

Postanowienie z dnia 8 marca 2001 r.

III KKO 2/01

Spór kompetencyjny w rozumieniu art. 190 KPA nie powstaje, gdy sąd powszechny odrzuci pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, a organ administracji publicznej drugiej instancji po rozpatrzeniu odwołania utrzyma w mocy odmowną decyzję organu pierwszej instancji, chociaż w uzasadnieniu decyzji ostatecznej przyjęto, że sprawa ma charakter cywilnoprawny i nie może być rozpoznawana przez organ administracji publicznej.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca), przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości Barbara Łochowska, przedstawiciel Ministerstwa Finansów Zbigniew Sobecki.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, po rozpoznaniu w dniu 8 marca 2001 r. na posiedzeniu jawnym sprawy z wniosku Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. o rozstrzygnięcie sporu o właściwość między Urzędem Celnym w B.P. a Sądem Okręgowym w L. o zwrot należności celnych.

p o s t a n o w i ł:

o d r z u c i ć wniosek.

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

Dyrektor Urzędu Celnego w B.P. wszczął postępowanie egzekucyjne wobec Spółdzielni Handlowej „V.” na podstawie tytułu wykonawczego [...] z dnia 27 stycznia 1998 r., którego kopię doręczono Państwowemu Przedsiębiorstwu Użyteczności Publicznej „P.P.” Zakładowi Transportu Samochodowego w L. jako gwarantowi egzekwowanych należności. PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. pismem z dnia 24 marca 1998 r. wniósł zarzuty w sprawie prowadzenia postępowania

egzekucyjnego. Dyrektor Urzędu Celnego w B.P. decyzją z dnia 1 kwietnia 1998 r. umorzył postępowanie w sprawie powyższych zarzutów.

Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z dnia 3 sierpnia 1998 r. utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem PPUP „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. powyższą decyzję organu celnego pierwszej instancji. W ocenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł zobowiązanym do uiszczenia należności celnych i podatków określonych decyzją Dyrektora Urzędu Celnego w T. z dnia 14 listopada 1997 r. jest Spółdzielnia Handlowa „V.”, która dokonała obrotu handlowego z zagranicą. Tytuł wykonawczy [...] z dnia 27 stycznia 1998 r. został prawidłowo wystawiony na tę Spółdzielnię, zaś dopisek „Skład Celny P.P.” oznacza jedynie określenie miejsca składowania towarów. PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. nie jest zobowiązanym w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.), a zatem zgodnie z art. 32 § 1 tej ustawy nie służy mu prawo wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Natomiast w oparciu o tytuł wykonawczy [...] z dnia 27 stycznia 1998 r. Urząd Celny ma prawo prowadzić egzekucję z zabezpieczenia złożonego przez PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. w postaci bonów lokacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 17 grudnia 1999 r. [...] oddalił skargę PPUP „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. od powyższej decyzji Prezesa Głównego Urzędu Ceł. W ocenie Sądu przedmiotem rozpoznania jest kwestia dopuszczalności złożenia przez skarżącego zarzutów do organu egzekucyjnego w sprawie prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Skarżący nie będąc zobowiązanym w rozumieniu art. 27 § 1 pkt 2 ustawy nie jest także zobowiązanym z mocy prawa (art. 3 ustawy) do uiszczenia należności w imieniu podmiotu dokonującego obrotu z zagranicą, z którym łączy go stosunek zobowiązaniowy wynikający z umowy zlecenia (skarżący jest gwarantem należności celnych i podatkowych zobowiązanego). Sąd wyraził pogląd, że „rozpoznanie zarzutów skarżącego dotyczących wygaśnięcia zabezpieczenia złożonego przez skarżącego na towary objęte tytułem wykonawczym nr W-3/FE/978 nie leży w kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, bowiem z mocy ustawy o NSA nie jest on uprawniony do wydawania orzeczeń reformatoryjnych. Kwestie te powinny być rozpatrzone w odrębnym postępowaniu.”

