

Wyrok z dnia 11 maja 2000 r.

III RN 62/00

1. Przepis art. 156 § 1 KPA powinien być interpretowany ściśle, a zatem przy stwierdzaniu nieważności decyzji należy brać pod rozwagę okoliczności wymienione w tym przepisie. Niedopuszczalne jest odwoływanie się do innych, nie wymienionych w tym przepisie przesłanek, w tym błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary.

2. Przy stwierdzaniu nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA nie ma znaczenia prawnego, czy strona we wniosku o wszczęcie postępowania celnego podała prawidłową, czy nieprawidłową stawkę celną, czy dołożyła, czy też nie dołożyła należytej staranności w sprawdzeniu stanu prawnego towaru w dniu odprawy celnej oraz czy podanie nieprawidłowej stawki celnej było zawinione czy też nie zawinione przez stronę.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2000 r. sprawy z skargi Firmy „A.-T.” Biura Handlowego - Roman J. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł w W. z dnia 11 maja 1998 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Dyrektor Urzędu Celnego w G. decyzją zawartą w JDA SAD z dnia 21 marca 1997 r. dopuścił do obrotu na polskim obszarze celnym folię miedzianą z miedzi rafinowanej, która zgodnie z wnioskiem zgłaszającej Agencji Celnej C.H. G. została zakwalifikowana według kodu PCN ze stawką celną 0 %.

Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z dnia 31 grudnia 1997 r. stwierdził nieważność powyższej decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. W ocenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł w sprawie błędnie zastosowano tzw. zawieszoną zerową stawkę, zamiast prawidłowej stawki celnej w wysokości 16 %. Prezes Głównego Urzędu Ceł jest zdania, że przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 145, poz. 670) dotyczy wyłącznie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1995 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 151, poz. 737) i stawek określonych w załączniku Nr 1 do tego rozporządzenia. Powyższy przepis nie ma natomiast zastosowania do stawek celnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1995 r. w sprawie zawieszenia pobierania ceł od niektórych towarów (Dz.U. Nr 152, poz. 752). Zastosowanie niewłaściwej stawki celnej narusza treść przepisu art. 4 ust. 4 Prawa celnego, zaś zgodnie z art. 40 ust. 1 i art. 50 ust. 1 i 3 Prawa celnego obowiązek prawidłowego zgłoszenia towaru do odprawy celnej spoczywa na importerze. W ocenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł chybione jest twierdzenie strony, iż nie może ona ponosić konsekwencji błędnych decyzji organów celnych, albowiem strona doprowadziła do zaistniałej sytuacji przez zadeklarowanie nieprawidłowej stawki towaru. Ponadto decyzję wydaną z rażącym naruszeniem prawa należy uchylić bez względu na to, z czyjego powodu powstało owo naruszenie prawa.

Prezes Głównego Urzędu Ceł, po rozpoznaniu wniosku „A.-T.” Biuro Handlowe Roman J. o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej powyższą decyzją Prezesa GUC, decyzją z dnia 11 maja 1998 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, podtrzymując zawartą w niej argumentację prawną.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 września 1999 r. [...] oddalił skargę na powyższą decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 11 maja 1998 r. W ocenie Sądu, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1995 r. w sprawie zawieszenia pobierania ceł na niektóre towary, zawieszono między innymi pobieranie ceł do dnia 31 grudnia 1996 r. w odniesieniu do towarów wymienionych w załączniku nr 1 rozporządzenia. W związku z tym stawka celna dla sprowadzonego towaru wynosiła „0” do dnia 31 grudnia 1996 r, zaś od 1 stycznia 1997 r. stawka ta, na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 145, poz. 670), wynosi 16,6 %. Określenia stawki „0” od towaru sprowadzonego w

