

**Wyrok z dnia 4 listopada 1994 r.
III ARN 28/94**

Przy ocenie, czy zastosowanie niższej stawki celnej wskutek błędu funkcjonariusza celnego stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. uzasadniające stwierdzenie nieważności decyzji o wymiarze cła, należy mieć na uwadze, czy w konkretnej sytuacji faktycznej można przyjąć, że strona działała w zaufaniu do zgodności z prawem decyzji organów państwa. Zasadnicze przy tym znaczenie w świetle art. 1 Konstytucji oraz art. 8 k.p.a. mają następujące okoliczności:

- a) stwierdzenie poczucia zaufania u zainteresowanego,**
- b) stwierdzenie obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności pozwalających na powstania takiej świadomości,**
- c) ustalenie odpowiedniego zachowania się stron stosunku prawnego wskazującego, iż zainteresowany postępował uczciwie i rzetelnie i nie miała miejsca zmowa lub nawet przestępstwo.**

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1994 r. sprawy ze skargi Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowo-Produkcyjnego "P." Spółka Cywilna w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 31 grudnia 1992 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 21 października 1993 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł w dniu 16 kwietnia 1994 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 1993 r. [...] w sprawie ze skargi Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowo-Produkcyjnego "P." Spółka Cywilna w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 31 grudnia 1992 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o wymiarze cła. Wyrokowi powyższemu 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 postępowania zawartych w art. 7, 9 k.p.a. i art. 16 § 1 w związku z art. 156 § 1 k.p.a., a także sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału (art. 368 pkt 4 k.p.c.), i w konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku NSA oraz [...] decyzji Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 31 grudnia 1992 r.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Decyzją z dnia 31 grudnia 1992 r. [...] Prezes GUC stwierdził na zasadzie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieważność decyzji Dyrektora Urzędu Celnego w W. z dnia 29 września 1991 r. zawartej w jednolitym dokumencie administracyjnym SAD o wymiarze cła od sprowadzonego z zagranicy przez Przedsiębiorstwo Handlowe "P." oleju sojowego.

Prezes GUC uznał, że wymierzając cło podległy mu urząd celny zastosował nieprawidłową pozycję taryfy celnej, gdyż zamiast pozycji 1512.90.90 ze stawką celną 30% dokonał wymiaru cła na podstawie pozycji 1507.10.91 ze stawką 10%. Nieważność decyzji została stwierdzona po upływie ponad 3 miesięcy, gdy importer P.P.H.U. "P." sporządziło kalkulację ceny sprzedażnej towaru, przyjmując do niej 10% stawkę celną.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 21 października 1993 r. [...] skargę oddalił na tę decyzję

Zgodnie z poglądem wnoszącego rewizję nadzwyczajną powyższy wyrok rażąco narusza prawo, a w szczególności zasady wyrażone w art. 7 i 9 k.p.a. oraz w art. 16 § 1 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Rzecznik Praw Obywatelskich na poparcie swego stanowiska powołał następujące argumenty:

Jedną z zasad Kodeksu postępowania administracyjnego jest zasada niewzruszalności decyzji administracyjnych, wyrażona w art. 16 § 1 (zdanie 1) k.p.a. 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. wzruszające decyzje ostateczne, w tym zwłaszcza przepisy o nieważności nie mogą być w żadnym przypadku interpretowane rozszerzająco. Pogląd taki jest powszechnie przyjęty w doktrynie (przykładowo: Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz J. Borkowski, J. Jendrośka, A. Zieliński pod redakcją J. Borkowskiego, Wydawnictwo Prawnicze, 1989, str. 81).

Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku NSA ograniczył się właściwie tylko do powołania się na swe (bliżej nieokreślone) orzecznictwo, według którego zastosowanie nieprawidłowej stawki celnej, a w konsekwencji wymierzenie i pobranie 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. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na okoliczność, iż - rzeczywiście - orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego zmierza do utożsamienia "rażącego naruszenia prawa" (stosując rozszerzającą wykładnię art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c.) nie tylko z każdym poważniejszym naruszeniem prawa lecz właściwie z każdym naruszeniem prawa. I właśnie taką niedopuszczalną rozszerzającą wykładnię powyższego przepisu przyjmuje w zaskarżonym wyroku NSA. Tymczasem tego rodzaju pogląd - w ocenie Rzecznika - narusza zasadę wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426), z którą nie da się pogodzić przerzucanie na obywateli (strony) skutków błędnego działania organów administracji.

Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje pogląd, że przy korzystaniu z prze-

pisów pozwalających na wzruszenie decyzji powinny być przy tym -jak to orzekł NSA w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. (V 1478/81, ONSA 1981 nr 2 poz. 72) - uwzględniane w prawie dopuszczalnym zakresie prawa nabyte na jej podstawie w dobrej wierze. Jest to niezbędne m.in. także z punktu widzenia budowy zaufania obywatela do administracji. Jak już wielokrotnie wskazywano w nauce prawa administracyjnego przyjęta została zasada domniemania ważności decyzji administracyjnych, która nakazuje uznać za obowiązujące wszelkie decyzje niezależnie od tego, czy są one wadliwe, czy niewadliwe, póki nie zostały uchylone we właściwym trybie (obecnie - dopóki ich nieważność nie zostanie "stwierdzona").

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. powinien służyć eliminowaniu z obrotu prawnego indywidualnych aktów administracji, których treść nie da się pogodzić z zasadą praworządności. Zastosowanie tego przepisu do sytuacji, w której miała miejsce pomyłka funkcjonariusza stanowi przykład nadużycia prawa poprzez zastosowanie normy prawnej, 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 administracji obowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia 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 poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają 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 niezajomości tego prawa narusza je - to nie powinien skutków tego naruszenia przerzucać na strony postępowania zwłaszcza wówczas, gdy nie da się w konkretnej sprawie udowodnić, iż chodzi nie o błąd w wykładni prawa, ale o jego błędne zastosowanie rodzące negatywne skutki dla strony.

Pogląd ten jest w nauce prawa administracyjnego niesporny (por. str. 237 Kodeksu postępowania administracyjnego z Komentarzem).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca również uwagę, iż stosownie do art. 160 k.p.a. stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji uchylającej art. 156 § 1 pkt 2 służy odszkodowanie, ale tylko do wysokości straty rzeczywistej (damnum emergens z wyłączeniem lucrum cessans), co nie rekompensuje szkody w sposób zadowalający, zwłaszcza gdy przedmiotem decyzji jest opłata celna, która następnie stanowi element ceny sprzedaży towaru.

Jeżeli następnie okaże się, że wskutek stwierdzenia nieważności decyzji przedsiębiorca obciążony podwyższoną opłatą celną wcześniej sprzedał rzecz poniżej ostatecznego kosztu własnego -przy czym wymagalność świadczenia publicznie - prawnego jest obowiązkowa i podlega prawu publicznemu, a odszkodowanie może być dochodzone w długim czasie i w trybie k.c. - wówczas szkody poniesione wskutek podjęcia decyzji o stwierdzeniu nieważności mogą być dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą bardzo duże i nieodwracalne.

Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się również na okoliczność, iż przedstawiony przez niego pogląd zgodny jest z wcześniejszym orzecznictwem Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r. III ARN 56/93 m.in. stwierdził, powołując orzeczenie S.N. z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91, iż: "zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wyraża się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (...). W praworządnym państwie obywatel powinien być w stanie przewidzieć prawne rezultaty swych działań i zachowań, a także móc się do nich rozsądnie przygotować", oraz który w powołanym wyroku (III ARN 56/93) uznał też, że dla stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez decyzję celną nie może być wystarczająca tylko okoliczność, iż urząd celny zastosował niewłaściwą taryfę celną.

