

**Wyrok z dnia 4 listopada 1994 r.**

**III ARN 35/94**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1994 r. sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Uslugowo-Handlowego "S.-P." Spółka z o.o. w S. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Celnego z dnia 20 sierpnia 1992 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 1993 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Dyrektor Urzędu Celnego w K. decyzjami z dnia 2 grudnia 1991 r, zawartymi w zgłoszeniach celnych wymierzył Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Uslugowo-Handlowemu "S.-P." Spółka z o.o. w S. stosowne cło za sprowadzone w okresie listopad-grudzień 1991 r. wino marki "Gran-Cazano". W dniu 21 maja 1992 r. Prezes Głównego Urzędu Celnego wszczął z urzędu postępowanie dla zbadania ważności wydanych w tej sprawie decyzji celnych, a następnie decyzją własną z dnia 20 sierpnia 1992 r. stwierdził ich nieważność jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. Decyzja ta zobowiązywała Dyrektora Urzędu Celnego w K. do dokonania ponownego wymiaru cła w trybie art. 23 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 ze zm.). Decyzja ta została zaskarżona przez Przedsiębiorstwo "S.-P." do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z powołaniem się na zarzut niewłaściwego zastosowania w tej sprawie art. 156 § 1 pkt 2 i § 2 k.p.a. oraz naruszenie

przepisów Prawa celnego. Urząd Celny w K. decyzjami z dnia 8 września 1992 r. dokonał ponownego wymiaru należności celnych w następstwie czego stwierdzony został niedobór tych należności w wysokości 163.696.000 zł.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 17 listopada 1993 r. [...] skargę Przedsiębiorstwa "S.-P." oddalił. W ocenie tego Sądu zastosowanie niewłaściwej stawki celnej w następstwie czego powstał znaczny niedobór cła, powinno być ocenione jako wada prawna określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. a organ nadzoru administracyjnego po stwierdzeniu takiej wady jest zobowiązany do stwierdzenia nieważności decyzji. Polemizując z argumentem o niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji celnych wobec nieodwracalnych skutków prawnych (art. 156 § 2 k.p.a.), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że skoro przepisy Prawa celnego dopuszczają możliwość korekty wysokości należności celnych, zarówno w razie nadpłaty jak i niedoboru - nie ma podstaw do przyjęcia, iż nieprawidłowy wymiar cła wywołuje nieodwracalne skutki prawne. NSA nie dopatrył się "nieodwracalnych skutków" także i w tym, że wyższe należności celne za sprowadzone wino nie zostały swego czasu w kalkulowane w cenę wina, skoro te ujemne następstwa późniejszych zmian wydanych decyzji celnych, mogą być co najwyżej potraktowane jako szkoda w rozumieniu art. 160 k.p.a. do dochodzenia której jest uprawniony każdy kto w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej poniósł rzeczywistą szkodę, o ile oczywiście sam nie ponosi winy za powstanie okoliczności wymienionych w powołanym przepisie prawa.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając mu niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału i wnosząc o jego uchylenie wraz z poprzedzającą go decyzją Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 20 sierpnia 1992 r. Rewizja nadzwyczajna powołuje się na wynikającą z art. 16 § 1 k.p.a. zasadę niewzruszalności decyzji ostatecznych, w kontekście której sądy administracyjne są zobowiązane uwzględniać w prawie dopuszczalnym zakresie prawa nabyte w dobrej wierze na podstawie decyzji administracyjnych uznanych następnie za nieważne. Rewizja nadzwyczajna powołuje się na pogląd prawny wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. w sprawie III ARN 56/93 zgodnie z którym stwierdzenie nieważ-

ności decyzji na skutek "rażącego naruszenia prawa" winno być traktowane ze znaczną ostrożnością i w sposób sugerujący raczej zwężającą wykładnię tego przepisu. Podmiot zaskarżający wyrok reprezentuje także pogląd, że jeżeli zastosowanie niewłaściwej stawki celnej było błędem funkcjonariusza celnego, to brak jest uzasadnienia faktycznego dla przyjętego przez Naczelną Sąd Administracyjny rygoryzmu w takiej sprawie. W wypadku bowiem, gdy organ administracji zamiast czynić zadość obowiązkowi wynikającemu dla niego z art. 7 k.p.a., sam narusza prawo na skutek jego nieznamośności - nie powinien skutków tego naruszenia przerzucać na strony postępowania administracyjnego.

