

Uchwała z dnia 26 września 2002 r., III CZP 48/02

Sędzia SN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Mirosława Wysocka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Skarbu Państwa, Dyrektora Urzędu Celnego w W. przeciwko Zrzeszeniu Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce z siedzibą w W. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 26 września 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 9 maja 2002 r.:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa dla rozpoznania roszczeń skierowanych przeciwko stowarzyszeniu poręczającemu na podstawie art. 8 i art. 11 Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem Karnetów TIR sporządzonej w Genewie dnia 14 listopada 1975 r (Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76) ?".

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa Skarbu Państwa przeciwko stowarzyszeniu poręczającemu, o którym mowa w art. 1 lit. I Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem Karnetów TIR (Konwencja TIR), sporządzonej w Genewie dnia 14 listopada 1975 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76), o wykonanie zobowiązania określonego w art. 8 tej Konwencji.

Uzasadnienie

Sformułowane w postanowieniu z dnia 9 maja 2002 r. zagadnienie prawne Sąd Apelacyjny powstało przy rozpoznawaniu apelacji w sprawie, w której Skarb Państwa reprezentowany przez Dyrektora Urzędu Celnego w W. wniósł o zasądzenie od Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w

Polsce z siedzibą w W. kwoty 19 151 zł, a powództwo to zostało uwzględnione przez Sąd pierwszej instancji. Strona pozwana jest stowarzyszeniem poręczającym wobec Skarbu Państwa z tytułu opłat oraz podatków przywozowych lub wywozowych, obciążających przewoźnika dokonującego międzynarodowego przewozu towarów. Odpowiedzialność ta uregulowana jest w Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencji TIR), sporządzonej w Genewie dnia 14 listopada 1975 r. (Dz.U. z 1984 r. Nr 17, poz. 76 ze zm.).

Strona pozwana jest stowarzyszeniem poręczającym w rozumieniu art. 1 lit. I Konwencji, a przedmiotem żądania są należności celne, wymierzone ostateczną decyzją administracyjną i nieuiszczone przez mołdawską firmę przewozową „C.”, która dokonywała międzynarodowego przewozu przy zastosowaniu karnetu TIR, wystawionego przez pozwane Zrzeszenie.

Sąd Apelacyjny wskazał, że Konwencja, przewidując w art. 8 ust. 1 odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego za należności celne na zasadzie odpowiedzialności „wspólnej i solidarnej” z osobami, od których należne są te kwoty, nie precyzuje trybu, w jakim ten obowiązek stowarzyszenia poręczającego powinien być zrealizowany. Sąd Apelacyjny zauważył, że w kwestii tej nie wypowiedział się dotychczas stanowczo Naczelny Sąd Administracyjny, choć niektóre jej aspekty były przez ten Sąd dostrzeżone.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, konwencyjne ukształtowanie odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego jest zbieżne z odpowiedzialnością poręczyciela według kodeksu cywilnego, a jednocześnie źródłem tej odpowiedzialności nie jest obowiązek o charakterze publicznoprawnym. Wątpliwości budzi jednak konstrukcja umowy i źródło zobowiązania, które powstaje na skutek wydania przewoźnikowi przez stowarzyszenie poręczające karnetu TIR.

Chociaż Sąd Apelacyjny przychylił się do poglądu, że sprawa z powództwa Skarbu Państwa o zapłatę przez stowarzyszenie poręczające należności nieuiszczonej przez przewoźnika międzynarodowego jest sprawą cywilną, w której nie wyłączono właściwości sądu powszechnego, a zatem droga sądowa w niej przysługuje, wskazane wątpliwości skłoniły go do przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia wymagająca podjęcia rozważań w związku z przedstawieniem Sądu Apelacyjnego pojawiała się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak dotychczas Sąd ten nie zajął w niej wyraźnego stanowiska. Dwukrotnie, w uchwałach z dnia 8 grudnia 1997 r., FPS 8/97 (ONSA 1998, nr 2, poz. 38) i z dnia 11 maja 1998 r., FPS 5/98 (ONSA 1998, nr 4, poz. 107), Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów odmówił odpowiedzi na pytanie o drogę sądową do dochodzenia roszczeń przeciwko stowarzyszeniu poręczającemu na podstawie Konwencji TIR. Odmowa odpowiedzi była uzasadniona tym, że wyjaśnienie tej wątpliwości nie było konieczne do rozpoznania skargi wszczynającej postępowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach obu uchwał wyjaśnił, że odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego nie wynika wprost z przepisu, ale wymaga konkretyzacji i ustalenia w toku odpowiedniego postępowania i w formie orzeczenia wydanego w tym postępowaniu. Z tej przede wszystkim przyczyny Naczelny Sąd Administracyjny uznał również, że stowarzyszeniu poręczającemu nie przysługuje status strony w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przeciwko przewoźnikowi (posiadaczowi karnetu TIR, wydanego mu przez stowarzyszenie poręczające) w sprawie wymiaru należności celnych. W uchwale z dnia 11 maja 1998 r. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego przypomina konstrukcję prawną poręczenia analogiczną do poręczenia według prawa cywilnego (art. 876 k.c.), a wydanie przewoźnikowi przez stowarzyszenie poręczające karnetu TIR powoduje, że – zgodnie z istotą poręczenia – poręczyciel zaciąga w ten sposób własne zobowiązanie, mające jednak charakter akcesoryjny w stosunku do zobowiązania głównego.