dniu 21 marca 1997 r. dokonano bez podstawy prawnej i z tych przyczyn zasadne było stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w JDA SAD na podstawie art. 156 § 1 pkt 2. W ocenie Sądu profesjonalizm importera, który ponadto korzysta z usług specjalistycznej agencji celnej wymaga należytej staranności w sprawdzeniu stanu prawnego, a więc uzyskaniu źródłowej wiedzy z jakiej stawki celnej korzysta sprowadzony towar, szczególnie, że skarżący wielokrotnie i w różnym czasie sprowadzał określony towar. Mając na uwadze okoliczność, że rozporządzenie zawieszające stawki celne obowiązywać miało do końca 1996 roku, strona zawierając umowę o import folii miedzianej w listopadzie 1996 r. i licząc na to, że kontrakt ten zostanie zrealizowany przy zerowej stawce celnej, była zobowiązana do dołożenia szczególnej dbałości w zakresie informacji o wysokości stawek celnych, co do których było oczywiste, że mają tylko czasowy ograniczony zakres obowiązywania. Dlatego też w niniejszej sprawie brak jest, zdaniem Sądu, podstaw do postawienia zarzutu, że wobec skarżącego dopuszczono się naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie prawa przez uznanie iż pomyłka organu celnego w zakresie zastosowania zawieszanej (zerowej) stawki celnej stanowi podstawę do stwierdzenia przez Prezesa Głównego Urzędu Ceł nieważności decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w G. zawartej w Jednolitym Dokumentie Administracyjnym SAD (...) z dnia 21 marca 1997 r., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA) – co narusza zasady postępowania administracyjnego zawarte w art. 16 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 KPA, a także zasadę zaufania obywatela do Państwa wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że przepisy tego Kodeksu umożliwiające wzruszenie decyzji ostatecznej nie mogą być interpretowane rozszerzająco. [...] Stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa może mieć miejsce tylko wówczas, gdy organ ustali, że decyzja w sposób oczywisty i bezsporny narusza konkretny przepis prawa, a ponadto jej obowiązywanie wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania w praworządnym państwie.

W rozpoznawanej sprawie zaniechanie poboru cła, na skutek zastosowania zawieszanej, zerowej stawki celnej było, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wynikiem błędu organu celnego. Oparte natomiast na przypuszczeniach twierdzenie Sądu, iż strona w dacie odprawy celnej „była świadoma, że stawka celna na impor-

towany towar wynosiła 16,6%," niemniej we wniosku o wszczęcie postępowania zadeklarowała stawkę 0%, nie zostało, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, potwierdzone jakimkolwiek dowodem, a ponadto nie zwalniało to organu celnego mającego dostęp do wszystkich obowiązujących przepisów, od obowiązku wnikliwego zbadania wniosku i zastosowania prawidłowej stawki celnej dla sprowadzonego z zagranicy towaru.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że rażące naruszenie prawa powinno być traktowane jako zjawisko o wyjątkowym charakterze, a przy tym wymagające dla jego stwierdzenia przeprowadzenia szczególnie wnikliwego postępowania, uwzględniającego w pełni art. 7, 8 i 77 § 1 KPA. Pogląd zatem, że dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez decyzję celną może być wystarczająca tylko okoliczność, że została przez organ celny zastosowana niewłaściwa, zerowa stawka celna jest sprzeczny z zasadami ogólnymi wyrażonymi w art. 7, 8 i 9 KPA, a także z zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawa oraz wynikającą z niej zasadą ochrony zaufania.

