

Uchwała z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 44/08

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sędzia SN Dariusz Zawistowski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – Naczelnika Urzędu Celnego w C. przeciwko Annie K. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 czerwca 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Ostrołęce postanowieniem z dnia 4 marca 2008 r.:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia przez organ celny kosztów przechowywania towaru, który uległ przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa (art. 31 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne)?"
podjął uchwałę:

W sprawie z powództwa Skarbu Państwa – organu celnego o zwrot kosztów przechowywania towaru, który uległ przepadkowi (art. 31 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne, Dz.U. Nr 68, poz. 622 ze zm.), droga sądowa jest niedopuszczalna.

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia przedstawił Sąd Okręgowy rozpoznający zażalenie Skarbu Państwa – Naczelnika Urzędu Celnego w C. w sprawie przeciwko Annie K. o zapłatę kwoty 1435 zł tytułem należności za koszty przechowania towarów pozwanej w depozycie. W tej samej sprawie powód domagał się również przepadku na rzecz Skarbu Państwa oznaczonej ilości wyrobów alkoholowych nieoznaczonych znakami akcyzy.

Żądania pozwu zostały rozpoznane w odrębnych postępowaniach, a Sąd Rejonowy w Pułtusku postanowieniem z dnia 6 września 2007 r. orzekł przepadek wyrobów alkoholowych i postanowienie to jest prawomocne. Bezsporną

okolicznością jest też poddanie się Anny K. karze wymierzonej w postępowaniu mandatowym za wskazane wyżej wykroczenie skarbowe.

Rozpoznając sprawę o zasądzenie kosztów przechowywania nieoznakowanych wyrobów alkoholowych w depozycie Izby Celnej, Sąd Rejonowy postanowieniem z dnia 23 października 2007 r. odrzucił pozew wobec stwierdzenia niedopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia takiego roszczenia, ponieważ wynika ono ze stosunku administracyjnoprawnego i podlega rozpoznaniu w trybie administracyjnym.

Sąd Okręgowy rozpoznając zażalenie Skarbu Państwa – Naczelnika Urzędu Celnego w C. powziął wątpliwości, czy droga sądowa w tej sprawie jest dopuszczalna. Wskazał niejednoznaczność zwrotów znajdujących się w art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 622 ze zm. – dalej: "Pr.cel."), stanowiącym podstawę roszczenia Skarbu Państwa i uznał, że wykładnia przepisu dopuszcza różne interpretacje charakteru świadczeń z tytułu przechowania towaru oraz sposobu ich dochodzenia. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed wszystkim rozstrzygnięcia wymaga dopuszczalność badania drogi sądowej w sprawie wszczętej na skutek powództwa organu administracji publicznej (organu celnego). Zgodnie z art. 199¹ k.p.c., sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Można twierdzić, że skierowanie pozwu do sądu wyraża stanowisko organu administracji publicznej objęte hipotezą przepisu, a tym samym usuwa z pola rozważań kwestię drogi sądowej. Przypuszczenie takie wspierają dodatkowo orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego zwracające uwagę na istnienie *quasi*-domniemania drogi sądowej (uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2006 r., III PZP 1/06, OSNP 2007, nr 3-4, poz. 37) lub jej domniemania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK Zb.Urz. 1998, nr 4, poz. 50).

Uznanie, że skierowanie pozwu przez organ administracji celnej do sądu powszechnego wypełnia hipotezę art. 199¹ k.p.c. jest nieuzasadnione, ponieważ zakłada nieograniczoną swobodę tego organu w doborze rozpoznawanych spraw. Tymczasem podział kompetencji między władzę wykonawczą i sądowniczą ma

źródło w konstytucyjnym podziale zadań między władze publiczne, a przewidywalność trybu ochrony praw jednostek jest elementem koncepcji państwa opartego na prawie, a nie samowoli władz (art. 2 Konstytucji). Znaczenie drogi sądowej dla systemu prawa znajduje potwierdzenie w art. 2 § 1 i 2 w związku z art. 1, 199 § 1 pkt 1, art. 379 pkt 1, art. 464 § 1, art. 1145 § 1 i art. 1150 § 1 k.p.c. oraz pośrednio w kompetencji sądów odwoławczych i Sądu Najwyższego (art. 378 § 1 oraz art. 398⁹ § 1 pkt 3 i art. 398¹³ § 1 k.p.c.).

Utworzenie sądów administracyjnych oraz zniesienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym usprawiedliwiało związanie sądów powszechnych prawomocnymi postanowieniami organu administracyjnego o zwrocie podania (art. 66 § 3 k.p.a.) lub postanowieniami sądu administracyjnego odrzucającymi skargę (art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), a nie czynnościami faktycznymi, do których należy skierowanie pozwu.