Istotne jest również - zdaniem rewidującego - stanowisko zajęte w wyroku NSA (III SA 907/92), do którego przychylił się Sąd Najwyższy, w którym stwierdzono m.in. iż wzruszenie ostatecznej decyzji, będące wyjątkiem od określonej w art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem szczególnie wnikliwego postępowania uwzględniającego w pełni przepisy art. 7, 8, 77 § 1 k.p.a., a także wykonującego zawarte w art. 1 Konstytucji wskazanie o stosowaniu w praktyce zasad demokratycznego państwa prawnego. Sąd Najwyższy przychylając się do stanowiska wyrażonego w rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 sierpnia 1993 r., uznał, iż automatyzm charakteryzujący decyzje Prezesa GUC o stwierdzeniu nieażności decyzji celnych, uznać należy za sprzeczny z zasadami, wyrażonymi w przepisach art. 7, 8, 9 oraz treścią art. 156 k.p.a., a także z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych) oraz wynikającą z niej zasadą ochrony zaufania obywateli do Państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał zatem, iż zasady sformułowane w przytoczonym wyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego mogą i powinny znaleźć zastosowanie również przy dokonywaniu prawnej oceny stanu faktycznego i prawnego zaistniałego w niniejszej sprawie i m.in. tym również uzasadnił wniosek rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie niniejszej tak, jak w innych sprawach o zbliżonym stanie faktycznym, będących przedmiotem rewizji nadzwyczajnych, kierowanych do Sądu Najwyższego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, występuje zasadnicza różnica między stanowiskiem zajmowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny, a stanowiskiem przedstawianym w kolejnych rewizjach nadzwyczajnych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. NSA - najogólniej rzecz biorąc - wychodzi z założenia, iż przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nakazuje zdecydowane eliminowanie z obrotu wszelkich decyzji, które można uznać za rażąco naruszające prawo, bowiem skuteczne oddziaływanie tego rodzaju decyzji jest nie do przyjęcia z punktu widzenia praworządności i dlatego nie może być tolerowane. Tego rodzaju punkt widzenia - jeśli nawet można go uznać za rygorystyczny - nie może być dyskwalifikowany, stoją bowiem za nim - co oczywiste - bardzo poważne argumenty, których źródło leży wprost w konstytucyjnej zasadzie praworządności i w przepisie art. 6 k.p.a. stanowiącym jej wyraz w sferze postępowania

administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich - opierając się na powołanym wyżej orzecznictwie SN i NSA - uznaje jednak, że konstytucyjna zasada praworządności powinna być rozumiana - szczególnie w orzecznictwie sądowym, realizującym wymiar sprawiedliwości - w bardziej zróżnicowany, systemowy sposób. Opiera się on przede wszystkim na założeniu, iż z konstytucyjnej zasady art. 1 (państwo prawa) oraz głównie z przepisu art. 8 k.p.a. można wprost wyprowadzić tzw. konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do zgodności z prawem działań organów państwa.

W odniesieniu do funkcjonowania organów administracji zasada ta oznaczać powinna m.in. i to, by ryzyko pomyłek i błędów w działaniu organów administracji nie było przerzucane na obywatela, jeśli po jego stronie nie można dopatrzeć się naganności postępowania (III ARN 56/93). Zasada ta obecnie przyjęta jest dość powszechnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (choćby w ostatnim czasie w orzeczeniach 14/92, 17/92 i 18/92), a piśmiennictwo uznaje, iż jej ukształtowanie stanowi istotny dorobek tego Trybunału i przyczynia się do wzmocnienia jego społecznego autorytetu (m.in. J. Zakrzewska: Konstytucyjna zasada państwa prawnego w praktyce TK, PiP z 1992 r. nr 7). Jest ona również przyjmowana w orzecznictwie NSA (odpowiednie orzeczenia tego sądu wymienione są w uzasadnieniu wyroku SN w sprawie III ARN 56/93) a jej ogólny sens został wyrażony w uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie III SA 702/87: "Uchybienia organu administracji państwowej nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela, który działał w dobrej wierze i w zaufaniu do treści otrzymanej decyzji administracyjnej".

Należy tu zresztą wyraźnie stwierdzić, iż rozbieżności w preferowaniu wartości, którym w poszczególnych wypadkach należy dać ochronę, odzwierciedlają się również w odmienności stanowisk poszczególnych składów sądzących SN, co do zgodności z prawem wyrokowania w odniesieniu do kolejnych "spraw celnych". Jedne składy wychodzą z założenia, iż zastosowanie niewłaściwej stawki celnej stanowi (albo co najmniej może stanowić) rażące naruszenie prawa, a skoro tak, to powinno ono zostać skorygowane, a przywrócenie stanu zgodnego z prawem powinno być podstawową przesłanką rozstrzygnięcia [...]. Inne zaś składy uznają za główną przesłankę wyrokowania - zgodnie ze stanowiskiem wnoszącego rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich - niedopuszczalność pozbawienia ochrony działającego w dobrej wierze i w zaufaniu do prawidłowości i nienaruszalności prawomocnej decyzji administracyjnej obywatela, a także przerzucania na niego całości skutków błędnego działania organów administracji, co jest naruszeniem konstytucyjnej zasady państwa prawa i szeregu zasad ogólnych k.p.a. [...].

