

Wyrok z dnia 23 sierpnia 1995 r.
III ARN 26/95

1. Nie jest wystarczające ustne ogłoszenie decyzji organu celnego o dopuszczeniu zgłoszonego towaru do obrotu na polskim obszarze celnym i o wymiarze należności celnych ani też zapoznanie strony z tą decyzją w inny sposób, niż tylko poprzez niezwłoczne jej doręczenie na piśmie (art. 67 ust. 2 - Prawa celnego).

2. Termin do wniesienia odwołania rozpoczyna się od dnia doręczenia tej decyzji stronie.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Teresa Romer, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 23 sierpnia 1995 r. sprawy ze skargi Jadwigi K. na postanowienie Prezesa Głównego Urzędu Cel w Warszawie z dnia 16 sierpnia 1993 r. [...] w przedmiocie nierozpoznania odwołania od decyzji organu I instancji jako wniesionego z uchybieniem terminu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 16 listopada 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i poprzedzające go postanowienie Prezesa Głównego Urzędu Cel w Warszawie z dnia 16 sierpnia 1993 r. [...].

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

Decyzją z dnia 29 stycznia 1993 r. zawartą w dokumencie SAD [...] Dyrektor Urzędu Celnego w K. ustalił cło od importowanego przez Firmę Handlową A H.-D.@ towaru o nazwie AH.@. W dniu 17 lutego 1993 r. właścicielka firmy Jadwiga K. złożyła osobiście w siedzibie Urzędu Celnego w K. odwołanie od tej decyzji. Prezes Głównego Urzędu Cel postanowieniem z dnia 16 sierpnia 1993 r. [...] stwierdził, że odwołanie Firmy Handlowej AH.-D.@ zostało wniesione z uchybieniem terminu i z tej przyczyny pozostawił je bez rozpoznania na podstawie art. 134 k.p.a. W ocenie Prezesa Głównego urzędu Cel, z decyzją organu I instancji właścicielka została zapoznana w dniu 29 stycznia 1993 r., co potwierdziła własnoręcznym podpisem w polu 54 druku SAD, stanowiącym dokument odprawy celnej. Ponieważ odwołanie zostało złożone w urzędzie celnym w dniu 17 lutego 1993 r., zatem zostało wniesione z uchybieniem czteronastodniowego terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a.

W skardze na to postanowienie skarżąca zarzuciła, że organ celny II instancji rażąco naruszył art. 129 § 2 k.p.a. przez błędną jego wykładnię oraz uniemożliwił jej tym samym udział w postępowaniu i pozbawił możliwości obrony jej interesu prawnego. Skarżąca podniosła, że decyzję otrzymała w dniu 4 lutego 1993 r., co potwierdził Urząd Celny na odwrocie dokumentu SAD. Strona nie otrzymała decyzji wcześniej, ani też nie została z nią zapoznana w dniu 29 stycznia 1993 r. Natomiast obliczoną z tytułu

należności celnych kwotę nakazano jej zapłacić pod groźbą zatrzymania importowanego towaru. Jako powód niewydania stronie decyzji wskazano nawał pracy. Odnosząc się do kwestii złożenia podpisu na dokumencie SAD, co zdaniem organu celnego II instancji potwierdza fakt zapoznania się strony z decyzją w dniu 29 stycznia 1993 r., skarżąca stwierdziła, że podpis został złożony na dokumencie SAD jeszcze przed przedstawieniem tego dokumentu w Urzędzie Celnym. Poza tym brak jest w polu 54 owego dokumentu stwierdzenia, że strona została zapoznana z decyzją.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 16 listopada 1994 r. [...] skargę oddalił. W ocenie Sądu skarżąca została zapoznana z decyzją organu celnego I instancji w dniu 29 stycznia 1993 r., co potwierdziła własnoręcznym podpisem w polu 54 dokumentu SAD. Świadczy o tym również fakt, że w tym dniu skarżąca uiściła ustalone w tym dokumencie należności celne. Jako nieudowodnione Sąd uznał wyjaśnienie skarżącej, że w dniu 29 stycznia 1993 r. z uwagi na nawał pracy Urzędu strona nie otrzymała decyzji i dlatego mogła się po nią zgłosić dopiero w dniu 4 lutego 1993 r. Na odwrocie dokumentu SAD 1/6 brak jest bowiem wzmianki o tym, że decyzja ma być odebrana w dacie późniejszej, ani też o tym, że odbiór decyzji został potwierdzony w innej dacie niż to wynika z pola 54.

Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w drodze rewizji nadzwyczajnej, w której zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie art. 15 k.p.a., art. 134 k.p.a., art. 129 § 2 k.p.a. w związku z art. 109 § 1 k.p.a. w związku z art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 444 ze zm.) w związku z art. 39-49 k.p.a., art. 206 k.p.a., art. 207 § 2 pkt 3 k.p.a. w związku z wyżej wymienionymi przepisami tego kodeksu oraz w związku z art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., oraz art. 207 § 5 k.p.a., wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego ten wyrok postanowienia Prezesa Głównego Urzędu Celnego. W ocenie Pierwszego Prezesa SN § 4 zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Celnego z dnia 12 września 1991 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 31, poz. 225) jak i część formularza Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD oznaczona symbolem 3/8 oraz zapisy dotyczące formy i miejsca potwierdzenia odbioru decyzji zostały ustalone przez Prezesa Głównego Urzędu Celnego poza granicami upoważnienia ustawowego i jako takie nie powinny być uznawane za obowiązujące. W art. 67 ust. 2 Prawa celnego zawarte jest potwierdzenie wynikającej z art. 109 § 1 k.p.a. zasady, że po zakończeniu kontroli celnej organ celny powinien wydać stosowną decyzję i bezzwłocznie doręczyć tę decyzję stronie postępowania celnego. W ocenie Pierwszego Prezesa SN doręczenie decyzji stronie polega na doręczeniu odpowiednio wypełnionej części formularza SAD oznaczonej symbolem 3/8, na której powinna być przedstawiona decyzja administracyjna. Wnoszący rewizję nadzwyczajną podniósł ponadto, że na karcie 1/6 dokumentu SAD załączonej do akt sprawy istnieje adnotacja o treści następującej: "Sprawdzono pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. 93.02.04. podpis nieczytelny". Jako niezgodne z doświadczeniem życiowym należy przyjąć zatem ustalenie, że stronie byłaby doręczona decyzja administracyjna przed merytorycznym sprawdzeniem treści takiej decyzji przez upoważnionego funkcjonariusza. Jeżeli zatem owo sprawdzenie nastąpiło w dniu 4 lutego 1993 r. oraz istnieje adnotacja, iż część dokumentu SAD oznaczona symbolem 3/8 została przekazana stronie w dniu 4 lutego 1993 r. i tak również twierdzi strona, to zdaniem Pierwszego Prezesa SN należy przyjąć, że doręczenie decyzji stronie

nastąpiło w tym dniu. W ocenie rewidującego przypisanie datom i podpisom umieszczanym w polu 54 dokumentu SAD waloru potwierdzenia odbioru decyzji musiałoby wynikać z samego druku, z tekstu umieszczonego w tym polu, a tak nie jest. Z pewnością takiego waloru nie może mieć data i podpis w polu 54 w części 1/6 Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD, jako że zdaniem Pierwszego Prezesa SN są to: data złożenia i podpis strony

składającej wniosek o wszczęcie postępowania celnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz. U. Nr 75, poz. 444 ze zm.), po zakończeniu kontroli organ celny wydaje decyzję o dopuszczeniu do obrotu na polskim obszarze celnym lub wywozu za granicę zgłoszonego towaru oraz o wymiarze należności celnych. Decyzja, o której mowa w tym przepisie, rozstrzyga powyższą sprawę administracyjną co do jej istoty i kończy postępowanie przed organem celnym I instancji, zatem spełnia przesłanki uznania jej za decyzję w rozumieniu art. 104 k.p.a. Decyzja o dopuszczeniu zgłoszonych towarów do obrotu na polskim obszarze celnym oraz o wymiarze należności celnych powinna być wydana z zachowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy Prawa celnego zawierają uregulowania odmienne.

