

**Wyrok z dnia 20 grudnia 1994 r.  
III ARN 71/94**

**Rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być identyfikowane z naruszeniem podstawy prawnej decyzji. Dla stwierdzenia nieważności decyzji niezbędna jest ocena naruszenia jej podstawy prawnej jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy z uwzględnieniem konsekwencji prawnych wynikających z zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego.**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 20 grudnia 1994 r. sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Technicznego, Organizacyjnego i Handlowego "M." Spółka z o.o. w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 12 października 1993 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 23 maja 1994 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną i wniosek o zasądzenie kosztów postępowania z rewizji nadzwyczajnej.

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

Dyrektor Urzędu Celnego w T. decyzjami zawartymi w Jednolitych Dokumentach Administracyjnych SAD [...] wymierzył cło od sprowadzonych w dniach 9 kwietnia 1992 r., 7 lutego 1992 r. i 8 lutego 1992 r. przez Przedsiębiorstwo Techniczne, Organizacyjne i Handlowe "M.", Spółka z o.o. foteli do stanowisk komputerowych. Prezes Głównego Urzędu Cel decyzjami z dnia 3 września 1992 r. [...] stwierdził nieważność powyższych decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w T. jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa oraz zarządził dokonanie przez Dyrektora Urzędu Celnego w T. ponownego wymiaru cła od sprowadzonych przez Spółkę foteli obrotowych [...]. W uzasadnieniu tych decyzji organ celny II instancji podał, że decyzjami organu I instancji wymierzono cło stosując dla sprowadzonego towaru niewłaściwą stawkę celną, bowiem dla towaru objętego kodem 9401 30 90 należało zastosować stawkę celną 20%, zamiast nieprawidłowej 15% od wartości towaru.

Dyrektor Urzędu Celnego w T. decyzjami z dnia 21 września 1992 r. [...] wymierzył cło od sprowadzonych przez Spółkę foteli [...] według pozycji taryfy celnej oraz stawki celnej wskazanych przez Prezesa Głównego Urzędu Cel w decyzjach z dnia 3 września 1992 r.

Wyrokiem z dnia 16 kwietnia 1993 r. [...] Naczelnny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi Przedsiębiorstwa "M." Spółka z o.o. w W. uchylił decyzje Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 3 września 1993 r. [...] stwierdzające nieważność decyzji

Dyrektora Urzędu Celnego w T. z dnia 7 lutego 1992 r., 8 lutego 1992 r. i 9 kwietnia 1992 r. o wymiarze cła [...]. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zastosowanie błędnej pozycji taryfy celnej jest rażącym naruszeniem prawa. Do zajęcia takiego stanowiska niezbędne jest ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości, że zastosowano niewłaściwą pozycję taryfy celnej. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie kwestia ta nie została dokładnie wyjaśniona. W szczególności nie wyjaśniono różnicy pomiędzy pozycją taryfy celnej 9401 (meble do siedzenia) a pozycją 9402 (meble specjalistyczne). Nie ustalono również, jakie okoliczności przesądziły o zaliczeniu przedmiotowych foteli do stanowisk komputerowych do pozycji 9401 taryfy celnej. Brak takich ustaleń uniemożliwia Sądowi Administracyjnemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonych decyzji.

Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzjami z dnia 30 lipca 1993 r. [...] stwierdził nieważność decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w T. z dnia 21 września 1992 r. [...] oraz stwierdził nieważność swoich decyzji z dnia 23 października 1992 r. utrzymujących w mocy decyzje Urzędu Celnego w T. Prezes Głównego Urzędu Ceł działając w trybie nadzoru decyzjami z dnia 12 października 1993 r. [...] stwierdził nieważność decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w T. zawartych w Jednolitych Dokumentach Administracyjnych SAD [...].