Co prawda w wyroku z dnia 13 marca 1996 r., V SA 417/95 (ONSA 1997, nr 1, poz. 31), Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że do postępowania o ustalenie obowiązku zapłaty stowarzyszenia poręczającego stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, lecz teza ta została pozostawiona bez uzasadnienia. Inne stanowisko wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 grudnia 1996 r., I SA/Wr 76/96 (nie publ.).

Stanowisko zajmowane w piśmiennictwie nie jest jednolite. Prezentowany jest zarówno pogląd, że stowarzyszeniu poręczającemu należałoby przyznać status strony w postępowaniu administracyjnym, mającym za przedmiot wymiar należności

celnych od przewoźnika, co w ostatecznym wyniku umożliwiłoby wydanie – na podstawie decyzji w przedmiocie wymierzenia przewoźnikowi należności celnych – tytułu wykonawczego nie tylko przeciwko przewoźnikowi, ale także przeciwko poręczycielowi (w wypadku niemożności wyegzekwowania tych kwot od przewoźnika). Odmienne stanowisko, oparte na stwierdzeniu, że połączenie pozycji „poręczyciela” z instytucją odpowiedzialności wspólnej i solidarnej wyraźnie wskazuje na przynależność tego stosunku do prawa prywatnego, i – konsekwentnie – uzasadnia rozstrzygnięcie ewentualnych sporów w procesie sądowym.

Gdy występuje potrzeba ustalenia, czy w konkretnej sprawie dopuszczalna jest droga sądowa, konieczne jest wyjaśnienie, czy jest to sprawa cywilna (w znaczeniu materialnym lub formalnym – art. 1 k.p.c.) oraz czy istnieje przepis szczególny, wyłączający w danej sprawie drogę sądową. W pierwszej zatem kolejności rozważenia wymaga kwestia charakteru sprawy powstałej pomiędzy Skarbem Państwa (działającym przez organ celny) a stowarzyszeniem poręczającym o zapłatę należności celnych (podatkowych) nieuiszczonych przez posiadacza karnetu TIR, wobec którego zapadła decyzja administracyjna wymierzająca te należności. Co do ogólnych zasad dokonywania oceny sprawy na płaszczyźnie art. 1 k.p.c., wystarczy w tym miejscu odwołać się do podstawowej tezy, że ocena ta zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu, czyli roszczenia przedstawionego pod osąd oraz od wskazanego przez powoda stanu faktycznego; jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych droga sądowa jest dopuszczalna (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999 nr 9, poz. 161).

Ocenę charakteru niniejszej sprawy rozpocząć należy od postanowień Konwencji TIR, określających zakres i zasady odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego oraz jego status prawny. Konwencja nie określa rodzaju postępowania, w którym władze celne dochodzić będą roszczeń od stowarzyszenia poręczającego, pozostawiając to prawu krajowemu (por. nota wyjaśniająca do art. 11 Konwencji – nr 0.11-2, załącznik nr 6 do Konwencji). Ze sformułowań, którymi posługuje się Konwencja wynikają wyraźne wskazówki odnośnie do charakteru stosunku istniejącego między władzami celnymi a stowarzyszeniem poręczającym. Stosownie do art. 8 ust. 1 Konwencji, stowarzyszenie poręczające zobowiąże się do

uiszczania należnych opłat i podatków (przywozowych i wywozowych), zwiększonych ewentualnie o odsetki za zwłokę, należące się na podstawie ustaw i przepisów celnych państwa, w którym ujawniono nieprawidłowość odnoszącą się do operacji TIR. Stowarzyszenie będzie zobowiązane do zapłacenia tych kwot na zasadzie odpowiedzialności wspólnej i solidarnej z osobami zobowiązanymi.