Przechodząc do oceny zarzutów rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wziął pod rozwagę okoliczność, że w ostatnim okresie w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowała się pewna rozbieżność co do przesłanek koniecznych dla zastosowania sankcji nieważności decyzji organów celnych w wypadku niezgodności wymiaru należności celnych ze stawkami obowiązującej taryfy celnej, w sytuacji gdy ten błąd organów celnych nastąpił bez jakiegokolwiek wpływu uczestnika postępowania celnego, a zwłaszcza gdy nie został on wywołany jego niesumiennym lub niestaranym zachowaniem się w czasie odprawy celnej. W niektórych sprawach Sąd Najwyższy akceptował wyrażony w kontrolowanych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego kierunek orzecznictwa sugerujący swoisty "automatyzm" w stosowaniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w wypadkach błędu decyzji celnej co do wybranej stawki wymiaru należności celnych i to bez względu na to czy błąd ten został przez kogokolwiek zawiniony, w innych natomiast nakazywał daleko idącą ostrożność w stosowaniu tej normy prawnej w tej kategorii spraw.

Sąd Najwyższy rozpatrując zarzuty prawne rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie podziela co do samej zasady pogląd prawny i wynikające z niego sugestie wyrażony w wyroku SN z dnia 4 listopada 1994 r. w sprawie III ARN 28/94 co do pożądanego kierunku orzecznictwa w tej kategorii spraw, że konflikt między obowiązkiem eliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem a uzasadnionymi interesami uczestników postępowania administracyjnego, działającymi w zaufaniu do organów państwa, które mogą być narażone na istotny uszczerbek w wypadku stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, nie powinien być traktowany na płaszczyźnie wyboru między prawem

a bezprawiem. Sąd Najwyższy wypowiedział w tej sprawie pogląd, że w wypadku takiego obiektywnego konfliktu między literalnie pojmowanym i stosowanym przepisem prawa, a wartościami, które powinny kształtować wzajemne stosunki między obywatelem a organami państwa, konkluzja końcowa powinna być następstwem całościowej oceny trzech głównych elementów, wynikająca z całokształtu materiału dowodowego.

Pierwszym jest stwierdzenie przez orzekający sąd faktycznego poczucia zaufania u zainteresowanego (mogącego być przyrównanym do stanu pozostawania w dobrej wierze, od lat znanego orzecznictwu sądów wyrokujących w sprawach cywilnych). Drugim - jest stwierdzenie przez sąd istnienia obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności, pozwalających na wytworzenie się właśnie takiej świadomości, a wreszcie trzecim elementem podlegającym ocenie sądu powinno być odpowiednie zachowanie się stron stosunku prawnego (a więc wyeliminowanie sytuacji ewentualnej zmywy lub nawet przestępstwa - te ostatnie powinno być zresztą udowodnione w przepisany prawem sposób), wskazujące także na to, czy zainteresowany zachował się niewątpliwie w sposób uczciwy i rzetelny.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy NSA powinien zatem dokonać analizy całokształtu materiału dowodowego niniejszej sprawy, włączając w to ocenę zachowania, zarówno organu administracji celnej, jak i skarżącego i w rezultacie rozstrzygnąć, czy w wyniku tej oceny można i należy przyjąć, iż błąd w wymiarze stawki celnej był wyłącznie rezultatem pomyłki organu celnego wynikającej np. z niedbalstwa, a skarżący miał podstawy, by przyjąć w dobrej wierze, iż wymierzono mu stawkę w prawidłowej wysokości i w tej sytuacji powinien podlegać ochronie wynikającej z zasady zaufania do prawidłowości działań organu administracji.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż stronie, która poniosła szkodę uchYLENIEM ostatecznej decyzji administracyjnej, należy się odszkodowanie w pełnej wysokości, Sąd Najwyższy przychylił się do wynikającego z rewizji nadzwyczajnej poglądu, że przepisy k.p.a. o naprawianiu szkody wyrządzonej wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 ust. 2 k.p.c. lub stwierdzeniem nieważności takiej decyzji, muszą być interpretowane w łączności systemowej z przepisami o stwierdzaniu nieważności decyzji. Przepisy o odszkodowaniu normują bowiem następstwa stwierdzenia nieważności decyzji i wydawania

decyzji podlegających uchyleniu z powodu nieważności.