Powód - PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. wniósł w dniu 13 kwietnia 1999 r. o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Urząd Celný w B.P., kwoty 34.090,58 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 sierpnia 1998 r. do dnia zapłaty oraz kwoty 3.178,69 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty. W uzasadnieniu żądania powód podał, że dochodzone pozwem 34.090,58 zł stanowi zapłaconą przez powoda kwotę należności celnych z tytułu poręczenia, zapłaconą bez ważnej podstawy prawnej, zaś kwota 3.178,69 zł stanowi równowartość utraconego przez powoda oprocentowania od kwoty 100.000 zł, na które wystawione były bony lokacyjne powoda, przetrzymywane bezpodstawnie przez pozwanego w okresie od dnia 8 lipca do dnia 26 sierpnia 1998 r.

Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 20 grudnia 2000 r. [...] odrzucił pozew w części obejmującej żądanie zapłaty kwoty 34.090,58 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 sierpnia 1998 r., a w pozostałej części postępowanie zawiesił. W ocenie Sądu droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna. Jest rzeczą bezsporną, że odpowiedzialność powoda za dług celny Spółdzielni Handlowej „V.” wynika z ustawy, a ponadto jest konsekwencją udzielonych Urzędowi Celnemu zabezpieczeń majątkowych, potwierdzonych w dniach 9 czerwca i 27 października 1997 r.; sama zaś zapłata kwoty 34.090,58 zł nastąpiła w roku 1998 r. Okoliczności te, zdaniem Sądu, wymagają oceny żądania pozwu przy uwzględnieniu zarówno regulacji ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. – Prawo celne (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312 ze zm.), jak też ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 11 ze zm.). W świetle regulacji art. 102 i nast. Kodeksu celnego skład celny może ponosić odpowiedzialność za dług celny powstały w związku z wprowadzeniem towaru do składu celnego. W tym zakresie organ celny może żądać stosownego zabezpieczenia (art. 95 i nast. Kodeksu celnego). Zgodnie z przepisem art. 242 § 1 Kodeksu celnego, jeżeli kwota należności nie została uiszczona w terminie, organ celny pokrywa ją ze złożonego zabezpieczenia. Nie może więc budzić wątpliwości, że niezależnie od tego, w jaki sposób dług celny zostaje zaspokojony nie zmienia to charakteru tego zobowiązania, które dotyczy należności z tytułu daniny publicznej. W szczególności na istotę tej należności nie wpływa to, że odpowiedzialność powoda z tytułu długu celnego ma charakter akcesoryjny. Sąd jest zdania, że w świetle art. 243 i 246 § 4 Kodeksu celnego zarówno dla postępowania w przedmiocie zapłaty, jak i zwrotu należności celnych, wynikających z długu celnego,

właściwa jest droga administracyjna. Analogiczna regulacja obowiązywała w poprzednim stanie prawnym, tj. przed 1 stycznia 1998 r. (art. 79 ust. 1, art. 83 ust. 2 Prawa celnego).

Dyrektor Urzędu Celnego w B.P. decyzją z dnia 14 kwietnia 2000 r. odmówił zwrotu PPUP „P.P.” Zakładowi Transportu Samochodowego w L. kwoty 34.090,58 zł zapłaconej w dniu 11 sierpnia 1998 r. z tytułu uiszczonego zabezpieczenia majątkowego.

Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z dnia 29 grudnia 2000 r. utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem PPUP „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. powyższą decyzję organu celnego pierwszej instancji. W ocenie Prezesa Głównego Urzędu Ceł żądanie wydania decyzji stwierdzającej nieistnienie zobowiązania PPUP „P.P.” z tytułu gwarancji na zabezpieczenie należności celnych i podatkowych SH „V.”, co w konsekwencji z uwagi na wpłatę przez PPUP „P.P.” kwoty 34.090,58 zł oznacza żądanie zwrotu tej kwoty, ma charakter roszczenia cywilnoprawnego i nie może być przedmiotem pozytywnego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym przed organami administracji celnej. W przepisach prawa celnego brak jest podstaw prawnych do pozytywnego rozstrzygnięcia tego żądania, bowiem przepis art. 246 i nast. Kodeksu celnego oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie określenia wypadków, w których należności celne przywzowe lub wywzowe są zwracane lub umarzane, oraz trybu i warunków dokonywania zwrotu lub umorzenia (Dz.U. Nr 158, poz. 1050) nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie. Prezes Głównego Urzędu Ceł zwrócił uwagę, że organ celny pierwszej instancji nieprawidłowo powołał się w swojej decyzji na przepisy art. 246 § 1-3 i art. 249 Kodeksu celnego, które nie mają zastosowania w sprawie. PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. może, jeżeli dojdzie do przekonania, że wpłata kwoty 34.090,58 zł na konto bankowe Urzędu Celnego w B.P. jest świadczeniem nienależnym, dochodzić zwrotu tej kwoty jedynie w postępowaniu sądowym.

PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. po uznaniu, że zarówno organy administracji publicznej jak i sąd uznały się niewłaściwe do rozstrzygnięcia żądania zwrotu kwoty bezpodstawnie zapłaconej Skarbowi Państwa z tytułu gwarancji udzielonej przez prowadzącego skład celny, wniosło o rozstrzygnięcie negatywnego sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 191 § pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym zważyło, co następuje:

W orzecznictwie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym utrwalił się pogląd, że spór kompetencyjny powstaje wówczas, gdy w tej samej sprawie, między tymi samymi stronami, sąd powszechny odrzucił pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, a organ administracji uznał się niewłaściwym w indywidualnej sprawie podlegającej załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej (np. postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 14 maja 1996 r. III PO 10/96- OSNAPiUS 1996 nr 2, poz. 326).

W niniejszej sprawie spełniona została jedynie pierwsza przesłanka, a mianowicie Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 20 grudnia 2000 r. [...] odrzucił pozew PPUP „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. w części obejmującej żądanie zapłaty kwoty 34.090,58 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 12 sierpnia 1998 r. po przyjęciu niedopuszczalności drogi sądowej; Sąd uznał, że zarówno dla postępowania w przedmiocie zapłaty, jak i zwrotu należności celnych, wynikających z długu celnego, właściwa jest droga administracyjna.

Nie została natomiast spełniona druga z wymienionych przesłanek powstania negatywnego sporu kompetencyjnego, a mianowicie organy administracji celnej nie uznały się za niewłaściwe do rozpatrzenia sprawy zwrotu zapłaconej przez PPUP „P.P.” Zakład Transportu Samochodowego w L. kwoty należności celnych. W postanowieniu Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 17 stycznia 1995 r. I PO 14/94 (OSNAPiUS 1995 nr 12, poz. 152) przyjęto, że prawidłową formą uznania się przez organ administracji państwowej za niewłaściwy do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji jest przekazanie wniosku organowi właściwemu (art. 65 KPA) lub zwrócenie podania wnoszącemu z odpowiednim pouczeniem. Tymczasem sprawa niniejsza była przedmiotem merytorycznego rozpatrzenia przez organ celny pierwszej instancji, który decyzją z dnia 14 kwietnia 2000 r. odmówił zwrotu PPUP „P.P.” Zakładowi Transportu Samochodowego w L. kwoty 34.090,58 zł zapłaconej w dniu 11 sierpnia 1998 r. z tytułu uiszczzonego zabezpieczenia majątkowego, zaś Prezes Głównego Urzędu Ceł decyzją z dnia 29 grudnia 2000 r. utrzymał w mocy zaskarżoną odwołaniem PPUP „P.P.” Zakładu Transportu Samochodowego w L. powyższą decyzję organu celnego pierwszej instancji. Okoliczność, że w uzasadnieniu decyzji ostatecznej organ celny drugiej instancji wskazał na to, iż : „żądanie wydania decyzji stwierdzającej nieistnienie zobowiązania PPUP „P.P.” z tytułu gwarancji na

zabezpieczenie należności celnych i podatkowych SH „V.”, co w konsekwencji z uwagi na wpłatę przez PPUP „P.P.” kwoty 34.090,58 zł, oznacza żądanie zwrotu tej kwoty, ma charakter roszczenia cywilnoprawnego i nie może być przedmiotem pozytywnego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym przed organami administracji celnej”, jest bez znaczenia prawnego. Należy bowiem stwierdzić, że negatywny spór kompetencyjny w rozumieniu art. 190 KPA nie powstaje, gdy sąd powszechny odrzuci pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, a organ administracji publicznej drugiej instancji po rozpatrzeniu odwołania utrzyma w mocy odmowną decyzję organu pierwszej instancji, chociaż w uzasadnieniu decyzji ostatecznej przyjęto, że sprawa ma charakter cywilnoprawny i nie może być rozpatrywana przez organy administracji publicznej.

Biorąc powyższe pod rozwagę Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym postanowiło jak w sentencji.

=====