Analogiczne sformułowanie o „zobowiązaniu się do zapłacenia” występuje w art. 8 ust. 2. W myśl art. 8 ust. 7, właściwe władze powinny, w miarę możliwości, przed skierowaniem roszczenia do stowarzyszenia poręczającego, zażądać ich zapłaty od osób bezpośrednio zobowiązanych. W art. 11, precyzującym szczegółowe zasady realizacji wymienionych zobowiązań przez stowarzyszenie, Konwencja jednolicie posługuje się terminem „żądania” uiszczenia określonych kwot od stowarzyszenia. Stanowi również, że w wypadku wszczęcia postępowania sądowego, żądanie zapłaty powinno być skierowane w terminie roku od dnia uprawomocnienia orzeczenia sądu. W powołanej wcześniej nocie wyjaśniającej do art. 11 Konwencji przewiduje się możliwość domagania się zapłaty wspomnianych kwot przez właściwe władze danego państwa, „ponieważ chodzi tu o niewykonanie umowy gwarancyjnej podpisanej przez stowarzyszenia poręczające na mocy ustawodawstwa wewnętrznego”. Posługiwanie się przez Konwencję cytowanymi pojęciami, zwłaszcza "zobowiązania, umowy, żądania zapłaty", a także "postępowania i orzeczenia sądowego" (bez uściślenia, że chodzi o sądownictwo administracyjne), świadczy o tym, iż przyjmuje się tu istnienie stosunku umownego (zobowiązaniowego), a nie administracyjnego oraz istnienie drogi postępowania cywilnego. Na rzecz tej tezy przemawiają także sformułowania użyte w ramach postanowień regulujących status prawny stowarzyszeń poręczających. Przewiduje się tam, m.in., że jednym z warunków uzyskania przez stowarzyszenie upoważnienia do wydawania karnetów TIR jest zawarcie pisemnej umowy lub sporządzenie innego dokumentu prawnego pomiędzy stowarzyszeniem a właściwymi władzami (załącznik nr 9 do Konwencji, pkt 1-e), a także zapewnienie przez stowarzyszenie w umowie lub innym dokumencie, że będzie się wywiązywać z zobowiązań określonych w art. 8 Konwencji i będzie poręczać za wszystkie zobowiązania w związku z operacjami dokonywanymi na podstawie karnetów TIR (pkt 1-f załącznika).

W związku z międzynarodowym przewozem towarów, przy zastosowaniu karnetów TIR powstaje kilka powiązanych ze sobą stosunków prawnych: stosunek

pomiędzy organem celnym a posiadaczem karnetu TIR (przewoźnikiem), który ma charakter publicznoprawny, a ustalenie należności celnych następuje w formie decyzji administracyjnej, stosunek pomiędzy przewoźnikiem a stowarzyszeniem poręczającym, mający niewątpliwie charakter cywilnoprawny, oraz stosunek pomiędzy państwem-stroną Konwencji, działającym przez organy celne, a stowarzyszeniem poręczającym.

Dla oceny charakteru tego ostatniego stosunku prawnego, poza tym, co powiedziano wyżej, istotne jest określenie jego źródła. Sąd Apelacyjny przypisuje zasadnicze znaczenie momentowi wydania przewoźnikowi przez stowarzyszenie poręczające karnetu TIR, lecz jest to ostatnie ogniwo w łańcuchu zdarzeń prawnych prowadzących do nawiązania analizowanego stosunku prawnego. Do powstania tego stosunku konieczne jest upoważnienie przez państwo-stronę Konwencji stowarzyszenia poręczającego do wydawania przewoźnikom karnetów TIR i występowania w charakterze poręczyciela posiadaczy tych karnetów; upoważnienie to udzielane jest w odrębnym porozumieniu lub innym dokumencie prawnym. Jednocześnie stowarzyszenie poręczające zapewnia, że będzie poręczać za ewentualne zobowiązania przewoźników-posiadaczy karnetów TIR oraz zobowiązuje się do uiszczania ciężących na nich należności celnych. Źródłem stosunku prawnego pomiędzy państwem-stroną Konwencji a stowarzyszeniem jest więc samodzielne zobowiązanie upoważnionego stowarzyszenia, co oznacza, że jego odpowiedzialność z tytułu należności nieuiszczonych przez przewoźnika wynika ze stosunku opartego na zasadzie równorzędności i ma charakter cywilnoprawny.