W rozpatrywanej sprawie kwestią sporną jest, czy określone w art. 109 k.p.a. zasady doręczania lub ogłaszania decyzji stronom mają zastosowanie w odniesieniu do decyzji wydanych na podstawie art. 67 ust. 1 Prawa celnego, czy też przepisy celne zawierają w tej kwestii odmienne uregulowania. Należy podzielić pogląd prawny wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że od przewidzianego w art. 109 § 1 k.p.a. obowiązku doręczania stronom decyzji na piśmie Prawo celne przewiduje tylko jeden wyjątek, a to w art. 67 ust. 3 i 4 tego Prawa, zgodnie z którym to przepisem, w przypadku obrotu towarowego z zagranicą dokonywanego przez podróżnych, decyzja o dopuszczeniu towaru do obrotu na polskim obszarze celnym lub do wywozu za granicę może być wydana ustnie, a wówczas należy ją bezzwłocznie ogłosić stronie. Natomiast w art. 67 ust. 2 Prawa celnego, który ustanawia obowiązek bezzwłocznego doręczenia stronie decyzji o dopuszczeniu zgłoszonego towaru do obrotu na polskim obszarze celnym oraz o wymiarze należności celnych, potwierdza się jedynie wyrażoną w art. 109 § 1 k.p.a. zasadę doręczania stronom decyzji, z tym uzupełnieniem, że doręczenie

powinno nastąpić bezzwłocznie. Wprawdzie w powyższym przepisie Prawa celnego nie stwierdza się wyraźnie, że decyzja ta powinna być doręczona stronie na piśmie, to jednak z istoty doręczenia wynika, że objęte są nim wyłącznie pisma (art. 39 k.p.a.), a zatem także decyzje administracyjne w formie pisemnej. Skoro zatem z art. 67 ust. 2 Prawa celnego wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że decyzja o dopuszczeniu zgłoszonego towaru do obrotu na polskim obszarze celnym powinna być bezzwłocznie doręczona stronie, to należy przyjąć, że nie jest dopuszczalne ustne ogłoszenie treści tej decyzji stronie, ani też zapoznanie strony z taką decyzją w inny sposób.

Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku, że skarżąca z decyzją organu celnego I instancji została przynajmniej zapoznana w dniu 29 stycznia 1993 r., co potwierdziła własnoręcznym podpisem na druku SAD w polu 54, nie jest trafny. Sąd wyraził bowiem powyższy pogląd prawny na podstawie wykładni załącznika nr 4 "Wyjaśnienia..." do posługiwania się formularzami Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD@ do zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 12 września 1991 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 31, poz. 225), które utraciło moc na podstawie § 5 zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 279), z tym wszakże zastrzeżeniem, że formularze SAD i SAD-BIS określone w uchylonym zarządzeniu mogą być stosowane do dnia 31 marca 1993 r. z uwzględnieniem zasad określonych w obowiązującym zarządzeniu. Argumentacja prawna zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wykracza poza wykładnię tego ostatniego zarządzenia i załącznika nr 4, a w szczególności w żadnym zakresie nie odnosi się do uregulowań zawartych w art. 67 ust. 2 Prawa celnego i odpowiednich przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, które mogły mieć zastosowanie dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. We wskazanych wyżej "Wyjaśnieniach..." stwierdza się, że pole 54 - miejsce i data formularza SAD podlega wypełnieniu w chwili, gdy zgłaszający otrzymuje lub zapoznaje się z decyzją, wobec czego Sąd Administracyjny obowiązany był rozważyć, czy otrzymanie lub zapoznanie się z decyzją organu celnego w rozumieniu załącznika Nr 4 do powyższego zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Cel mieści się w pojęciu Adoręczenie@ zawartym w art. 67 ust. 2

Prawa celnego oraz art. 109 § 1 k.p.a., a w przypadku uznania, że wymienione wyżej sformułowania Aotzymanie@, a zwłaszcza Azapoznanie się z treścią decyzji@ wskazują na wprowadzenie przez przepisy wykonawcze nieznanej Prawu celnemu formy prezentacji decyzji stronie, należało ocenić, czy Prezes Głównego Urzędu Ceł wydając to zarządzenie nie przekroczył granic upoważnienia określonego w art. 50 ust. 3 i 5 Prawa celnego. Zaniechanie przez Sąd Administracyjny wykładni mającego zastosowanie w sprawie przepisu rangi ustawowej i rozstrzygnięcie sprawy na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy, w odniesieniu do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że są one niezgodne z ustawą, jest rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 417 § 1 k.p.c.

