w wypadku ujawnienia w wyniku rewizji towaru nie zgłoszonego do odprawy celnej, należy pobrać opłatę manipulacyjną przewidzianą w art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312) nie może być dowolny, lecz wynikać z całokształtu okoliczności sprawy i uwzględniać to, czyje działania doprowadziły do powstania sytuacji, o której mowa w powyższym przepisie. Rozstrzygnięcie zaś w tym zakresie podlega kontroli instancyjnej i sądowej.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel, Sędzia SA: Andrzej Kijowski,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 23 listopada 1994 r. sprawy ze skargi "E.T." Spółki z o.o. w G. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 9 października 1992 r. [...] w przedmiocie wymiaru opłaty manipulacyjnej dodatkowej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 22 marca 1994 r., [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok;
2. u c h y l i ł decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 9 października 1992 r. [...];
3. z a s ą d z i ł od Głównego Urzędu Ceł na rzecz skarżącej spółki "E.T." kwotę 12.468.000 (dwanaście milionów czterysta sześćdziesiąt osiem tysięcy zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

**U z a s a d n i e n i e**

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 20 września 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 22 marca 1994 r. [...] wydanego w sprawie ze skargi "E.T." Spółka z o.o. w G. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 9 października 1992 r. w przedmiocie wymiaru dodatkowej opłaty manipulacyjnej.

Wyrokowi temu zarzucił rażące naruszenie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (jednolity tekst: Dz. U. 1994 r., Nr 71, poz. 312 ze zm.), wnosząc w konsekwencji o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Spółka "E.-T." przewoziła kontener z towarem z Hamburga do składu celnego w W. Dyrektor Urzędu Celnego w R. przekazał sprawę do rozpatrzenia Dyrektorowi Urzędu Celnego w W. Przeprowadzona w dniu 28 października 1991 r. kontrola ujawniła, że w kontenerze, oprócz towaru (100 kartonów butów), na które przewoźnik przedstawił fakturę, znajdował się inny towar o wartości 25.949,80 USD. Faktury dotyczące tego towaru zostały dostarczone dopiero w dniu 7 i 30 listopada 1991 r. W tej sytuacji Dyrektor Urzędu Celnego wymierzył Spółce, jako przewoźnikowi, na podstawie art. 70 ust. 3 Prawa celnego dodatkową opłatę manipulacyjną w wysokości wartości celnej towaru.

W odwołaniu od tej decyzji, a następnie w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Spółka podniosła m.in., że otrzymała do przewozu zaplombowany kontener, który zobowiązała się dostarczyć na miejsce przeznaczenia z nieuszkodzonymi plombami. Nie miała zatem możliwości, ani uprawnienia do sprawdzenia, czy towar znajdujący się w kontenerze odpowiada wręczonej przewoźnikowi dokumentacji (fakturom). Zdaniem skarżącej, przewoźnik i jego personel spełnili dokładnie i ściśle wszystkie swoje obowiązki wynikające z Prawa celnego.

Oddalając skargę, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, iż do obowiązków przewoźnika należy również dostarczenie organowi celnemu pełnej dokumentacji przewozowej towarów. Sąd stwierdził również, iż dla stwierdzenia odpowiedzialności przewoźnika nie ma znaczenia, czy przewoźnik znał zawartość przewożonego kontenera. Wymóg taki nie wynika z art. 70 ust. 3 Prawa celnego. Zaskarżona decyzja oraz decyzja organu I instancji nie naruszają przepisów prawa, a w szczególności Prawa celnego.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości powyższy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w sposób zasadniczy kwestionuje.

Zdaniem rewidującego, art. 70 ust. 3 cyt. ustawy wprowadził obowiązek pobrania od przewoźnika lub spedytora dodatkowej opłaty manipulacyjnej w przypadku ujawnienia w wyniku rewizji celnej środka przewozowego, towaru celnego nie zgłoszonego do odprawy celnej. Następuje to w drodze wydania decyzji mającej charakter tzw. decyzji związanej. Przepis ten nie wprowadza innych podmiotowych kryteriów odpowiedzialności wymienionych wyżej osób, takich jak zawinienie, czy choćby świadomość, co do stwierdzonego w toku rewizji celnej stanu rzeczy. Co więcej, logiczna analiza ust. 3 art. 70, w którym ustawodawca posłużył się zwykłą (inaczej - łączną) alternatywą, na co wskazuje użycie spójnika lub (a nie albo - jak to ma miejsce w przypadku alternatywy rozłącznej) prowadzi do wniosku, że wybór osoby, od której należy pobrać opłatę pozostawiony jest organowi celnemu. Zdaniem rewidującego nie oznacza to jednak wcale, że wybór ten może być dowolny. Z uwagi na "sankcyjny" charakter dodatkowej opłaty manipulacyjnej, logicznym - i zdaniem rewidującego - jedynym do przyjęcia rozwiązaniem jest, by była ona pobierana od podmiotu, którego działanie lub zaniechanie doprowadziło do sytuacji, o której w powyższym przepisie mowa. To właśnie w orzecznictwie NSA wypracowano zasadę, że skutki niedopełnienia wynikającego z przepisu prawa obowiązku zobowiązany może ponosić jedynie wówczas, gdy miał realne możliwości wywiązania się z tego obowiązku (por. wyrok z 18 stycznia 1988 r., III SA 964/87, OSP 1990 z. 5-6 poz. 251). Twierdzenie skarżącej, że przewożąc zaplombowany przez uprawnione do tego organy kontener, nie miała możliwości sprawdzenia, czy jego zawartość odpowiada dołączonej do przesyłki dokumentacji nie zostało w toku postępowania administracyjnego podważone.