Jak widać z powyższego, problem w swej istocie jest złożony i trudny do rozwiązania. Argumenty powoływane przez obie strony owego teoretycznego sporu są znaczące i istotne. Niezależnie jednak od teoretycznych kontrowersji leżących u podłoża odmienności stanowisk (które prima facie wydają się trudne do pogodzenia) rozstrzygnięcie także niniejszej sprawy powinno się opierać na jasnych i uchwytnych przesłankach.

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia sprawy powinno - zdaniem obecnego składu Sądu Najwyższego - być stwierdzenie, iż możliwość przyznania określonej ochrony jednostce działającej w uzasadnionym zaufaniu do zgodności z prawem i trafności rozstrzygnięcia organów administracji w sytuacji, gdy rozstrzygnięcia takie obiektywnie mogą być

uznane za naruszające konkretny przepis, nie powinny być traktowane w płaszczyźnie zasadniczego konfliktu: prawo-bezprawie. Obecny kierunek rozwoju orzecznictwa konstytucyjnego i administracyjnego wielu rozwiniętych krajów europejskich (choćby w Niemczech czy Szwajcarii) sugeruje raczej nieco odmienny punkt widzenia. We współczesnym praworządnym państwie zmienia się sposób patrzenia na to, co w przypadku zaistnienia takiego obiektywnego konfliktu należy uważać za odpowiadające prawu. Jest prawdą, że odpowiada zasadzie praworządności wymóg eliminowania z obrotu prawnego decyzji sprzecznych z prawem; jednakże w równej mierze odpowiada jej także wymóg ochrony praw jednostki działającej w dobrej wierze i w zaufaniu do zgodności z prawem działania organów państwa. Także i za tym wymogiem stoją wyraźnie brzmiące przepisy prawa (konstytucyjnego i administracyjnego) i bardzo wyraźna tendencja orzecznictwa sądowego. Nie jest to więc wcale "czysto teoretyczny" kierunek myślenia, lecz dyrektywa praktycznego działania administracji i sądów wynikająca z konkretnych rozstrzygnięć ustawodawcy.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy uznaje, iż dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, zasadnicze znaczenie powinna mieć ocena trzech głównych elementów, wynikająca z całokształtu materiału dowodowego.

Pierwszym, jest stwierdzenie przez orzekający sąd faktycznego poczucia zaufania u zainteresowanego (mogącego być przyrównanym do stanu pozostawania w dobrej wierze, od lat znanego orzecznictwu sądów wyrokujących w sprawach cywilnych). Drugim jest stwierdzenie przez sąd istnienia obiektywnych i odpowiadających prawu okoliczności, pozwalających na wytworzenie się właśnie takiej świadomości, a wreszcie trzecim elementem podlegającym ocenie sądu powinno być odpowiednie zachowanie się stron stosunku prawnego (a więc wyeliminowanie sytuacji ewentualnej zmywy lub nawet przestępstwa - te ostatnie powinno być zresztą udowodnione w przepisany prawem sposób), wskazujące także na to, czy zainteresowany zachował się niewątpliwie w sposób uczciwy i rzetelny.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy NSA powinien zatem dokonać analizy całokształtu materiału dowodowego niniejszej sprawy, włączając w to ocenę zachowania zarówno organu administracji celnej, jak i skarżącego i w rezultacie rozstrzygnąć, czy w wyniku tej oceny można i należy przyjąć, iż błąd w wymiarze stawki celnej był wyłącznie rezultatem pomyłki organu celnego wynikającej np. z niedbalstwa, a skarżący miał podstawy, by przyjąć w dobrej wierze, iż wymierzono mu stawkę w prawidłowej wysokości i w tej sytuacji powinien podlegać ochronie wynikającej z zasady zaufania do prawidłowości działań organu administracji.