W ocenie Prezesa GUC sprowadzone przez Spółkę fotele [...] zostały odprawione z nieprawidłowym zastosowaniem klasyfikacji taryfowej oraz stawki celnej. Fotele do stanowisk komputerowych zakwalifikowano do kodu CN 9402 90 00 taryfy celnej importowej, w której klasyfikuje się meble specjalistyczne takie jak meble lekarskie, chirurgiczne, stomatologiczne, ginekologiczne lub weterynaryjne, fotele fryzjerskie i podobne krzesła np. kosmetyczne. Przedmiotowe fotele należało zaklasyfikować do pozycji 9401 taryfy celnej, w której znajdują się również taborety kreślarskie oraz fotele do stanowisk pisania na maszynie. Zdaniem Prezesa GUC przedmiotowe fotele nie mają specjalistycznego charakteru i nie są przeznaczone do specjalnego celu, a zatem mogą być używane właściwie we wszystkich sytuacjach, w przeciwieństwie np. do fotela chirurgicznego, dlatego dla tych specjalistycznych foteli stawka celna jest niższa. Fotel do stanowiska komputerowego jest wygodniejszym modelem krzesła i służy tylko do siedzenia, dlatego powinien być odprawiony według kodu 9401 30 90 taryfy celnej ze stawką celną 20% wartości towaru.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 maja 1994 r. [...] skargę Spółki na powyższe decyzje Prezesa Głównego Urzędu Ceł oddalił. Sąd stwierdził, że organ administracji celnej II instancji będąc związany oceną prawną wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 1993 r. w sposób prawidłowy i wyczerpujący wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonych decyzji, na czym polega różnica między fotelami specjalistycznymi, które są klasyfikowane do pozycji 9402 taryfy celnej a fotelami do stanowisk komputerowych klasyfikowanych do pozycji 9401 tej taryfy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok Sądu Administracyjnego rewizją nadzwyczajną, w której zarzucając wyrokowi rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 7, 9 i art. 156 § 1 k.p.a. wniósł o uchylenie tego wyroku i wyżej wymienionych decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł w świetle art. 16 § 1 k.p.a., gdyż przepisy kodeksu postępowania administracyjnego zezwalające na wzruszenie decyzji ostatecznych, a zwłaszcza przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji, nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco. W związku z tym nie można zgodzić

się z poglądem, że każdorazowe naruszenie taryfy celnej miałyby być zawsze utożsamiane z rażącym naruszeniem prawa i to bez uwzględnienia jakichkolwiek innych okoliczności sprawy. [...].

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oceniając zarzuty prawne rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wziął pod rozwagę ten aspekt rozpatrywanej sprawy, który dotyczy kwestii oceny przesłanek koniecznych dla stwierdzenia nieważności decyzji organów celnych wymierzających cło niezgodnie ze stawkami obowiązującej taryfy celnej.

Na wstępie rozważań odnoszących się do tej kwestii należy stwierdzić, że organ administracji celnej wymierzający cło niezgodnie ze stawką przewidzianą w taryfie celnej narusza art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312 ze zm.). Stosownie bowiem do treści tego przepisu cło wymierza się według stanu towaru i jego wartości celnej w dniu zgłoszenia celnego i według stawek w tym dniu obowiązujących.

Zastosowanie przez organy celne niewłaściwej stawki i taryfy celnej w sposób oczywisty narusza powołany przepis Prawa celnego, co zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uzasadnieniu nie zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku z dnia 16 kwietnia 1993 r. jest równoznaczne z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Stanowiska tego, jako zbyt rygorystycznego i sugerującego swoisty automatyzm w stosowaniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w przypadku błędnego zastosowania pozycji taryfy i stawki celnej, podzielić jednak nie można. Należy natomiast w pełni zgodzić się z tą linią orzecznictwa Sądu Najwyższego, który m.in. w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 56/93 (OSNCP 1994 z. 5 poz. 116) nakazuje daleko idącą ostrożność przy stwierdzaniu nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Zgodnie z tym kierunkiem wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. rażące naruszenie prawa powinno być traktowane jako zjawisko o wyjątkowym charakterze, a przy tym wymagające do jego stwierdzenia przeprowadzenia szczególnie wnikliwego postępowania wyjaśniającego. Za takim stanowiskiem przemawia ustanowiona w art. 16 §1 zdanie pierwsze k.p.a. zasada stabilności decyzji ostatecznych, a także wyrażona w zdaniu drugim tego przepisu reguła, że uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przedstawiony w niniejszej rewizji nadzwyczajnej pogląd prawny Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepisy k.p.a. przewidujące wzruszenie decyzji ostatecznych, w tym zwłaszcza przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco, jest trafny. Istotną zatem przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest bezsporne ustalenie, czy zaistniała przyczyna stwierdzenia nieważności określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a więc rażące naruszenie prawa. W rozpoznawanej sprawie Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 kwietnia 1993 r. przyjmując założenie, że zastosowanie błędnej pozycji taryfy celnej jest rażącym naruszeniem prawa wskazał, iż do zajęcia takiego stanowiska niezbędne jest ustalenie w sposób nie budzący wątpliwości, że zastosowano niewłaściwą stawkę taryfy celnej, co w sprawie nie zostało dokładnie wyjaśnione. Wyrażony w tym wyroku pogląd prawny