W materiale sprawy brak jest dowodów na to, że strona nie działała w dobrej wierze. Wymiar cła nie następuje na zasadzie samoopodatkowania, to organ celny określa wysokość należnego cła. Dlatego wniosek przedstawiciela strony o zastosowanie stawki zerowej nie zwalniał organu celnego pierwszej instancji od obowiązku wnikliwego zbadania sprawy i ewentualnego skorygowania wniosku. Za nietrafne i przekraczające granice swobodnej oceny dowodów uważa Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzenie, że importer, który w dodatku korzysta z usług specjalistycznej agencji celnej, nie dochował należytej staranności. Zasada podwyższenia poziomu wymagań wobec profesjonalistów nie jest, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, równoznaczna z twierdzeniem, iż powinni oni wiedzieć wszystko i przewidzieć każdą możliwą sytuację. Przyjęcie zatem przez Sąd, że strona nie zachowała w sprawie należytej staranności wymaganej w stosunkach danego rodzaju wymagało wszechstronnego rozważenia stanu faktycznego, czego Sąd nie uczynił. W szczególności nie rozważył zarzutu skargi, iż organ drugiej instancji nie uwzględnił faktu, że funkcjonariusze Urzędu Celnego w G. udzielali skarżącemu informacji o obowiązujących stawkach celnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że organ celny pierwszej instancji stosownie do wniosku strony zastosował nieprawidłową stawkę celną od sprowadzonego z zagranicy towaru, a Prezes Głównego Urzędu Ceł ocenił to naruszenie prawa jako rażące i na tej podstawie stwierdził nieważność ostatecznej decyzji organu pierwszej instancji.

Problemem prawnym jest to, czy zastosowanie nieprawidłowej stawki celnej jest wystarczającą przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji, jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, czy konieczne jest w tym celu rozważenie przez organ celny wszelkich okoliczności zastosowania nieprawidłowej stawki celnej, w tym dobrej wiary strony wnoszącej o zastosowanie takiej stawki celnej i dochowania przez stronę należytej staranności, a także czy zaniechanie poboru cła na skutek stosowania zawieszanej, zerowej stawki celnej, było skutkiem błędu organu celnego.

W orzecznictwie sądowym przyjęty jest trafny pogląd, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, jako przewidujące odstępstwo od zasady trwałości decyzji ostatecznych, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a stwierdzenie nieważności decyzji może mieć miejsce wówczas, gdy organ ustali, że decyzja w sposób oczywisty i bezsporny narusza konkretny przepis prawa (dotknięta jest w sposób niewątpliwy przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 KPA).

Decyzja organu celnego pierwszej instancji o zaniechaniu wymiaru cła wskutek nieprawidłowego zastosowania zawieszanej, zerowej stawki celnej w sposób oczywisty i bezsporny narusza przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie ceł na towary przywożone z zagranicy (Dz.U. Nr 145, poz. 670) oraz przepis art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.), jednakże zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przeszkodą w stwierdzeniu jej nieważności jest błąd organu celnego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie wyjaśnia jednak, czy błąd organu celnego jest tu rozumiany w znaczeniu potocznym jako niezgodność z obowiązującymi regułami czy też w sensie technicznoprawnym jako błąd w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Należy przyjąć, że instytucje cywilnoprawne i przepisy prawa cywilnego mogą mieć zastosowanie w załatwianiu spraw administracyjnych tylko wówczas, gdy do (odpowiedniego) stosowania tych przepisów odsyłają przepisy

prawa administracyjnego, co pozwala wykluczyć cywilnoprawne rozumienie błędu. Gdyby natomiast przyjąć, że błąd organu celnego, o którym jest mowa w rewizji nadzwyczajnej, jest równoznaczny z pomyłką, to taka koncepcja błędu jest całkowicie nieprzydatna dla podważenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji z przyczyny rażącego naruszenia prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każde naruszenie prawa przez organy administracji publicznej jest zawsze skutkiem błędu (pomyłki) organu stosującego prawo i w związku z tym samo stwierdzenie, że organ błędnie zastosował przepis prawa materialnego nie tylko nie osłabia argumentacji na rzecz stwierdzenia nieważności decyzji, lecz ją wzmacnia przez przyznanie, że organ rzeczywiście naruszył przepis prawa stanowiący podstawę decyzji.