Ponieważ w sprawie przedstawionej wraz z zagadnieniem prawnym przesłanka istnienia orzeczenia organu lub sądu administracyjnego wyłączającego drogę postępowania administracyjnego nie występuje, sąd powszechny zachowuje swe kompetencje do badania drogi sądowej, a tym samym zasadne jest pytanie, czy sprawa o zwrot kosztów przechowania jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym lub formalnym (art. 1 k.p.c.), a jeżeli jest sprawą cywilną, czy została na mocy przepisu szczególnego wyłączona spod kompetencji sądów powszechnych (art. 2 § 3 k.p.c.).

Wypada zwrócić uwagę na wyłącznie procesowy charakter przedstawionego zagadnienia, odrywający je od zasadności powództwa. Dopiero w razie stwierdzenia dopuszczalności drogi sądowej (i braku innych bezwzględnych przeszkód) sąd jest zobowiązany do merytorycznego rozpoznania sprawy. Szczegółową argumentację w tym przedmiocie zawiera uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 178) i wskazane tam orzecznictwo, a zwłaszcza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., Sk 12/99 (OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 143).

Uprawomocnienie się postanowienia Sądu Rejonowego o przepadku wyrobów posiadanych przez Annę K. nakazuje również pozostawić na uboczu kwestie związane z legalnością unormowania dopuszczającego w jednej sprawie karę

(mandat karny) i przepadek rzeczy (towaru) będący również środkiem karnym (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., P 26/06, OTK-A Zb.Urz. 2008, nr 3, poz. 42).

Poza rozważaniami dotyczącymi drogi sądowej pozostają również konsekwencje wygaśnięcia długu celnego wynikające z art. 233 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 ze zm.) oraz skutki art. 15 § 2 k.k.s., stanowiącego, że w razie orzeczenia przepadku przedmiotów wygasa obowiązek uiszczenia należności publicznoprawnej dotyczącej tych przedmiotów.

Przesłanką dopuszczalności drogi sądowej jest materialny lub formalny charakter sprawy jako sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.). Przy jej ocenie nie można ignorować argumentu systemowego wynikającego z art. 31 Pr.cel. dotyczącego przepadku towaru oraz kosztów związanych z jego przechowywaniem. Tylko w odniesieniu do przepadku (art. 31 ust. 2) ustawa wskazuje tryb postępowania, stanowiąc, że o przepadku towaru na rzecz Skarbu Państwa, na wniosek organu celnego, orzeka sąd, stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Przepisami tymi są art. art. 610¹-610⁵ k.p.c. wprowadzone przez ustawę z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy Kodeks celny (Dz.U. Nr 22, poz. 269).

Odnosnie do kosztów przechowywania art. 31 ust. 4 zawiera normę materialnoprawną wskazującą osoby zobowiązane do ponoszenia m.in. tych kosztów jako związanych z regulacją sytuacji towaru (cofnięcia, sprzedaży, zniszczenia lub likwidacji w inny sposób). Bezpośrednie usytuowanie przepisu określającego przepadek towaru i normującego obowiązek jego przechowywania nasuwa przypuszczenie, że obydwa żądania powinny być rozpoznane przez sąd. Przepadek towaru jako orzeczenie konstytutywne dotyczące własności (rzeczy) oraz koszty przechowywania odpowiadające najbardziej kodeksowemu pojęciu wynagrodzenia przechowawcy lub jego wydatków (art. 836 i 842 k.c.) zdają się sugerować istnienie cywilnoprawnych stosunków między stronami. Wniosek taki jest jednak błędny.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy zastosowanie ma kodeks karny skarbowy przewidujący za wykroczenia skarbowe karę grzywny oraz środki karne w postaci przepadku przedmiotów (art. 47 § 1 i § 2 pkt 2 k.k.s.). Dotyczy to również przepadku przedmiotów, których posiadanie jest zabronione (art. 29 pkt 4 k.k.s.). Regulacja zawarta w tym akcie stanowi przeciwieństwo stosunków

cywilnoprawnych opartych na równorzędności stron, ekwiwalentności świadczeń i szerokiej swobodzie kształtowania wzajemnych stosunków. Droga sądowa dla orzeczenia w postępowaniu nieprocesowym o przepadku została dopuszczona ze względu na wymagania ustawy zasadniczej (art. 46 Konstytucji). Przytoczony wyjątek podlega wykładni ścisłej i nie potwierdza istnienia stosunku cywilnoprawnego między organami celnymi a posiadaczem rzeczy wprowadzonej na terytorium kraju, tj. wspólnotowego obszaru celnego.