Konwencja nie posługuje się jednolitym nazewnictwem, używając zarówno określenia „poręczyciel”, „poręczający”, jak i określenia „gwarancja”, „umowa gwarancyjna”. W piśmiennictwie i powołanej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1998 r. wyrażono pogląd, że odpowiedzialność stowarzyszenia jest zbliżona do odpowiedzialności poręczyciela przewidzianej w kodeksie cywilnym. Konkretna kwalifikacja tego stosunku z punktu widzenia materialnoprawnego jest kwestią dalszą; z punktu widzenia oceny dopuszczalności drogi sądowej wystarczająca jest stwierdzenie, że stosunek ten ma charakter cywilnoprawny.

O tym, że tak właśnie stosunek ten rozumiały i kształtowały strony, a więc państwo-strona Konwencji (reprezentowane przez Prezesa Głównego Urzędu Cel)

oraz stowarzyszenie poręczające (pозwane Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce), świadczy zawarte pomiędzy nimi porozumienie z dnia 17 lutego 1999 r. W porozumieniu tym Prezes Głównego Urzędu Ceł upoważnił pozwane Zrzeszenie do występowania w charakterze poręczyciela w rozumieniu art. 6 Konwencji TIR, a Zrzeszenie zobowiązało się m.in. wywiązywać się ze zobowiązań określonych w art. 8 Konwencji oraz poręczać za wszelkie zobowiązania powstałe na polskim obszarze celnym w związku z operacjami przewozowymi, a także zawrzeć umowę ubezpieczenia swej odpowiedzialności. W porozumieniu określono również, jakim warunkom powinno odpowiadać żądanie zapłaty kierowane przez organ celny do stowarzyszenia, przewidziano, że zmiany porozumienia wymagają formy pisemnej i mogą być wprowadzone za zgodą obu stron, a nawet stwierdzono, że do rozpatrywania sporów majątkowych powstałych w związku z realizacją niniejszego porozumienia, właściwy jest sąd powszechny. Strony zatem same ukształtowały łączący je stosunek jako stosunek cywilnoprawny, oparty na zasadzie równorzędności. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, charakter ten harmonizuje z treścią i znaczeniem pojęć konwencyjnych.

W tej sytuacji do rozważenia pozostała jeszcze kwestia, czy takiej kwalifikacji stosunku prawnego łączącego strony nie stoi na przeszkodzie charakter należności, których uiszczenie – na wypadek niezapłacenia ich przez przewoźnika-posiadacza karnetu TIR – „poręcza” stowarzyszenie. Są to należności o charakterze publicznoprawnym, których pierwotnym źródłem powstania jest stosunek administracyjnoprawny zachodzący pomiędzy takim przewoźnikiem a organem celnym, w ramach którego została wydana decyzja administracyjna określająca wysokość należności. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy odpowiedzialność stowarzyszenia poręczającego nie powinna być zakwalifikowana tak samo. Jednakże, w wypadku odpowiedzialności stowarzyszenia poręczającego na podstawie Konwencji mamy do czynienia z samodzielnym, odrębnym stosunkiem prawnym, którego źródłem jest porozumienie stron i zobowiązanie się stowarzyszenia do spełnienia świadczenia za pierwotnie zobowiązanego, na warunkach określonych w Konwencji i porozumieniu. Obowiązek stowarzyszenia nie ma więc już więcej charakteru publicznoprawnego. Uznanie dopuszczalności drogi sądowej, w sprawach dotyczących odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania publicznoprawne dłużników znalazło już wyraz w orzeczeniach Sądu

Najwyższego (por. uchwałę z dnia 19 stycznia 1993 r., III CZP 162/92, OSNC nr 6, poz. 103 i wyrok z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1147/97, OSP 2000, nr 4, poz. 65). Samodzielne, własne zobowiązanie określonego podmiotu, mające charakter prywatnoprawny, może dotyczyć – zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego – zobowiązań innego podmiotu mających charakter publicznoprawny; nie traci ono wskutek tego charakteru cywilnoprawnego.

Sprawa powstała w wyniku sporu pomiędzy stronami takiego cywilnoprawnego stosunku, jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. W sprawie tej dopuszczalna jest droga sądowa (art. 2 § 1 k.p.c.), nie została ona bowiem przez przepisy szczególne przekazana do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Brak przepisów przyznających konkretnym organom kompetencję do wydawania w takich sprawach decyzji administracyjnej oznacza brak legalnych podstaw do przyjęcia w nich drogi postępowania administracyjnego.

Omówione względy uzasadniały przyjęcie – co znalazło odzwierciedlenie w uchwale podjętej stosownie do art. 390 § 1 k.p.c. – że w sprawie z powództwa Skarbu Państwa, reprezentowanego przez organ celny, przeciwko stowarzyszeniu poręczającemu o wykonanie zobowiązania wynikającego z Konwencji TIR, droga sądowa jest dopuszczalna.