Rzecznik Praw Obywatelskich akcentując w rewizji nadzwyczajnej doniosłość instytucji i pojęć cywilnoprawnych dla rozstrzygnięcia sprawy nie dostrzega jednak, że w ramach kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA zagadnienia błędu (pracownika) organu stosującego prawo oraz błędu lub dobrej wiary strony postępowania rozumiane w znaczeniu przyjętym przez Kodeks cywilny nie mają i nie mogą mieć znaczenia przy ocenie istnienia lub nieistnienia przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji. Jeżeli bowiem przepis art. 156 § 1 KPA ma być w każdym przypadku interpretowany ściśle, to przy stwierdzaniu nieważności decyzji należy brać pod rozwagę jedynie okoliczności wymienione w tym przepisie. Odwoływanie się do innych, nie wymienionych w tym przepisie przesłanek, w tym błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary czy jakichkolwiek innych, w istocie pozbawia instytucję stwierdzenia nieważności jej praktycznej doniosłości, skoro ustawowym przesłankom stwierdzenia nieważności decyzji będzie można skutecznie przeciwstawić dowolną przesłankę przemawiającą za niestwierdzeniem nieważności decyzji.

Trafny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że profesjonalizm importera, który ponadto korzysta z usług specjalistycznej agencji celnej, wymaga należytej staranności w sprawdzeniu stanu prawnego, a więc uzyskaniu źródłowej wiedzy z jakiej stawki celnej korzysta sprowadzony towar. Jednakże, jak wskazano wyżej, kwestia zachowania przez importera należytej staranności przy ustalaniu właściwej stawki celnej, nie może mieć prawnego znaczenia przy ocenie, czy decyzja organu celnego o zaniechaniu wymiaru cła wskutek zastosowania zerowej, zawieszanej stawki celnej, została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej. Strona postępowania bierze

wprawdzie udział w procesie konkretyzacji prawa materialnego w formie decyzji administracyjnej, jednakże nie oznacza to, że ponosi ona w jakimkolwiek znaczeniu odpowiedzialność za treść decyzji administracyjnej, która w ostatecznym rozrachunku jest jednostronnie kształtowana przez organ administracji publicznej. W omawianym przypadku oznacza to, że kwestia, czy strona we wniosku o wszczęcie postępowania celnego podała prawidłową czy też nieprawidłową stawkę celną, czy dołożyła czy też nie dołożyła należytej staranności w sprawdzeniu stanu prawnego towaru w dniu odprawy celnej, czy podanie nieprawidłowej stawki celnej było zawinione czy też niezawinione przez stronę nie ma prawnego znaczenia przy stwierdzeniu nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Okoliczności te należy mogą być natomiast wzięte pod rozwagę przy dochodzeniu odszkodowania przez stronę, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 KPA albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 160 KPA).

Kolejnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest kwestia zakresu i przedmiotu postępowania wyjaśniającego w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Nie wykluczając a priori konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w takiej sprawie nie sposób jednak nie zauważyć, że stwierdzenie nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa lub wydania decyzji bez podstawy prawnej z reguły nie wymaga przeprowadzenia „szczególnie wnikliwego” postępowania dowodowego. Przeprowadzenie takiego postępowania może być konieczne, gdy istnieje wyraźny konflikt między obowiązkiem wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem a uzasadnionymi interesami uczestników postępowania administracyjnego, działającymi w zaufaniu do organów państwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1994 r. III ARN 28/94, OSNAPIUS 1995 nr 10, poz. 115). W rozpoznawanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił jednak dostatecznie ważkich argumentów przemawiających za tym, że zaskarżony wyrok rażąco naruszył zasadę zaufania obywateli do organów państwa w stopniu uniemożliwiającym stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Nie jest bowiem wystarczające powołanie się w tej mierze na zarzuty skargi uzasadniające ewentualną prawidłowość tezy o naruszeniu zasady zaufania, lecz konieczne jest wykazanie, że naruszenie tej zasady było tego rodzaju, że stanowiło przeszkodę do stwierdzenia nieważności decyzji.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====