

Wyrok z dnia 13 czerwca 1996 r.
III ARN 7/96

Rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej może uzasadniać rażące naruszenie prawnie chronionych interesów podmiotów zagranicznych, wynikających z przepisów ratyfikowanych przez Polskę umów i konwencji międzynarodowych, a nie względu na właściwe postrzeganie organów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów, przez te podmioty.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 1996 r. sprawy ze skargi Fundacji [...] w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 20 stycznia 1994 r., [...] w przedmiocie wymiaru cła, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 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 20 stycznia 1994 r. [...] i poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w W. z dnia 27 października 1993 r. zawartą w jednolitym dokumencie administracyjnym [...];
- 3) zasądził od Prezesa Głównego Urzędu Ceł na rzecz Fundacji [...] w W. kwotę 347 zł 40 gr (trzysta czterdzieści siedem złotych 40 groszy) tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

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

Dyrektor Urzędu Celnego w W. decyzją z dnia 27 października 1993 r. zawartą w Jednolitym Dokumencie Administracyjnym SAD [...] wymierzył Fundacji [...] w W. należności celne od zakupionych przez Fundację dwóch samochodów Toyota w wysokości 315.170.000 zł., nie uwzględniając równocześnie wniosku strony o zwolnienie z opłat celnych. W uzasadnieniu organ celny I instancji stwierdził, że przepis art. 14 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 ze zm.) dotyczy rzeczy otrzymanych przez fundacje z zagranicy, a nie rzeczy zakupionych przez fundacje.

Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z dnia 20 stycznia 1994 r. [...], po rozpatrzeniu odwołania Fundacji od powyższej decyzji, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W ocenie organu celnego II instancji zwolnienie od cła przewidziane w art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego dotyczy jedynie rzeczy otrzymanych nieodpłatnie przez fundacje do prowadzenia działalności statutowej, nie stanowiącej działalności gospodarczej i nie obejmuje rzeczy kupionych przez fundacje, choćby za środki finansowe otrzymane uprzednio jako darowizna.

Naczelnny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12 lipca 1994 r. [...] skargę Fundacji na powyższą decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł oddalił. W ocenie Sądu

przepis art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego, jako ustanawiającego wyjątek od zasady powszechności cła przewidzianej w art. 4 ust. 1 tego Prawa, nie może być interpretowany rozszerzająco. Wykładnia językowa przepisu nie pozwala na przyjęcie, że wolne od cła są rzeczy zakupione przez Fundację, choćby za środki otrzymane na ten cel przez fundatora. Sąd nie podzielił argumentu strony skarżącej, że przepis art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego zastosowano prawidłowo, lecz niezgodnie z wykładnią celowościową i wykładnią udzieloną przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Zdaniem Sądu wykładnia celowościowa i funkcjonalna nie mogą bowiem pozostawać w wyraźnej sprzeczności z wykładnią językową. Sąd uznał ponadto, że stanowisko zajęte przez Ministerstwo, iż w świetle art. 14 ust. 1 pkt 5 Prawa celnego wolne od cła są rzeczy zakupione za granicą za środki uzyskane w formie darowizny, nie zmienia tego, co autor projektu ustawy w prawidłowo opublikowanej ustawie napisał, że wolne od cła są rzeczy otrzymywane przez fundacje. AOpublikowany prawidłowo akt normatywny żyje własnym życiem, niezależnie od tego co normodawca chciał napisać, lecz co napisał@.