W związku z powyższym należy wskazać, że art. 50 ust. 3 i 5 Prawa celnego upoważnia Prezesa Głównego Urzędu Ceł do określenia w drodze zarządzenia innych, niż określone w ust. 2 i 3 tego przepisu, wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o wszczęcie postępowania celnego, sposób wypełniania tych wniosków oraz dokumenty, jakie należy do nich dołączyć, a także inne dokumenty służące do określenia wartości celnej. Z powołanych przepisów Prawa celnego wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że zakres i przedmiot zawartego w tych przepisach upoważnienia prawotwórczego dotyczy określenia wymagań odnoszących się do wniosków o wszczęcie postępowania celnego. W świetle § 1 ust. 1 powyższego zarządzenia pisemne wnioski o wszczęcie postępowania celnego są składane między innymi na formularzu SAD, zwanym Jednolitym Dokumentem Administracyjnym SAD, w brzmieniu nadanym mu załącznikiem nr 1 do tego zarządzenia. Zgodnie zaś z § 4 zarządzenia Prezesa GUC, organ celny wydaje na formularzu SAD decyzję zgodnie z przepisami Prawa celnego. Z powołanych przepisów zarządzenia wynika, że Jednolity Dokument Administracyjny SAD będący zasadniczo wnioskiem strony o wszczęcie postępowania celnego, wypełnianym przez stronę tego postępowania, zawiera zarazem elementy decyzji administracyjnej, które zgodnie z "Wyjaśnieniami ..." organ celny powinien umieścić w polach B, D/J oraz E/J formularza SAD. Zgodnie zaś z pkt 2. 1 "Wyjaśnień..." formularz SAD składa się z czterech kart, z których każda jest oryginałem o różnym przeznaczeniu: karty 1/6 i 4/5 - dla administracji celnej; karta 2/7 - dla celów statystycznych ; karta 3/8 - dla podmiotu dokonującego obrotu z zagranicą, przy

czym w razie dokonywania odprawy celnej na granicy i sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania celnego w formie pełnej lub skróconej, organ celny zatrzymuje karty 1/6, 2/7 i 4/5, a kartę 3/8 przekazuje zgłaszającemu po potwierdzeniu przez niego odbioru decyzji w polu 54 formularza SAD (pkt 3.1 Wyjaśnień). Ponieważ zasady wypełniania poszczególnych pól tego formularza są uregulowane jednolicie w odniesieniu do każdej z czterech jego kart, a ponadto pierwsze strony karty 1/6 i 3/8 są identyczne, należy zbadać, czy decyzja organu celnego w rozumieniu art. 104 k.p.a. jest zawarta w odpowiednich polach obu kart, czy też tylko na jednej z nich. Wyjaśnienie tej kwestii ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia spornego w sprawie zagadnienia prawnego, a w szczególności znaczenia prawnego podpisu osoby zgłaszającej towar do odprawy celnej, umieszczanego na polu 54 kart 1/6 i 3/8.

Sąd Najwyższy podziela stanowisko przedstawione w uzasadnieniu niniejszej rewizji nadzwyczajnej, że decyzja administracyjna powinna być wydana na Jednolitym Dokumencie Administracyjnym SAD 3/8 (Karta dla nadawcy. Karta dla odbiorcy), o czym świadczy znajdujące się na odwrocie tej karty pouczenie strony o prawie do wniesienia odwołania. Należy ponadto wskazać, że za powyższym poglądem przemawia również, iż mimo że na karcie 3/8 brak jest pola E/J Uwagi urzędu celnego@, występującego w dokumencie SAD 1/6 (Karta dla urzędu celnego kraju wywozu. Karta dla urzędu celnego kraju przywozu), które to pole jest przeznaczone na dalszy ciąg uwag urzędu celnego, które nie mieszczą się w polu D/J lub B", to zgodnie z "Wyjaśnieniami..." "elementy decyzji oraz podstawy prawne udzielonych ulg i zwolnień oraz wymierzonych opłat, jeżeli są nanoszone na tym polu, powinny być także powtórzone na odwrocie karty 3/8@. Powyższe ustalenia wskazują na wyraźne zażalenie prawodawcy zróżnicowania znaczenia prawnego karty 1/6 SAD jako zasadniczo wniosku strony o wszczęcie postępowania celnego (dokumentu przeznaczonego dla administracji celnej) i karty 3/8 jako w istocie decyzji administracyjnej stanowiącej zewnętrzny przejaw woli organu celnego skierowanej do strony postępowania celnego. Biorąc pod uwagę powyższe względy należy stwierdzić, że wysłowiona w "Wyjaśnieniach..." norma, iż pole 54 podlega wypełnieniu w chwili, gdy zgłaszający towar otrzymuje lub zapoznaje się z decyzją organu celnego, nie może mieć zastosowania do karty 1/6, ponieważ byłaby wówczas niezgodna z przepisem art. 63 § 1

