

**Wyrok z dnia 8 kwietnia 1994 r.
III ARN 15/94**

1. O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie decyduje ani oczywistość naruszenia prawa, ani charakter przepisu, jaki został naruszony, ani też tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze, jeżeli jedna z tych okoliczności stanowić miałaby wyłączną przesłankę przemawiającą za nieważnością decyzji administracyjnej.

2. Zastosowanie niewłaściwej stawki celnej, wynikłe z błędu funkcjonariusza, nie może być identyfikowane z rażącym naruszeniem prawa.

Przewodniczący: SSN Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 kwietnia 1994 r. sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Handlowego "B." w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł z dnia 29 stycznia 1993 r., [...], w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 1993 r., [...],

u c h y ł zaskarżony wyrok oraz decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł z dnia 29 stycznia 1993 r. [...].

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

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł w dniu 15 lutego 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 sierpnia 1993 r. [...] w sprawie ze skargi Przedsiębiorstwa Handlowego "B." na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cł z dnia 31 stycznia 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła.

Powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa przez: niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 368 pkt 1 k.p.c.), przez naruszenie zasad tego naruszenie zasad tego postępowania zawartego w art. 7, 9 k.p.a. i art. 16 § 1 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a., sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału (art. 368 pkt 4 k.p.c.), wnosząc w konsekwencji o jego uchylenie, a także o uchylenie decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cł z dnia 29 stycznia 1993 r. [...].

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 29 stycznia 1993 r. [...] Prezes Głównego Urzędu Cł stwierdził na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieważność decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w W. o wymiarze cła od sprowadzonego przez PHU "B." z zagranicy oleju sojowego, słonecznikowego, kukurydzianego i arachidowego oraz zarządził dokonanie przez Dyrektora Urzędu Celnego w trybie art. 23 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 445 ze zm.) ponownego wymiary cła według zgłoszenia

celnego z dnia 30 grudnia 1991 r. [...] zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 1991 r. o zawieszeniu do dnia 31 grudnia 1991 r. pobierania ceł od niektórych towarów (Dz. U. Nr 67, poz. 289).

W uzasadnieniu organ II instancji przyjął, że decyzją I instancji wymierzono cło, stosując nieprawidłowe kody [...] ze stawką celną 10%, zamiast prawidłowych kodów [...] ze stawką celną 30%.

Rozpatrując skargę na tę decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 sierpnia 1993 r. [...] skargę oddalił.

W uzasadnieniu wyroku NSA nawiązał do swojego orzecznictwa, według którego zastosowanie nieprawidłowej stawki celnej, a w konsekwencji wymierzenie i pobieranie nieprawidłowego cła może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k. p.a. uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła. Nie ustosunkował się jednak - zdaniem rewidującego - do tego, iż w zaskarżonej decyzji (s. 1 in fine) niewłaściwe (zdaniem organu celnego) zastosowanie taryfy celnej było następstwem błędu popełnionego przez organ celny.

Nie podzielił również poglądu skarżącej się, że zastrzeżenia z punktu widzenia demokratycznego państwa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426) nasuwa przerzucenie skutków majątkowych wadliwej działalności funkcjonariuszy celnych na podmioty, dokonujące obrotu towarowego z zagranicą. Stwierdził natomiast, iż w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga się problemu winy tzn. tego czy zaistnienie przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. nastąpiło w wyniku nieprawidłowego działania organu czy strony. Zdaniem rewidującego problem ten jednakże ma istotne znaczenie w postępowaniu odszkodowawczym w świetle art. 160 § 1 k.p.a.

Wyrok - zdaniem Rzecznika - rażąco narusza prawo, w szczególności zasady wynikające z art. 7 i art. 9 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Jedną z zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 16 § 1 (zdanie 1) zasada niewzruszalności decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 16 § 1 (zdanie 2) tegoż kodeksu uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach enumeratywnie wymienionych w kodeksie postępowania administracyjnego. Z wyjątkowego charakteru art. 16 § 1 k.p.a. wynika, że przepisy k.p.a. dopuszczające wzruszenie decyzji ostatecznej, w tym zwłaszcza przepisy o nieważności nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco.

Przy korzystaniu z przepisów pozwalających na wzruszenie decyzji powinny być przy tym - jak orzekł NSA w wyroku z 20 lipca 1981 r. (sygn. 1478/81, ONSA 1981 z. 2 poz. 72) - uwzględnione w prawnie dopuszczalnym zakresie prawa nabyte na jej podstawie w dobrej wierze. Jest to niezbędne m.in. także z punktu widzenia budowy zaufania obywatela do administracji.