Przerzucenie na przewoźnika skutków działań innych osób, na które przewoźnik nie miał wpływu, jest nie do pogodzenia z zasadami, jakie obowiązują w państwie prawnym (art. 1 Konstytucji RP).

Rewidujący wskazuje ponadto, że - jak wynika z dołączonego do podania o rewizję nadzwyczajną odpisu decyzji Prezesa GUC z dnia 9 marca 1994 r. DPC-1-051-3285/93/18187 - organ ten stwierdził brak podstaw do pobrania dodatkowej opłaty manipulacyjnej od przewoźnika, który "...nie miał obowiązku otwierania kontenera, jak również być obecnym przy załadunku towaru, a tym samym nie mógł wiedzieć, co faktycznie znajdowało się w kontenerze".

Wskazuje to - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - na odstąpienie organów celnych od poprzedniej, wadliwej linii orzecznictwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona, a argumenty w niej zawarte są przekonujące.

Trafnie wskazuje rewidujący na okoliczność, iż art. 70 ust. 3 Prawa celnego wprowadza obowiązek pobrania od przewoźnika lub spedytora dodatkowej opłaty celnej w przypadku ujawnienia w rezultacie dokonania rewizji celnej, towaru nie zgłoszonego do odprawy celnej. Zgodzić się jednak należy także ze stanowiskiem rewidującego, iż sam ustawodawca przewidział w powyższym przepisie to, iż opłata taka powinna być pobrana od przewoźnika lub spedytora, przeto wybór podmiotu, od którego urząd celny decyduje pobrać taką opłatę nie jest pozostawiony swobodnemu uznaniu decydującego organu, lecz stanowi zasadniczą część merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. W takiej sytuacji wybór ów powinien być rezultatem oceny całokształtu materiału dowodowego sprawy, wynikać z racjonalnego i odpowiadającego prawu stanowiska organu, które powinno zostać w sposób wyraźny i przekonywujący uzasadnione i podlegać kontroli zarówno instancyjnej, jak i sądowej. Przeprowadzenie takiej kontroli jest zatem obowiązkiem zarówno organu drugiej instancji, jak i orzekającego następnie w sprawie sądu. Zaniechanie zaś przeprowadzenia tego rodzaju oceny i pełnego uzasadnienia rozstrzygnięcia stanowi rażące naruszenie zarówno przepisu art. 7, jak i art. 107 § 1 i 3 k.p.a., wprowadza bowiem do procesu rozstrzygania sprawy elementy dowolności, co - w świetle ustalonego już orzecznictwa NSA (m.in. wyrok z 2 grudnia 1981 r., SA-Gd 159/81 lub wyrok z 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981 z. 1 poz. 57) - nie powinno być dopuszczalne. Można też zauważyć, że w sytuacji, gdy organ administracji dysponuje ustalonym przez prawo pewnym zakresem uznania, obowiązek ten ulega nie osłabieniu, lecz wzmocnieniu (wyżej powołane orzecznictwo nie pozostawia w tym względzie wątpliwości), ponieważ przyjmuje się domniemanie, iż sprawa powinna być załatwiona zgodnie z interesem strony, chyba, że stoi temu na przeszkodzie ważny interes społeczny.

Odniesienie powyższych zasad do sposobu interpretacji art. 70 ust. 3 Prawa celnego, jaka została przeprowadzona w niniejszej sprawie (zarówno przez organy administracji, jak i NSA) wskazuje, że może i powinna być ona poddana w wątpliwość. Kontener, którego zawartości sprawa dotyczy, został zaplombowany w kraju nadania i przeznaczony był dla składu celnego w Warszawie. W takiej sytuacji obowiązkiem przewoźnika jest dostarczenie pod wskazany adres kontenera z nienaruszonymi plombami. Nie ma on zatem możliwości przeprowadzenia kontroli, czy zawartość zaplombowanego kontenera rzeczywiście odpowiada dołączonym doń dokumentom. Jak wynika z akt sprawy, przedstawiciel przewoźnika dysponował dokumentami (list przewozowy), z których wyraźnie wynikało, że przyjął do przewozu kontener nie sprawdzając jego zawartości, na granicy prawidłowo przedstawiając go wraz z dokumentami do kontroli, przy założeniu, że - skoro towar kierowany jest w zaplombowanym kontenerze do składu celnego w Polsce - to odprawa celna powinna się odbyć właśnie tam. W istocie rzeczy zatem brak było podstaw do przypisania skarżącej spółce zawinionego naruszenia przepisów prawa i obciążenia właśnie jej dodatkowymi opłatami z tego tytułu nie można byłoby uznać za uzasadnione. Powołanie się natomiast tylko na okoliczność, iż przepis art. 70 ust. 3 Prawa celnego rzeczywiście stwierdza, iż opłatą należy obciążyć przewoźnika lub spedytora nie stwarza podstaw do przyjmowania, iż wybór jednego z tych podmiotów może być dowolny i nie podlegać kontroli.

Okoliczność zaś, iż - jak wskazuje rewizja nadzwyczajna - organy celne w ostatnim czasie zmieniły swą, nieprawidłową dotąd, interpretację powyższego przepisu powinno wpłynąć również na treść rozstrzygnięcia sądu w niniejszej sprawie.

W tej sytuacji, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====