Ustosunkowując się do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż stronie, która poniosła szkodę w wyniku uchylecia ostatecznej decyzji administracyjnej, należy się odszkodowanie w pełnej wysokości, Sąd Najwyższy przychylił się do wynikającego z rewizji nadzwyczajnej poglądu, że przepisy k.p.a. o naprawianiu szkody wyrządzonej wydaniem decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c. lub stwierdzeniem nieważności takiej decyzji, muszą być interpretowane w łączności systemowej z przepisami o stwierdzaniu nieważności decyzji. Przepisy o odszkodowaniu normują bowiem następstwa stwierdzania nieważności decyzji i wydawania decyzji podlegających uchyleciu z powodu nieważności.

Konieczność rekompensowania uszczerbków majątkowych spowodowanych przez administrację jest jedną z niekwestionowanych konsekwencji państwa prawa.

Zasady prawa wymagają bowiem, aby nieuchronne ryzyko pomyłek, błędów, a nawet celowych, bo podjętych w interesie ogólnym, lecz szkodzących jednostce działań administracji (w postaci np. eliminowania z obrotu decyzji wadliwych, a więc ich uchylenia) nie było przerzucane tylko na tę jednostkę, zwłaszcza, gdy po jej stronie nie można dopatrzeć się naganności postępowania. W tym więc zakresie SN przychyliła się do poglądu, wyrażonego w rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wskazać należy, że właśnie po pierwsze istnienie, po drugie realne funkcjonowanie systemu odszkodowań w takich wypadkach ułatwić może organowi decydującemu o uchyleniu decyzji z powodu nieważności lub kontrolującemu wydanie takiej decyzji, zajęcie stanowiska. Organ lub sąd wiedzą bowiem, że mogą przy decydowaniu nie brać pod uwagę negatywnych majątkowych konsekwencji zajętogo stanowiska (dla strony), ponieważ wspomniane negatywne konsekwencje zostaną zrekompensowane poprzez odszkodowanie. Dlatego też w sprawie należało rozważyć, czy i o ile uchylenie decyzji ostatecznej wiązało się z powstaniem szkody wywołanej uchyleniem ostatecznej decyzji i dokonaniem wymiaru nowego prawidłowego naliczenia cła. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił bowiem, iż tak właśnie przedstawia się stan rzeczy w odniesieniu do niniejszej sprawy.

Zgodnie bowiem z art. 160 k.p.a. każdej stronie (także adresatowi decyzji uchylonej lub uchylającej z powodu niezgodności z art. 156 k.p.a.) służy roszczenie o odszkodowanie w granicach szkody rzeczywistej (damnum emergens, a więc z wyłączeniem ewentualnego spodziewanego zysku). Negatywną przesłanką mogącą zniweczyć to roszczenie jest okoliczność, że poszkodowany "ponosi winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie" (a więc np. za zastosowanie wobec niego niewłaściwej stawki celnej, albo niewłaściwej pozycji taryfy, poprzez wprowadzenie funkcjonariuszy w błąd, zastosowanie przekupstwa itp.). Inne błędy (błędy zawinione i niezawinione, lecz spowodowane przez funkcjonariuszy, błędy spowodowane lecz niezawinione przez stronę) popełnione przy wydawaniu decyzji, która następnie została uchylona w trybie art. 156 k.p.a., muszą powodować skutki odszkodowawcze w granicach szkody rzeczywistej. Dlatego w każdym postępowaniu toczącym się na podstawie art. 160 k.p.a. powinna zostać ustalona w świetle dowodów (a zatem nie gołosłownie podana) przyczyna wadliwości decyzji uchylanej z racji jej nieważności. Tym zresztą m.in. różni się postępowanie o uchylenie decyzji na podstawie art. 156 k.p.a. (gdzie przyczyna wadliwości jest obojętna i zasadniczo wystarczy samo jej stwierdzenie, i gdzie nie ma potrzeby prowadzenia postępowania w kierunku ustalenia winnego spowodowania wadliwości) od postępowania o odszkodowanie, o którym mowa w art. 160 § 4 k.p.a.