Powyższy wyrok zaskarżył rewizją nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, zarzucając rażące naruszenie art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego w związku z art. 7 k.p.a., art. 8, 9 i 11 k.p.a., art. 207 § 1 i § 2 pkt 1 i 3 k.p.a. oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej przez obrazę art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej kreującego między innymi zasadę zaufania obywateli do Państwa i prawa oraz stanowiącą rozwinięcie tej zasady: zasadę zaufania obywatela do prawidłowości działań administracji i sądów, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i poprzedzających ten wyrok decyzji administracyjnych obu instancji. W ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną organy celne powinny kierować się w procesie stosowania prawa następującymi założeniami: 1) wykładnia przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę do wydania decyzji o zwolnieniu lub odmowie zwolnienia od cła nie powinna być czyniona w oderwaniu od wyjaśnień urzędowych, jakie poprzedziły sprowadzenie określonego towaru z zagranicy; 2) wykładnia art. 14 Prawa celnego nie powinna być czyniona w sposób uproszczony w sytuacji, gdy okoliczności wymienione w tym przepisie stanowią wyraz określonych preferencji ustawodawcy dla przedsięwzięć, których znaczenie społeczne lub gospodarcze jest większe (długofalowe) niż bezpośrednio, bieżące wpływy budżetowe z tytułu należności celnych. Tymczasem organy celne obu instancji i Sąd orzekający w sprawie kierowały się jedynie literalną wykładnią art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego, która nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywateli do organów państwa oraz stanowiącego przez te organy prawa. Za istotnie wadliwą, w ocenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy uznać bowiem wykładnię nie uwzględniającą rzeczywistych intencji ustawodawcy przyjmującego art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego, intencji takich, jak przedstawione w piśmie Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 22 maja 1990 r. Za nie służącą budowie zaufania do organów państwa należy uznać również sytuację, w której Aorgany celne nie czują się związane wykładnią urzędową reprezentowaną przez jednostkę nadrzędną w tym resorcie, jaką jest Ministerstwo, uważane ponadto za autora spornego przepisu. Ponadto przekonanie A o własnym życiu przepisów prawa@, jakiemu dał wyraz Sąd w końcowej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku, jest dotknięte istotnym błędem, bowiem nie oznacza to oderwania przepisu od innych przepisów prawa, a w szczególności uregulowań konstytucyjnych, z których

wyprowadzane są m.in. zasady ogólne wyrażone w art. 7 i 8 .k.p.a.

Uwzględnienie zasady zaufania obywateli do państwa i prawa przy wykładni przedmiotowego przepisu Prawa celnego powinno, w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną, prowadzić do uznania wykładni zawartej w wyżej wymienionym piśmie Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą za odpowiadającą tak interesowi społecznemu, jak i słusznemu interesowi obywateli. Funkcją powyższego przepisu Prawa celnego jest bowiem zachęcanie podmiotów zagranicznych do materialnego wspierania fundacji działających w Polsce w zakresie ich działalności innej niż gospodarcza przez utwierdzenie owych podmiotów w przekonaniu, że cała ich darowizna (nie pomniejszona o należności celne) będzie mogła służyć realizacji celów fundacji. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uznał ponadto, że w świetle stanowiska Sądu Najwyższego przedstawionego w wyroku z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92 (Państwo i Prawo 1993, z. 3) uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 9 w związku z art. 8 .k.p.a.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 71, poz. 312 ze zm.) przywóz towarów z zagranicy w ramach ustanowionych norm jest wolny od cła i od wymaganego zgodnie z art. 7 pozwolenia, jeżeli przedmiotem przywozu są rzeczy otrzymywane przez fundacje przeznaczone do działalności statutowej, nie stanowiącej działalności gospodarczej. Trafnie zatem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że w świetle wykładni językowej tego przepisu nie można przyjąć, iż wolne od cła są towary zakupione przez Fundację, chociażby za środki otrzymane na ten cel od fundatora. Należy bowiem stwierdzić, że pieniądź zarówno w ujęciu słownikowym jak i w świetle art. 2 pkt 1 i 2 Prawa celnego nie jest towarem stanowiącym przedmiot obrotu towarowego z zagranicą, podlegającym dozorowi celnemu i kontroli celnej. Zgodnie bowiem z powyższymi przepisami Prawa celnego towarem jest każda rzecz ruchoma, jak również energia elektryczna, ciepła lub inna, która może być przedmiotem obrotu z zagranicą, natomiast towarem celnym jest towar stanowiący przedmiot obrotu towarowego z zagranicą. Trafnie przyjął zatem Naczelny Sąd Administracyjny, że pieniądź jest środkiem płatniczym przyjmowanym w zamian za towary, a więc nie jest towarem w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 2 Prawa celnego.