k.p.a., który wymaga, aby podania wnoszone na piśmie były podpisane przez wnoszącego. Skoro bowiem karta 1/6 stanowi w istocie wniosek o wszczęcie postępowania celnego, to wniosek taki powinien być podpisany przez stronę i ma taki jedynie skutek, że wniosek sporządziła osoba, która ten wniosek podpisała. Należy zatem podzielić wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej pogląd, że przypisywanie podpisom i datom umieszczanym w polu 54 karty 1/6 formularza SAD waloru potwierdzenia odbioru decyzji musiałoby wynikać jednoznacznie z samego druku, z tekstu umieszczonego w tym polu. Tymczasem na stronie pierwszej karty 1/6 brak jest odpowiedniego pola dla podpisania wniosku przez wnoszącego, co oznacza, że umieszczenie podpisu na polu 54 przez stronę przed dniem odprawy celnej nie może wywołać skutku określonego w "Wyjaśnieniach...", że strona potwierdziła w ten sposób zapoznanie się z decyzją lub doręczenie jej tej decyzji.

Sąd Najwyższy uznaje ponadto, że wprowadzenie powyższym zarządzeniem Prezesa GUC instytucji zapoznania się strony z decyzją organu celnego, zostało dokonane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i jest rażąco sprzeczne z art. 67 ust. 2 Prawa celnego oraz z art. 109 k.p.a. Ze wskazanego przepisu Prawa celnego wynika bowiem jednoznacznie, że decyzja organu celnego, o której mowa w ust. 1 tego przepisu, powinna być bezzwłocznie doręczona stronie, co wyklucza, jak wskazano wyżej, prawną dopuszczalność ustnego ogłoszenia tej decyzji lub powiadomienia strony o jej treści w jakikolwiek inny sposób. Należy zatem przyjąć, że przepisy zarządzenia dopuszczające wywoływanie skutków prawnych przez decyzje organu celnego, które nie zostały doręczone stronie zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 67 ust. 2 Prawa celnego i art. 109 § 1 k.p.a., jako sprzeczne z wyraźnymi i nie budzącymi wątpliwości przepisami rangi ustawowej, nie mogą mieć zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Skoro zatem jedynie doręczenie stronie decyzji organu celnego wywołuje skutki prawne określone w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przewidziane w art. 109 § 1 i 129 § 2 k.p.a., to trafny jest pogląd rewidującego, że okoliczność, iż strona została poinformowana o treści decyzji w dniu 29 stycznia 1993 r. i w tym dniu uiściła należności celne, jest pozbawiona znaczenia prawnego. Należy zatem stwierdzić, że termin do wniesienia odwołania od decyzji organu celnego, o której mowa w art. 67 ust. 1 Prawa celnego, płynie od dnia

doręczenia tej decyzji stronie. W świetle okoliczności rozpatrywanej sprawy dniem tym, jak wykazano przekonująco w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, jest dzień 4 lutego 1993 r., a zatem organ celny II instancji bezpodstawnie uznał, że odwołanie wniesione w dniu 17 lutego 1993 r. zostało złożone z uchybieniem czternastodniowego terminu. W tej sytuacji za trafny należy uznać zarzut rewidującego, że pozbawienie strony możliwości zbadania prawidłowości decyzji organu I instancji w ramach postępowania odwoławczego stanowi równocześnie naruszenie art. 15 k.p.a. kreującego zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, uznawanej powszechnie za jedną z fundamentalnych zasad procesowych.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

=====