

Wyrok z dnia 7 kwietnia 1998 r.

III RN 21/98

Przy interpretacji i stosowaniu przepisów określających przywileje celne potrzebny jest odpowiedni rygoryzm, skoro chodzi o granice zasady powszechności podlegania cłu (może oczeniu) przywozu towarów z zagranicy, od którego odstępstwa są wyjątkami, określonymi w przepisach prawa (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne, jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 7 kwietnia 1998 r. sprawy ze skargi „D.B.” Spółki z o.o. w Ł. w likwidacji na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł w Warszawie z dnia 29 czerwca 1995 r. [...] w przedmiocie wymiaru cła, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 27 sierpnia 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

U z a s a d n i e

Sprowadzając z zagranicy w dniu 9 lutego 1993 r. określoną partię świeżych bananów „D.B.” Spółka z o.o. w Ł. uzyskała zerową stawkę celną przysługującą importerom towarów z krajów rozwijających się. Decyzja w tym przedmiocie została unieważniona w odpowiednim postępowaniu nadzorczym, a następnie Dyrektor Urzędu Celnego decyzją z dnia 13 stycznia 1995 r. ustalił należności celne, z zastosowaniem 20% stawki celnej. W drugiej instancji sprawę rozpatrywał Prezes Głównego Urzędu Ceł, który zaskarżoną decyzję utrzymał w mocy. Uzasadnienie decyzji Prezesa GUC z dnia 29 czerwca 1995 r. zawiera szczegółowe ustalenia, według któ-

rych „D.B.” nie zachowała wymaganych we wskazanych w decyzji przepisach prawa i umowy międzynarodowej warunków przywileju celnego. Nie wykazała bowiem, że przedmiotowy towar został zakupiony i sprowadzony z określonego kraju lub regionu rozwijającego się. W szczególności „D.B.” - ani w ramach zgłoszenia celnego, ani w toku późniejszego postępowania w sprawie - nie przedstawiła wymaganego oryginału świadectwa pochodzenia towaru. Natomiast przedłożona fotokopia tego świadectwa jest sprzeczna z innymi dokumentami, a zwłaszcza z fakturą, która dotyczy innej masy towarów. Różnica ta przewyższa znacznie dopuszczalną 5% różnicę między ilością dostarczonego towaru a ilością wskazaną w świadectwie jego pochodzenia. Ponadto sprowadzone banany nie zostały bezpośrednio przywiezione z Kolumbii, będącej krajem rozwijającym się, lecz były przeładowywane w Niemczech, jednakże strona nie przedstawiła dokumentów potwierdzających wymagany dozór celny w czasie przeładunku. Z częściowego świadectwa Form „A” nie wynika bowiem - wobec braku adnotacji - czy towary te rzeczywiście pozostawały pod dozorem celnym, przy czym sama strona wyjaśniła, że faktura zakupu została wystawiona w Niemczech, co świadczy o tym, że nie spełniono również warunku bezpośredniego zakupu bananów w kraju ich pochodzenia.

Decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cei Spółka „D.B.” zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając naruszenie art. 7, 9, 75, 77, 80 i 156 § 1 KPA oraz § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 1991 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz. U. Nr 67, poz. 288).

Wyrokiem z dnia 27 sierpnia 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Urzędu Celnego w S. W ocenie Sądu analiza dokumentów przedstawionych przez Spółkę w czasie odprawy celnej, tj. fotokopii świadectwa pochodzenia towaru oraz wystawionych formularzy „A”, prowadzi do wniosku, że każdy z tych dokumentów odnosi się do tych samych towarów. Pozwala to - zdaniem NSA - na dalszy wniosek, że było tak jak przedstawiła to Spółka, a mianowicie, że sprowadzone przez nią banany zostały nabyte bezpośrednio od firmy zarejestrowanej w Kostaryce i przywiezione przez terytorium Niemiec, gdzie były tylko przeładowywane, względnie czasowo magazynowane. Za naturalne bowiem w praktyce obrotu gospodarczego uznać należy zjawisko łączenia - z przyczyn transportowych i ekonomicznych - towarów przeznaczonych dla różnych odbiorców w jeden ładunek, a następnie jego dzielenia. Jeżeli na tle przedstawionych przez stronę dokumentów powstały uzasad-

nione wątpliwości co do prawdziwości świadectw lub zawartych w nich informacji, to organy celne powinny te wątpliwości wyjaśnić w drodze współpracy z organami kraju wystawiającego świadectwo w celu potwierdzenia pochodzenia towaru. W rozpatrywanej sprawie - stwierdził NSA - organy celne obu instancji obowiązku tego zaniechały, dyskwalifikując przedstawione przez importera dokumenty, co uchybia zasadom postępowania administracyjnego - art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA.