W uzasadnieniu rewizji Rzecznik Praw Obywatelskich odnosi się krytycznie do prób kształtowania w niektórych orzeczeniach NSA rozszerzającej wykładni art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., zmierzającej do identyfikowania rażącego naruszenia prawa właściwie z każdym możliwym naruszeniem przepisów. Zaskarżony wyrok NSA przyjmuje tego rodzaju - w ocenie Rzecznika niedopuszczalną - wykładnię rozszerzającą. Świadczy o

tym pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku, iż nieprawidłowe zastosowanie przez organ celny przepisu (stawki celnej) może być uznane jako "rażące naruszenie prawa", dające podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Tego rodzaju pogląd, którego wyrazem jest zaskarżony wyrok, jest ewidentnie niespójny z zasadą art. 1 Przepisów Konstytucyjnych z dnia 17 października 1992 r., [...] a proklamującą zasadę państwa prawnego, z którą nie da się pogodzić przerzucania na obywateli (strony) skutków błędnego działania organów administracji.

Skoro - jak to wyraźnie stwierdza uzasadnienie decyzji organu II instancji - niewłaściwe zastosowanie stawki celnej nastąpiło w rezultacie pomyłki funkcjonariusza celnego to odnośnie do tego rodzaju sytuacji art. 156 § 1 ust. 2 k.p.a. jest - zdaniem rewidującego - przykładem nadużycia prawa poprzez zastosowanie normy prawnej do sytuacji, dla której nie została ona przewidziana. Takie zastosowanie prawa nie może być uznane w państwie prawnym za dopuszczalne i zasługujące na ochronę.

W myśl art. 7 k.p.a. organy administracyjne obowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwiania sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Zgodnie z art. 9 k.p.a. organy administracji państwowej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, do czuwania nad tym, aby strony uczestniczące w postępowaniu nie ponosiły szkody z powodu nieznamienia prawa i w tym celu udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Jeśli organ administracyjny zamiast skutecznie czuwać nad tym, aby strony tego postępowania nie poniosły szkody z powodu błędnego stosowania prawa, sam, wskutek nieznamienia tego prawa narusza je - to nie powinien skutków tego naruszenia przerzucać na strony postępowania zwłaszcza, gdy nie da się w konkretnej sprawie udowodnić, iż chodzi nie o błąd w wykładni prawa, ale o jego błędne zastosowanie, rodzące skutki dla strony.

Nietrafny - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - jest także pogląd wypowiedziany przez NSA, że stwierdzenie nieważności decyzji nie oznacza przerzucenia skutków majątkowych wadliwej działalności administracyjnej na strony, skoro stronie może przysługiwać odszkodowanie w myśl art. 160 § 1 k.p.a. Rewidujący wywodzi, iż stosownie do art. 160 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek decyzji uznanej za wydaną z naruszeniem prawa, służy odszkodowanie, ale tylko do wysokości straty rzeczywistej (damnum emergens z wyłączeniem lucrum cessans), i co nie rekompensuje szkody w sposób zadowalający, zwłaszcza, gdy przedmiotem decyzji jest danina publiczna, która wpływa na cenę sprzedaży kalkulowaną przez strony.

Jeżeli okaże się, że wskutek stwierdzenia nieważności decyzji płatnik daniny publicznej sprzedał rzecz poniżej kosztu własnego - przy czym wymagalność świadczenia publicznoprawnego jest obowiązkowa i podlega prawu publicznemu, a odszkodowanie może być dochodzone w długim czasie i w trybie k.p.c., wówczas szkody poniesione wskutek takiej decyzji o stwierdzeniu nieważności mogą być bardzo duże i nieodwracalne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna Rzecznika Praw Obywatelskich jest już drugą wniesioną przez niego w sprawie, której przedmiotem jest uchylenie po kilku latach ostatecznej decyzji dotyczącej wymiaru cła na podstawie art. 156 § 1 ust. 2 k.p.a. Sąd Najwyższy rozpatrywał już opartą na podobnych przesłankach i wniesioną w podobnej co do przedmiotu sprawie rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 18 listopada 1993 r. (III ARN 56/93) i wydał wyrok, na którego uzasadnienie powołuje się obecnie rewidujący. Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie znajduje podstaw do odstąpienia od wyrażonych uprzednio poglądów, dotyczących problemów prawnych mających zasadnicze znaczenie również dla rozstrzygnięcia niniejszej - co do zasady identycznej - sprawy. Odnoszą się one do kwestii: a) rozumienia pojęcia "rażącego naruszenia prawa" i b) ochrony zaufania obywatela do prawidłowości działania organów państwa.