Przechowywanie w depozycie towarów o nieuregulowanym statusie celnym stanowi istotny element działania służb celnych, ponieważ zabezpiecza towary przed swobodnym przemieszczaniem się na obszarze Wspólnoty zanim uzyskają przeznaczenie celne oraz towary zajęte w celu zabezpieczenia należności przywozowych lub wywozowych. Depozyty prowadzą urzędy celne i nawet w razie przekazania innej osobie towary te pozostają pod dozorem celnym (art. 35 ust. 1 i 2 Pr.cel.). Przechowywanie w depozycie urzędu celnego wiąże się z obowiązkiem ponoszenia opłat, których wysokość określa Minister właściwy do spraw finansów publicznych. Kwestii tej dotyczy art. 93 ust. 1 Pr.cel., stanowiący, że opłaty pobiera organ celny i stanowią one dochody budżetu państwa.

Wykonywanie prawa celnego Wspólnoty i Rzeczypospolitej Polskiej powierzono Służbie Celnej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz.U. Nr 72, poz. 802 ze zm.). Jest to formacja, do której zadań należy realizacja polityki celnej państwa w części dotyczącej przywozu i wywozu towarów. Szczegółowe zadania wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy nie pozostawiają wątpliwości, co do władczych kompetencji tej Służby. W tym kontekście użyte zwroty w art. 93 Pr.cel. o pobieraniu opłat wykluczają możliwość uznania należnych budżetowi świadczeń z tytułu przechowania towarów w depozycie celnym za świadczenia z zakresu prawa cywilnego.

Prawo celne zawierające również przepisy z zakresu postępowania, nie odsyła, poza wyjątkiem dotyczącym przepadku towaru, do przepisów kodeksu postępowania cywilnego, natomiast art. 66 ust. 1 nakazuje, w zakresie odpowiedzialności za długi celne i odsetki, stosować odpowiednio przepisy art. 29 oraz rozdziałów 14 i 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), a w zakresie wykonania obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym, wynikających z przepisów Prawa celnego, odsyła wprost do przepisów o postępowaniu

egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy Prawa celnego nie stanowią inaczej. Również odsetki od nadpłaconych należności oblicza się według przepisów dotyczących pobierania odsetek za zwłokę od należności podatkowych.

Podniesione argumenty wskazują, że podstawę przechowywania towaru w depozycie celnym oraz postępowania w tym przedmiocie stanowią przepisy prawa publicznego wykonywane w sposób właściwy dla tego rodzaju norm, tj. w postępowaniu administracyjnym.

Do nawiązania stosunku przechowania towarów w depozycie celnym doszło wskutek zajęcia (art. 30 ust. 3 Pr.cel.). Naczelnik Urzędu Celnego wydał również postanowienie w przedmiocie dowodów rzeczowych z dnia 30 września 2005 r. oparte na art. 217 § 1 k.p.k. w związku z art. 113 § 1 i art. 15 § 4 k.k.s., na które przysługiwało zażalenie (art. 236 k.p.k.). Postępowanie dotyczące przechowywania towarów w depozycie celnym wykazuje zatem podobieństwo do przechowywania rzeczy w postępowaniu karnym (art. 228 § 1 k.p.k.), z tym że w jeszcze mniejszym stopniu występują w nim elementy umowne, dlatego wypada wskazać, że w uchwale z dnia 9 lutego 2007 r., III CZP 161/06 (OSNC 2008, nr 1, poz. 4) Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż nie jest dopuszczalna droga sądowa przed sądem cywilnym dla dochodzenia przez osobę godną zaufania w rozumieniu art. 228 § 1 k.p.k. wynagrodzenia za przechowanie rzeczy oddanej jej na przechowanie w trybie określonym w tym przepisie. Podejmując tę uchwałę, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na zasadnicze różnice uprawnień składającego rzecz na przechowanie w stosunkach cywilnoprawnych (art. 844 § 2 k.c.) a postępowaniem organu prowadzącego postępowanie karne. Różnice te nie pozwalają uznać przechowania w toku postępowania karnego za stosunek cywilnoprawny.

W takim samym stopniu elementy publicznoprawne charakteryzują stosunek prawny wynikający z zajęcia i przechowywania towaru o nieuregulowanej sytuacji celnej. Nie ma również podstaw do uznania, że do należności z tytułu przechowywania towaru w depozycie celnym lub magazynie tymczasowym należy stosować przepisy kodeksu postępowania cywilnego z mocy ustaw szczególnych, gdyż z art. 73 ust. 1 Pr.cel. wynika odesłanie do działu IV ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowej

Z tych względów należało podjąć uchwałę, jak na wstępie.