Minister Sprawiedliwości w rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku, zarzucił rażąco naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 80 KPA i art. 50 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 ze zm.). Według Ministra Sprawiedliwości wadliwe jest założenie, które przyjął Naczelny Sąd Administracyjny jakoby obowiązkiem organu celnego było ustalenie faktów istotnych dla zastosowania preferencyjnej (zerowej) stawki celnej - chociażby strona nie przedstawiła dokumentów wymaganych przez normy prawa celnego. Tymczasem - stwierdza wnoszący rewizję nadzwyczajną - jeżeli importer nie spełnił ciężących na nim obowiązków celnych, to organ celny nie miał podstaw do zwolnienia od zapłaty cła. Przywileje celne mogą być udzielane tylko na warunkach określonych w przepisach prawa, a organy celne nie mogą odstępować od ich przestrzegania. Naruszenie tych zasad prawa celnego byłoby sprzeczne z równością podmiotów gospodarczych wobec prawa i interesem państwa.

Powołując powyższe zarzuty Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie tegoż wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie.

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o uwzględnienie wniosku rewizji nadzwyczajnej dzieląc jej podstawy i przedstawioną argumentację.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty i wniosek rewizji nadzwyczajnej są usprawiedliwione.

Zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja Prezesa Głównego Urzędu Ciel w przedmiocie wymiaru cła została wydana w postępowaniu celnym na podstawie procesowych i materialnych norm prawa celnego, odpowiednich do stanu faktycznego sprawy. Wykonując w rozpatrywanej sprawie kontrolę pod

względem zgodności z prawem (art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) rzeczą Sądu było dokonanie oceny w zakresie zastosowanych przepisów prawa celnego. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące postępowania, to z art. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.) wynika, że obowiązki celne oraz zasady postępowania celnego uregulowane są w tej ustawie (aktach wykonawczych) a przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się: „jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”. Na tym tle zgodzić się należy z Ministrem Sprawiedliwości, że zasadnicza wadliwość zaskarżonego wyroku, najogólniej biorąc, polega na tym, że skład orzekający NSA poddał ocenie zakres przeprowadzonego przed organami celnymi postępowania według wskazanych przepisów KPA z pominięciem przepisów prawa celnego. Uchybienie to jest rażące i wydaje się także oczywiste, gdyż Sąd - jak to wynika z uzasadnienia wyroku - nie stwierdził ażeby zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem jakiegokolwiek z przepisów prawa celnego zastosowanych w sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa GUC uznając, że została ona wydana z naruszeniem określonych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Rewizja nadzwyczajna odnosi się do tej podstawy prawnej wyroku i stąd zakres rozpoznania sprawy przed Sądem Najwyższym jest w istocie ograniczony do przedstawionych kwestii prawnych o charakterze procesowym. Nie mniej jednak zasadniczym problemem jaki wynika na tle oceny prawnej wyrażonej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pozostaje znaczenie przedmiotowej regulacji zawartej w przepisach prawa celnego w relacji do wskazanych przez NSA przepisów KPA (por. podniesione wyżej zagadnienie art. 1 ustawy Prawo celne). Istotne jest także oświetlenie tego zagadnienia z punktu widzenia regulacji o charakterze materialnoprawnym, która pozwala na lepsze rozeznanie w funkcjach przepisów o charakterze proceduralnym. Należy mieć przy tym na uwadze, że przepisy pozostają ze sobą w ścisłym systemowym związku. Tylko bowiem spójny system warunków preferencji celnych zabezpiecza z jednej strony wykorzystywanie tych preferencji w granicach prawa, a z drugiej strony, niezbędną sprawność i szybkość odpraw celnych. Przy interpretacji i stosowaniu przepisów określających przywileje celne potrzebny jest ponadto odpowiedni rygoryzm, skoro chodzi o granice zasady powszechności podlegania cłu przywozu towarów z zagranicy, od którego odstępstwa

ustawa nazywa wyjątkami, które muszą być określone w przepisach prawa (art. 4 ust. 1 ustawy Prawo celne).

Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 1991 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz. U. Nr 67, poz. 288 ze zm.), w szczególności z § 7 i § 8 tego rozporządzenia w związku z Porozumieniem o ujednoczeniu zasad określania pochodzenia towarów z krajów rozwijających się w celu udzielania preferencji celnych w ramach ogólnego systemu preferencji, które sporządzone zostało w Moskwie dnia 5 czerwca 1980 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 15, poz. 116) wynika, że reglamentacja prawna obejmuje nie tylko warunki dotyczące wprost przedmiotu preferencji, ale także zasady i środki ustalania (dokumentowania) spełnienia tych warunków w postępowaniu celnym. Sformalizowanie postępowania wyjaśniającego istotnych dla odprawy celnej elementów tej odprawy jest specyficzną zasadą postępowania celnego, którą wyraża w szczególności art. 50 ustawy Prawo celne. Stosownie do tego przepisu podmiot dokonujący obrotu z zagranicą towarem, którego rodzaj lub ilość wskazują na przeznaczenie do działalności gospodarczej, składa wnioski o wszczęcie postępowania celnego, wnioski te w formie pisemnej powinny zawierać określone dane i powinny być poparte określonymi dokumentami. Na podstawie upoważnienia z art. 50 ust. 5 ustawy Prezes Głównego Urzędu Ceł określił także inne niż określone w ustawie dokumenty, które należy dołączyć do wniosków o wszczęcie postępowania celnego, w tym dokumenty potwierdzające pochodzenie towaru i mające znaczenie dla zastosowania - jak w rozpatrywanej sprawie - stawek preferencyjnych (zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego - MP Nr 38, poz. 270 ze zm.). Wynikające z tych przepisów wymaganie udokumentowania pochodzenia towaru z kraju lub regionu rozwijającego się, oryginałem świadectwa pochodzenia sporządzonym na określonym formularzu wystawionym w kraju pochodzenia towaru dla towarów objętych jednym zgłoszeniem celnym funkcjonalnie odpowiada warunkowi zastosowania preferencyjnej stawki celnej, który polega na bezpośrednim zakupie towaru w firmie zarejestrowanej i mającej siedzibę w określonym kraju rozwijającym się. Taką funkcjonalną odpowiedniość formalnie określonych cech dokumentów wymaganych „w celu potwierdzenia, że towar pochodzi z kraju rozwijającego się...” wyraża wprost zasada 6 Zasad określania pochodzenia towarów z krajów rozwijających się w celu udzielania preferencji celnych w ramach ogólnego systemu preferencji stanowiących część wyżej wymienionego Porozumienia, sporządzonego w Moskwie dnia 5 czerwca 1980

r. Według tej zasady świadectwo pochodzenia towaru powinno być przedstawione łącznie z innymi dokumentami, towarzyszącymi towarowi, wymaganymi przy kontroli celnej, nie później niż w ciągu roku od dnia dostawy towaru. Różnice między rzeczywistymi ilościami dostarczonego towaru, a wskazanymi w świadectwie nie powinny przekraczać 5%. Ponadto przewidziane zostało postępowanie w razie utraty świadectwa, tj. że w takim wypadku uznawany będzie jego oficjalnie uwierzytelniony duplikat.

W świetle zebranego w sprawie materiału nie budzi wątpliwości i nie zostało zakwestionowane przez NSA to, że Spółka „D.B.” nie przedstawiła świadectwa pochodzenia przedmiotowej partii bananów, która została poddana odprawie celnej. W żadnym bowiem razie nie spełnia wymaganych warunków niewierzytelniiona fotokopia świadectwa, którą Spółka przedstawiła, tym bardziej, że dotyczy ona różnych odbiorców i różnych od przedmiotowej partii ilości bananów. W tej sytuacji organy celne obu instancji, na podstawie wyżej wymienionych przepisów, które zostały prawidłowo wskazane w decyzjach zasadnie stwierdziły, że Spółka „D.B.” nie przedstawiając wymaganej dokumentacji nabycia odprawionych towarów w Kostaryce, jako kraju rozwijającego się, nie może skorzystać z preferencyjnej stawki celnej. Przedstawienie wymaganego dowodu nabycia towaru przywiezionego z kraju rozwijającego się należy do zainteresowanego importera. Naczelny Sąd Administracyjny bezzasadne zatem uznał, że organy celne miały obowiązek podjęcia własnych działań w drodze współpracy z organami kraju wystawiającego świadectwo w celu potwierdzenia pochodzenia towaru. Stanowisko to pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa celnego, których wyczerpujące uregulowanie nie pozwala na sprzeczną z tym uregulowaniem ocenę prawną w drodze sięgnięcia do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie rozwijając szerzej argumentacji o nietrafności stanowiska NSA wystarczy przypomnieć zasadę z art. 1 ust. 2 Prawa celnego. Podzielić natomiast należy stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że organom celnym nie można zarzucić naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 i art. 80 KPA, ponieważ z materiału sprawy wynika, że dążyły one do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, o czym świadczy pismo z dnia 30 stycznia 1995 r. wzywające Spółkę „D.B.” do nadesłania materiałów źródłowych dotyczących zakupu towaru w kraju rozwijającym się. Ponadto należy stwierdzić, że organy celne zasadnie uznały, że przedstawione przez stronę dokumenty dotyczące tranzytu przedmiotowych towarów przez Niemcy nie zawierają potwierdzenia pozostawania pod dozorem celnym. W żadnym więc razie

dokumenty te nie mogą zastąpić wymaganego udokumentowania bezpośredniego zakupu towaru w kraju rozwijającym się i pochodzącym z tego kraju.

Podzielając ponadto przedstawioną w rewizji nadzwyczajnej ocenę co do powagi naruszenia prawa przez zaskarżony wyrok, który na skutek uchylecia zgodnej z przepisami prawa celnego decyzji Prezesa GUC powodowałby w konsekwencji bezpodstawne uprzywilejowanie jednego z importerów - Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku (art. 393¹⁵ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 czerwca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... - Dz. U. Nr 43, poz. 189).

=====