W świetle reguł wykładni językowej przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 w związku z art. 2 pkt 1 i 2 Prawa celnego należy zatem przyjąć, że wolne od cła są jedynie rzeczy otrzymywane przez fundacje, przeznaczone do działalności statutowej, nie stanowiącej działalności gospodarczej. Dyspozycja tego przepisu nie odnosi się natomiast do sytuacji, w której, jak w rozpoznawanej sprawie, fundacja nie prowadząca działalności gospodarczej nabywa za granicą towar przeznaczony do prowadzenia działalności statutowej za pieniądze otrzymane na ten cel od fundatora.

Sąd Najwyższy podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że wyjątki od wyrażonej w art. 4 Prawa celnego zasady powszechności cła, w tym określone w art. 14 ust. 1 pkt 15 tego Prawa, nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Wynikający z tych przepisów zakaz wykładni rozszerzającej nie oznacza jednak, że ustalenie

znaczenia przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego jest dopuszczalne jedynie na podstawie reguł wykładni językowej, a ponadto, że wykładnia celowościowa i funkcjonalna nie może pozostawać w wyraźnej sprzeczności z wykładnią językową. W ocenie Sądu Najwyższego powyższy przepis Prawa celnego może być interpretowany przy użyciu wszelkich dostępnych metod i reguł wykładni prawa zwłaszcza wówczas, gdy zastosowanie reguł wykładni językowej prowadzi do sprzeczności z innymi przepisami prawa względnie z przyjętymi w orzecznictwie zasadami prawa. Wprawdzie rezultaty wykładni językowej przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny potwierdza zabieg interpretacyjny polegający na zestawieniu powyższego przepisu z art. 4 Prawa celnego i zastosowaniu dyrektywy *exceptiones non sunt extendendae*, celem ustalenia znaczenia art. 14 ust. 1 pkt 15 tego Prawa, to jednak należy uznać, że w ustalonym bezspornie stanie faktycznym sprawy przyjęte przez Sąd reguły interpretacyjne prowadzą do skutków, które nie mogą być akceptowane w państwie praworządnym. Trafny jest bowiem pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że literalna wykładnia powyższego przepisu Prawa celnego w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie daje się pogodzić z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do działań organów państwa. W sytuacji bowiem, gdy fundacja zamierzająca zakupić za granicą towary przeznaczone do prowadzenia działalności statutowej za pieniądze przekazane na ten cel przez fundatora otrzymała od właściwego organu administracji państwowej pisemną informację, podpisaną przez upoważnionego pracownika tego organu, z której wynika, że towary te są zwolnione od cła na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego, to podjęcie przez organy celne decyzji odmawiającej zwolnienia tych towarów od cła rażąco narusza przepis art. 8 w związku z art. 9 k.p.a. Z punktu widzenia określonej w tych przepisach zasady zaufania obywateli do działań organów państwa należy przyjąć, że wyjaśnienie treści przepisu będącego podstawą wydania decyzji administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej, dokonane na wniosek podmiotu zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jest wiążące dla organu załatwiającego tę konkretną sprawę, jeżeli strona zachowała się zgodnie z takim wyjaśnieniem. Należy ponadto stwierdzić, że dokonanie oficjalnej wykładni przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą w okolicznościach rozpoznawanej sprawy zobowiązywało organy celne i Naczelny Sąd Administracyjny do wyjątkowo starannego rozważenia konsekwencji tej wykładni nie tylko w świetle przepisów Prawa celnego, lecz także zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza zasady zaufania obywateli do działań organów państwa. Istnienie takiego obowiązku organów celnych i Sądu było tym bardziej oczywiste, że powyższa interpretacja art. 14 ust. 1 pkt 15 tego Prawa spowodowała, w stwierdzonych bezspornie okolicznościach rozpoznawanej sprawy, wątpliwości co do rzeczywistej treści przepisu, wymagały rozstrzygnięcia przez odwołanie się także do innych reguł wykładni. W sytuacji, gdy udzielone na wniosek Fundacji wyjaśnienia Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą dotyczące zakresu zwolnienia od cła przewidzianego w art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego okazały się sprzeczne z późniejszą praktyką organów celnych, to przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia wyznaczonego tą praktyką rozumienia powyższego przepisu i wydanie decyzji odmawiającej zwolnienia od cła towarów sprowadzonych przez fundację z zagranicy za pieniądze otrzymane na ten cel od fundatora należy uznać za rażąco