sprowadza się do utożsamiania rażącego naruszenia prawa z oczywistym naruszeniem podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Pogląd ten nie jest trafny, bowiem prowadzi bezpośrednio do bezwarunkowego nakazu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w przypadku bezspornego ustalenia naruszenia podstawy prawnej decyzji, bez względu na okoliczności sprawy, co pozostaje w sprzeczności zarówno z wyjątkowym charakterem przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jak i z pozycją i funkcją zasad ogólnych k.p.a, w tym zasadą należytego informowania stron i uczestników postępowania oraz zasadą zaufania obywateli do organów państwa. Przyjęcie poglądu, że rażące naruszenie prawa to oczywiste naruszenie podstawy prawnej decyzji czyniłoby ponadto prawnie niedopuszczalnym stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z oczywistym naruszeniem innych, niż tworzące podstawę prawną decyzji, przepisów prawa. Stanowisko identyfikujące pojęcie "prawa" w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z podstawą prawną decyzji jest sprzeczne z utrwalonym kierunkiem wykładni przepisów zawierających zasady ogólne postępowania administracyjnego, że zasady ogólne postępowania administracyjnego są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82 - ONSA 1982 z. 1 poz. 54), a oczywiste niezastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie tych przepisów oznacza rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 1983 r., I SA 355/83 - ONSA 1983 z. 1 poz. 40).

Organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji rozpatruje tę sprawę w granicach wyznaczonych art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. co oznacza, że jest to samodzielne postępowanie administracyjne, którego istotą jest jedynie ustalenie, czy decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Swoistość tego postępowania polega na tym, że w razie ustalenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa organ administracji zobowiązany jest stwierdzić nieważność takiej decyzji, nie wyklucza zastosowania w tym postępowaniu zasad ogólnych k.p.a; zasady ogólne mają bowiem zastosowanie we wszystkich przewidzianych przez k.p.a. procedurach, w tym procedurach nadzwyczajnych. Dla stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie jest zatem wystarczające bezsporne ustalenie, że doszło do oczywistego naruszenia podstawy prawnej decyzji administracyjnej, lecz niezbędna jest również ocena tego naruszenia jako rażącego w świetle całokształtu okoliczności sprawy z uwzględnieniem konsekwencji prawnych wynikających z zasad ogólnych k.p.a.

Zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasad ogólnych wyrażonych w art. 7, 8 i 9 k.p.a. nie jest trafny. W szczególności gołosłowny i nie znajdujący oparcia w ustalonych okolicznościach sprawy jest pogląd, że organy celne i Sąd Administracyjny rażąco naruszyły art. 7 k.p.a, zgodnie z którym organy administracji państwowej są zobowiązane do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy mając na względzie słuszny interes obywateli i interes społeczny. Z akt sprawy wynika bowiem, że w wykonaniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 1993 r. organy administracji celnej ponownie wyjaśniły kwestię nieprawidłowego zastosowania taryfy i stawki celnej od sprowadzo-

nych przez Spółkę foteli obrotowych do stanowisk komputerowych i obszernie uzasadniły treść decyzji stwierdzających nieważność decyzji wymierzających cło z naruszeniem art. 23 Prawa celnego, kierując się przy tym poglądem prawnym wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku. W świetle tych okoliczności nie sposób przyjąć, że organy administracji celnej będąc związane oceną prawną wyrażoną w orzeczeniu Sądu Administracyjnego (art. 209 k.p.a.) i stosujące się do tej oceny przy ponownym rozpatrywaniu sprawy dopuściły się rażącego naruszenia art. 7 k.p.a. Organy celne ponownie bowiem wyjaśniły okoliczności zastosowania niewłaściwej taryfy celnej w granicach wyznaczonych oceną prawną wyrażoną w niezaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku tego Sądu.