Konieczność rekompensowania uszczerbków majątkowych spowodowanych przez administrację jest jedną z niekwestionowanych konsekwencji państwa prawa. Zasady prawa wymagają bowiem, aby nieuchronne ryzyko pomyłek, błędów, a nawet celowych, bo podjętych w interesie ogólnym, lecz szkodzących jednostce działań administracji (w postaci np. eliminowania z obrotu decyzji wadliwych, a więc ich uchylenia), nie było przerzucane tylko na tę jednostkę, zwłaszcza, gdy po jej stronie nie można dopatrzeć się naganności postępowania. W tym więc zakresie SN przychyliła się do poglądu, wyrażonego w rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wskazać należy, że właśnie po pierwsze istnienie, po drugie realne funkcjonowanie systemu odszkodowań w takich wypadkach ułatwić może organowi decydującemu o uchyleniu decyzji z powodu nieważności lub kontrolującemu wydanie takiej decyzji, zajęcie stanowiska: organ lub sąd wiedzą bowiem, że mogą przy decydowaniu nie brać pod uwagę negatywnych majątkowych konsekwencji zajętego stanowiska (dla strony), ponieważ wspomniane negatywne konsekwencje zostaną zrekompensowane poprzez odszkodowanie. Dlatego też w sprawie należało rozważyć, czy i o ile uchylenie decyzji ostatecznej wiązało się z powstaniem szkody wywołanej uchyleniem ostatecznej decyzji i dokonaniem wymiaru nowego prawidłowego naliczenia cła. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił bowiem, iż tak właśnie przedstawia się stan rzeczy w odniesieniu do niniejszej sprawy.

W każdym postępowaniu toczącym się na podstawie art. 160 k.p.a. powinna zostać ustalona w świetle dowodów (a zatem nie gołosłownie podana) przyczyna wadliwości decyzji uchylanej z racji jej nieważności. Tym zresztą się m.in. różni postępowanie o uchylenie decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. (gdzie przyczyna wadliwości jest obojętna i zasadniczo wystarczy samo jej stwierdzenie, i gdzie nie ma potrzeby prowadzenia postępowania w kierunku ustalenia winnego spowodowania wadliwości) i postępowania o odszkodowanie, o którym mowa w art. 160 § 4 k.p.a.

Szkoda rzeczywista, do której ogranicza się odszkodowanie na tle art. 160 k.p.a. wyraża się - zgodnie z powszechnym przekonaniem polskiego piśmiennictwa w różnicy, wynikającej z porównania sytuacji majątkowej poszkodowanego w momencie przed wyrządzeniem szkody (w tym wypadku okres przed wydaniem decyzji

uchylającej pierwotną decyzję uznaną za nieważną na podstawie art. 156 k.p.a. z uwagi na zastosowanie niewłaściwej stawki celnej, z sytuacją następującą po tym wydarzeniu, a więc po wydaniu decyzji uchylającej).

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując sprawę zgodności z prawem uchylenia decyzji o wymiarze należności celnych nie jest organem właściwym do rozpatrywania związanych z tym kwestii odszkodowawczych (gdzie musi być wydana decyzja, w innym postępowaniu i podlegająca kontroli w ramach postępowania przed sądem to jednak orzekając na podstawie art. 156 k.p.a. sąd ten również nie może całkowicie abstrahować od problematyki odszkodowawczej. Dlatego obowiązkiem NSA orzekającego o uchyleniu decyzji administracji celnej na podstawie art. 156 k.p.a. jest zwrócenie uwagi, czy organ administracji uchylający wadliwą decyzję ostatecznie zachował się wobec obywatela w sposób właściwy (podstawę stanowią tu przepisy art. 8 i 9 k.p.a.), wskazując mu na fakt istnienia "drugiego aktu", a więc konsekwencji sprawy, w postaci możliwości odrębnego postępowania odszkodowawczego i jego ewentualnych konsekwencji. W tym właśnie kierunku powinny iść również ustalenia sądu orzekającego w wyniku powtórnego rozpatrzenia niniejszej sprawy.

Celowe również będzie w takim wypadku ze strony NSA wyjaśnienie wątpliwości, co do faktów towarzyszących wydaniu uchylonej decyzji, tak aby móc ustalić, na której ze stron postępowania ciąży ryzyko błędu, powodującego zastosowanie zaniżonej stawki. Wniosek taki nasuwa się z systemowego związku zachodzącego między z art. 156 i 160 k.p.a., ponieważ ten ostatni przepis do swego zastosowania wymaga tego rodzaju ustaleń.

Biorąc zatem wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 411 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====