sprzeczne z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Najwyższy podziela pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że za nie służącą budowie zaufania obywateli do organów państwa należy uznać sytuację, w której poddane nadzorowi resortu współpracy gospodarczej z zagranicą organy celne nie uwzględniają wykładni przepisu dokonanej przez organy nadzoru. W świetle art. 107 ust. 1 Prawa celnego organem takim jest Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, który na wniosek Fundacji przedstawił pisemne wyjaśnienie dotyczące treści przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego, a zatem organy celne podległe temu Ministrowi były zobowiązane rozstrzygnąć sprawę zwolnienia Fundacji [...] od cła od sprowadzonego przez tę Fundację towaru za pieniądze otrzymane na ten cel od fundatora zgodnie z treścią tego wyjaśnienia.

Sąd Najwyższy nie podziela poglądu wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy powinno uwzględniać reguły wykładni funkcjonalnej, odwołującej się do celów prawodawcy. Należy bowiem podkreślić, że rzeczywista treść przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego jest dostatecznie jasna w świetle reguł wykładni językowej i brak jest podstaw, aby powyższemu przepisowi nadawać znaczenie umożliwiające rozszerzenie zakresu przewidzianego w nim zwolnienia celnego. W szczególności nie przemawia za tym wyrażone w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej stanowisko, że funkcją tego przepisu jest zachęcanie podmiotów zagranicznych do materialnego wspierania fundacji działającej w Polsce przez utwierdzenie tych podmiotów w przekonaniu, że cała ich darowizna, nie pomniejszona o należności celne, będzie służyła realizacji statutowych celów fundacji. Powyższy cel przepisu art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego może być bowiem realizowany bez uszczerbku dla interesów fundatora i fundacji również w świetle wykładni językowej tego przepisu.

Sąd Najwyższy jest zdania, że udzielenie pisemnego wyjaśnienia treści przepisu Prawa celnego przez organ uczestniczący w przygotowaniu projektu tego Prawa nie może być uznane za wystarczającą podstawę do przyjęcia, że takie wyjaśnienie udzielone na wniosek fundacji w konkretnej sprawie mogłoby być wiążące dla organów celnych w rozpatrywaniu innych spraw tego rodzaju. Jak bowiem podkreślono wyżej, tylko ze względu na ustalony bezspornie stan faktyczny i prawny w rozpoznawanej sprawie należało uznać, że w tej konkretnej sprawie odmowa udzielenia zwolnienia celnego od towaru sprowadzonego przez fundację z zagranicy za pieniądze otrzymane na ten cel od fundatora rażąco narusza art. 14 ust. 1 pkt 15 Prawa celnego w związku z art. 8 i 9 k.p.a.

Ze względu na wskazane wyżej rażące naruszenie przepisów prawa Sąd Najwyższy podziela pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza również interes Rzeczypospolitej Polskiej poprzez obrazę art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawiającego zasadę zaufania obywateli do organów państwa jako jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego. Podstawą uwzględnienia zarzutu naruszenia interesu Rzeczypospolitej nie może być natomiast wskazana w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Adbałość o właściwe postrzeganie organów Państwa Polskiego, w tym sądów, przez podmioty zagraniczne. W ocenie Sądu Najwyższego, o ile orzeczenia organów Państwa Polskiego nie naruszają rażąco prawnie chronionych interesów tych podmiotów, wynikających z przepisów prawa polskiego względnie z przepisów ratyfikowanych przez

Rzeczpospolitą Polską umów i konwencji międzynarodowych, o tyle zarzut naruszenia interesu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być uznany za uzasadniony. W rozpoznawanej sprawie brak jest natomiast podstaw do przyjęcia, aby zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w jakimkolwiek zakresie naruszał interesy darczyńcy zagranicznego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====