Szkoda rzeczywista, do której ogranicza się odszkodowanie na tle art. 160 k.p.a. wyraża się, zgodnie z powszechnym przekonaniem polskiego piśmiennictwa, w różnicy wynikającej z porównania sytuacji majątkowej poszkodowanego w momencie przed wyrządzeniem szkody (w tym wypadku okres przed wydaniem decyzji uchylającej pierwotną decyzję uznaną za nieważną na podstawie art. 156 k.p.a. z uwagi na zastosowanie niewłaściwej stawki celnej, z sytuacją następującą po tym wydarzeniu, a więc po wydaniu decyzji uchylającej).

Sytuacja, jaka następuje w wyniku prawidłowego stosowania art. 160 k.p.a. powinna zatem czynić po prostu "nieopłacalnym", rozumując w kategoriach czysto rachunkowych, z punktu widzenia interesów fiskusa, uchylanie decyzji obarczonych

wadliwością z art. 156 k.p.a., jeżeli tylko strona - adresat decyzji, nie spowodował sam w zawiniony sposób wadliwości stanowiącej podstawę uchylenia. To bowiem, co fiskus zyska na uchyleniu decyzji pierwotnej (opiewającej na kwotę niższą) i wydaniu decyzji prawidłowej (kwota wyższa), zarazem straci, będąc jednocześnie zobowiązanym zrekompensować stronie doznany w ten sposób uszczerbek, poprzez wypłatę odszkodowania. Ta właśnie prawidłowość, istniejąca na tle stosowania art. 160 k.p.a. powoduje, że mimo iż Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując sprawę zgodności z prawem uchylenia decyzji o wymiarze należności celnych, nie jest organem właściwym do rozpatrywania związanych z tym kwestii odszkodowawczych (gdzie musi być wydana decyzja, w innym postępowaniu i podlegająca kontroli w ramach postępowania przed sądem), to jednak orzekając na podstawie art. 156 k.p.a. sąd ten również nie może całkowicie abstrahować od problematyki odszkodowawczej.

Prawdą jest, że z tytułu "niedopłacenia cła" i konieczności uchylenia decyzji z tej przyczyny jako naruszającej prawo, poszkodowanym jest Skarb Państwa; jednakże z powodu ewentualnego uchylenia pierwotnej decyzji celnej jako nieważnej na podstawie art. 156 k.p.a. - poszkodowanym jest adresat decyzji. I obie te pozycje z reguły się równoważą, chyba, iż przyczyną zastosowania niewłaściwej stawki było działanie strony (zawinione - wedle art. 160 k.p.a.). Strona domagająca się uchylenia decyzji najczęściej nie jest świadoma wskazanej wyżej prawidłowości, albo też nawet skłonna jest przypuszczać, że zdoła uniknąć "drugiego aktu" postępowania - tym razem już o ustalenie i wypłatę odszkodowania, na podstawie art. 160 k.p.a. Otóż sytuacja taka jest nieprawidłowa w świetle art. 8 i 9 k.p.a., które nie są wówczas stosowane przez administrację wbrew ciąży na niej powinności. Adresat decyzji, o której uchylenie sprawa się toczy, obywatel, także jest tego z reguły nieświadomy lub też zna nieprawidłową praktykę, ukształtowaną przez postawę i poglądy prawne administracji celnej w zakresie problematyki odszkodowawczej. Dlatego obowiązkiem NSA orzekającego o uchyleniu decyzji administracji celnej na podstawie art. 156 k.p.a. jest zwrócenie uwagi, czy organ administracji uchylający wadliwą decyzję ostateczną zachował się wobec obywatela w sposób właściwy (podstawę stanowią tu przepisy art. 8 i 9 k.p.a.), wskazując na [...] możliwość odrębnego postępowania odszkodowawczego i jego ewentualnych konsekwencji. W tym właśnie kierunku powinny iść również ustalenia sądu orzekającego w wyniku powtórnego rozpatrzenia niniejszej sprawy.

Celowe również będzie w takim wypadku ze strony NSA wyjaśnienie wątpliwości, co do faktów towarzyszących wydaniu uchylonej decyzji tak, aby móc ustalić na której ze stron postępowania ciąży ryzyko błędu, powodującego zastosowanie zaniżonej stawki. Wniosek taki nasuwa się z systemowego związku zachodzącego między art. 156 i 160 k.p.a., ponieważ ten ostatni przepis do swego zastosowania wymaga tego rodzaju ustaleń.

Biorąc zatem wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

=====