Odnosząc się do tych zarzutów rewizji nadzwyczajnej, które wskazują na naruszenie zasady zaufania obywateli do organów państwa i zasady informowania stron i uczestników postępowania, należy stwierdzić, że zostały podniesione bez powiązania z przedmiotową sprawą i ograniczają się do stwierdzeń o charakterze ogólnym. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie sposób dopatrzeć się potwierdzenia wspomnianych zarzutów, a ponadto należy stwierdzić, że podzielenie tych zbyt ogólnie sformułowanych zarzutów byłoby równoznaczne z akceptacją nietrafnego poglądu, zgodnie z którym proste odwołanie się do zasady zaufania obywateli do organów państwa mogłoby być uznane za wystarczającą przesłankę odmowy stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Sąd Najwyższy jest zdania, że problem, czy wynikająca z zasady zaufania obywatela do organów państwa ochrona interesu obywatela może być przeciwstawiona obowiązkowi organu stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być rozstrzygnięty w oderwaniu od okoliczności konkretnego przypadku. W przeciwnym bowiem razie konsekwencją odwołania się do dyrektyw płynących z zasady zaufania obywateli do organów państwa byłoby faktyczne unicestwienie instytucji stwierdzenia nieważności decyzji, skoro w tym ujęciu ochrona zaufania działałaby w odniesieniu do każdej ostatecznej decyzji administracyjnej. Należy ponadto podkreślić, że pierwotnym i właściwym punktem odniesienia zasady zaufania obywateli do organów państwa są sytuacje prawne ukształtowane prawidłowymi decyzjami administracyjnymi. Stosowanie dyrektyw wynikających z zasady zaufania w stosunku do decyzji bezspornie wydanych z naruszeniem prawa może mieć miejsce tylko w sytuacjach wyjątkowych, w których z całokształtu okoliczności sprawy wynika w sposób niewątpliwy, że stwierdzenie nieważności decyzji naruszałoby oczywiście ważny interes strony działającej w zaufaniu do takiej decyzji (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III AZP 23/93 OSNCP 1994 z. 5 poz. 108). Należy w związku z tym w pełni podzielić pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r. III ARN 28/94, zgodnie z którym dla dokonania oceny, czy strona działała w zaufaniu do zgodności z prawem działań organów państwa zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy istniało faktyczne poczucie zaufania u strony w świetle stwierdzonych okoliczności pozwalających na wytworzenie się takiego zaufania. Należy w związku z tym podkreślić, że samo istnienie decyzji ostatecznej wymierzającej cło nie jest wystarczającą przesłanką do przyjęcia, że strona działała w zaufaniu do takiej decyzji, a w konsekwencji zakazane byłoby stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła ze względu na wymagania wynikające z tej zasady. Niezbędne jest bowiem wystąpienie dodatkowych, szczególnie ważnych przesłanek, które pozwalałyby na uznanie, że w

konkretnych okolicznościach sprawy strona kształtowała swe przyszłe działania ze względu na taką decyzję, a charakter tych działań i okoliczności, w jakich działania takie zostały podjęte wskazują na ich bezpośredni związek z treścią decyzji o wymiarze cła. Do takich przesłanek należy niewątpliwie zaliczyć udzielenie obywatelowi przez organy celne informacji o treści mającej zapaść decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności, powodującej zaangażowanie jego majątku, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmie, wydanie decyzji o innej treści, co nie jest do pogodzenia z zasadą zaufania obywateli do organów państwa (wyrok NSA z dnia 24 stycznia 1994 r. V SA 1276, 1277/93). Z akt sprawy nie wynika, aby Spółka zwracała się do organów celnych o udzielenie takiej informacji. Sąd Najwyższy nie stwierdził ponadto na tle bezspornie ustalonego stanu faktycznego sprawy wystąpienia innych okoliczności, które nakazywałyby odstąpienie od stwierdzenia nieważności decyzji wymierzającej niższe (niż wynikające z taryfy i stawki celnej) cło ze względu na ochronę interesu importera działającego w zaufaniu do takiej decyzji. Cło stanowi wprawdzie istotny element rachunku opłacalności działalności gospodarczej, co powoduje, że importer towarów kształtuje swe zamierzenia gospodarcze m.in. ze względu na wysokość stawek celnych na te towary, to jednak okoliczność ta sama przez się nie może uzasadniać poglądu o objęciu adresatów błędnych decyzji celnych wzmożoną ochroną wyrażającą się w przyjęciu, że działali w zaufaniu do takiej decyzji i wykluczeniu na tej podstawie zastosowania przewidzianej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. instytucji stwierdzenia nieważności decyzji.

Dokładna analiza sprawy nie potwierdza zarzutów rewizji nadzwyczajnej, która jako bezpodstawną podlega z mocy art. 421 § 1 k.p.c. oddaleniu.

=====