Co się tyczy interpretacji pojęcia "rażącego naruszenia prawa" (art. 156 § 1 ust. 2 k.p.a.). Sąd Najwyższy podziela wypowiedziane wcześniej zaopatrywanie (m.in. III ARN 56/93) iż nie do przyjęcia jest stanowisko, zgodnie z którym każdorazowe naruszenie taryf celnych mogłoby być zawsze utożsamiane z rażącym naruszeniem prawa i to bez uwzględnienia jakichkolwiek innych okoliczności sprawy. W powołanym już wcześniej orzeczeniu przytoczono wiele rozstrzygnięć Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tle których można bronić raczej wręcz przeciwnego poglądu, a mianowicie takiego, iż "rażące naruszenie prawa" jest zjawiskiem o wyjątkowym charakterze (uzasadnia ją bowiem w konkretnej sprawie odstąpienie od ogólnej zasady stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych), wymagającym - dla jego stwierdzenia - szczególnie wnikliwego postępowania i udowodnienia, dlaczego uznano je w konkretnej sprawie za rażące. Nie każde bowiem - nawet oczywiste - naruszenie prawa może być uznane za rażące (por. wyrok NSA 929/86) nie jest też decydujący charakter przepisu, jaki został naruszony (NSA 737/84). W wyroku w sprawie NSA 301/81 wyrażony też został pogląd - który Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela - iż nie mogą przesądzać o rażącym naruszeniu prawa tylko racje ekonomiczne lub gospodarcze. Otóż tego rodzaju dowód nie został przez NSA w odniesieniu do niniejszej sprawy przeprowadzony; ograniczono się do stwierdzenia, iż nastąpiło nieprawidłowe zastosowanie taryfy celnej i uznano, że z uwagi na skutki w sferze gospodarczej owa nieprawidłowość powinna zostać skorygowana. Jak jednak wynika z przytoczonych wyżej orzeczeń (również samego NSA) tego rodzaju stanowisko - jako ekscesywne - nie może być uznane przez Sąd Najwyższy za odpowiadające prawu.

Zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza również - w jego ocenie - fundamentalne przepisy art. 7 i 9 k.p.a. W sprawie bezsporne jest, iż zainteresowane przedsiębiorstwo zwracało się do Głównego Urzędu Cel o informację dotyczącą obowiązujących taryf celnych. W oparciu o uzyskane informacje dokonano gospodarczej kalkulacji dotyczącej opłacalności importu oleju i w rezultacie podjęło decyzję o przeprowadzeniu transakcji z partnerem zagranicznym. Dopiero w późniejszym terminie organ celny doszedł do wniosku, iż udzielona stronie informacja - a także wymiar należności celnych - okazały się nieprawidłowe i w trybie art. 156 § 1 ust. 2 k.p.a. przeprowadził korektę podjętych w tym zakresie decyzji.

Otóż również w tym zakresie postępowanie Głównego Urzędu Celnego nie może

być uznane za odpowiadające prawu. Sąd Najwyższy podziela wręcz przeciwne poglądy, wypowiedziane wielokrotnie przez Sąd Najwyższy (vide uzasadnienie wyroku w sprawie III ARN 56/93) a także przez Trybunał Konstytucyjny i sam Naczelny Sąd Administracyjny. Jedno z ostatnich orzeczeń NSA w tym zakresie (wyrok z 24 stycznia 1994 r. V SA 1276, 1277/93) przynosi w tym zakresie godną pełnego podtrzymania tezę. Głosi ona, iż "Nie do pogodzenia z zasadą zaufania do państwa byłoby udzielenie obywatelowi przez organy celne informacji o treści mającej zapaść decyzji administracyjnej, od której zależy podjęcie przez niego określonej działalności, powodującej zaangażowanie jego majątku, a następnie, gdy obywatel działalność taką podejmie, wydanie decyzji o treści innej". W orzeczeniu w sprawie I PA 5/92 Sąd Najwyższy wyraził też pogląd, iż nie ma przeszkód dla skorygowania praktyki lub wykładni prawa, którą stosujący prawo uznaje za niewłaściwą, jednakże powinno to następować pro futuro. Obowiązkiem zaś właściwego organu jest wcześniejsze rozpowszechnienie informacji na ten temat wśród potencjalnie zainteresowanych tak, aby obywatele mogli kształtować swą sytuację w warunkach godziwego ryzyka prawnego, odpowiadającego wymaganiom rzetelności w stosunku obywatel - administracja w demokratycznym państwie prawnym. Zaś zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego w sprawie I PRN 34/91 prawo powinno być stosowane w taki sposób, by nie stawało się pułapką dla obywatela i by mógł on układać swe sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania działań. W praworządnym państwie bowiem obywatel jest w stanie przewidzieć prawne rezultaty swych działań i może się do nich rozsądnie przygotować.

W świetle zatem jednolitego stanowiska orzecznictwa najwyższych instancji sądowych w państwie [...] zaskarżony wyrok NSA nie może być uznany za odpowiadający prawu. Sąd Najwyższy podziela również wypowiedziane w rewizji nadzwyczajnej stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o niedopuszczalności przerzucenia ryzyka (także finansowego) pomyłek urzędników administracji na obywateli oraz o niepełności rozwiązań art. 160 § 1 k.p.a. w tym zakresie (wskazuje zresztą na to praktyka organów celnych), do której Sąd Najwyższy odniósł się szerzej we wspomnianej sprawie III ARN 56/93/.

Uwzględniając wszystkie powyższe okoliczności Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.