

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 31 stycznia 1995 r.
III AZP 11/94**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walery Masewicz (autor uzasadnienia), Andrzej Wróbel (współsprawozdawca)

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 1995 r. wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej mają obowiązek wydania decyzji administracyjnej w sprawie pobrania opłaty za wykonane badania i inne czynności wynikające z ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 12, poz. 49 z późn. zm.), czy też wydanie takiej decyzji jest zbędne z uwagi na to, że pobranie opłaty wynika wprost z przepisu art. 36 ust. 1 powołanej ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Pobranie opłaty za wykonane badania i inne czynności na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 12, poz. 49 ze zm.) następuje w drodze decyzji administracyjnej.

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

I. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego we wniosku do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości powołuje się na stwierdzenie rozbieżności w orzecznictwie sądów co do stosowania art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 12, poz. 49 ze zm.). Istota tych rozbieżności sprowadza się - najogólniej rzecz ujmując - do odpowiedzi na pytanie, czy organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej są zobowiązane do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie opłat za badania i inne czynności dokonywane przez te organy w granicach ich kompetencji, czy też wydawanie takich decyzji jest zbędne z uwagi na to, że zobowiązanie do uiszczenia opłat wynika wprost z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. Ilustracją tych rozbieżności w orzecznictwie sądów są:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 1992 r., I SA 1156/92, w którym wyrażony został pogląd, że obowiązek uiszczenia opłat za badanie przeprowadzone przez organy inspekcji sanitarnej "wynika wprost z ustawy i nie ma podstaw do orzekania w tym zakresie w drodze decyzji administracyjnej". W wyroku tym

zwrócono dodatkowo uwagę, że w wypadku gdy inspektor sanitarny stwierdza niedopełnienie wymagań sanitarnych i zdrowotnych, wydaje decyzję nakazującą usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień, a w takim wypadku decyzja administracyjna zawiera niejako *implicite* (tzn. wynikające bezpośrednio z treści art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r.) potwierdzenie obowiązku uiszczenia opłat;

2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 13 maja 1994 r., SAB/Wr/19/94 wyrażający odmienny pogląd prawny. Nie kwestionując, że obowiązek uiszczenia opłat za badania i inne czynności w ramach nadzoru sanitarnego i zapobiegawczego wynika bezpośrednio z przepisów art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Naczelny Sąd Administracyjny wyraża jednak w tym wyroku przekonanie, że podstawą do pobierania tych opłat nie może być tylko rachunek sporządzony przez stację sanitarno-epidemiologiczną, skoro stanowi on w istocie rzeczy tylko dowód zawarcia i wykonania umowy o świadczenie usług, zawartej przez tę stację z osobami fizycznymi lub prawnymi na podstawie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zgoła inny charakter mają natomiast czynności stwierdzające obowiązek opłat w zakresie badań w granicach nadzoru bieżącego i zapobiegawczego. Mają one cechę działań władczych (według werbalnego brzmienia uzasadnienia wyroku NSA "charakter publiczno-prawny"), skoro ani sam obowiązek ponoszenia opłat ani ich wysokość nie zależą od woli stron lub uznania organów inspekcji sanitarnej. Przesłanki te skłoniły Naczelny Sąd Administracyjny do wyrażenia tezy, mającej charakter końcowego wniosku, że opłaty za badania przeprowadzone w tym zakresie ustalane są w drodze decyzji administracyjnej.

3. Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 8 lutego 1994 r. III CZP 1/94 (OSP 1994 r. z. 7-8 poz. 139) wyjaśniająca, że opłaty za badania i inne czynności Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku z bieżącym i zapobiegawczym nadzorem sanitarnym, ustalane na podstawie art. 36 st. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. "mają charakter powstających bezpośrednio z przepisu prawa należności cywilno-prawnych Skarbu Państwa". Uchwała stwierdza dopuszczalność drogi sądowej o ustalenie, że należność z tytułu opłat nie istnieje oraz uznaje, że ściągnięcie należności następuje na podstawie tytułu wystawionego przez uprawnionego wierzyciela, który wskazuje w nim jako podstawę prawną przepisy prawa materialnego, z których należność i jej wysokość wynika.

Uchwała Sądu Najwyższego podjęta w tej sprawie, stanowiąca wyjaśnienie treści i sposobu stosowania wchodzących w rachubę przepisów prawa, musi być zatem poprzedzona szczegółową analizą trzech zasadniczych przesłanek wstępnych:

a) zawierających próbę wyjaśnienia charakteru prawnego stosunków zachodzących między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej a podmiotami podlegającymi nadzorowi sanitarnemu i zapobiegawczemu, ze szczególnym uwzględnieniem źródła obowiązku ponoszenia opłat za badania i inne czynności dokonywane w ramach tego nadzoru, trybu w jakim obowiązek ten może być ustalony, formy prawnej czynności organu o istnieniu lub nieistnieniu tego obowiązku, środków prawnych przysługujących podmiotom obciążonym tym obowiązkiem itp.;

b) ustosunkowanie się - w wypadku przyjęcia założenia ogólnego, że stosunki te o których mowa w pkt. a) mają charakter prawno-administracyjny - do kwestii, czy obowiązek ponoszenia opłat za badanie ustalony jest w jakimś szczególnym postępowaniu

administracyjnym, uregulowanym przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 14 marca 1985 r., a w sprawach nieunormowanych w tej ustawie także przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym m.in. wypowiedzenie się, czy postępowanie to kończy się w każdym wypadku wydaniem decyzji administracyjnej;

c) opowiedzenie się za lub przeciw pogładowi, że opłaty za badania przeprowadzone przez organy inspekcji sanitarnej należą do kategorii kosztów postępowania administracyjnego, które ustalane są w drodze postanowienia w rozumieniu art. 264 § 1 k.p.a., w którym właściwy organ określa wysokość opłat za badania, ustala osoby zobowiązane do ich ponoszenia, termin i sposób uiszczenia tych opłat.

Ad a) Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 8 lutego 1994 r. wyrażająca pogląd o cywilno-prawnym charakterze zobowiązania ponoszenia opłat na rzecz organów inspekcji sanitarnej nie zawiera w istocie rzeczy szerszego uzasadnienia tej tezy, gdyż z pewnością uzasadnieniem takim nie może być ogólna konstatacja o zobowiązaniu cywilno-prawnym Skarbu Państwa wynikającym bezpośrednio z przepisów prawa. Granica między stosunkami uregulowanymi przez prawo cywilne a stosunkami określonymi ogólnie jako "stosunki prawno - administracyjne" nigdy nie była wyraźna i nie jest ani potrzebne ani celowe jej omawianie w uzasadnieniu tej uchwały, tym bardziej że nigdy nie było jednolitości co do podziału systemu prawa na poszczególne gałęzie. Ograniczając zakres zainteresowań do tej kategorii stosunków społeczno-prawnych jakie powstają między organami administracji publicznej a osobami fizycznymi lub prawnymi, to mogą być one zaliczane zarówno do jednej jak i drugiej kategorii stosunków prawnych. Na ogół przyjmuje się, że stosunki cywilno-prawne mają swoisty majątkowy charakter, gdyż przedmiotem ich jest przynależność dóbr majątkowych, obrót tymi dobrami, świadczenie usług itp. Cechą znamionną tych stosunków ma być także równoprawny charakter wzajemnych uprawnień i pozycji stron, aczkolwiek w wielu aktach normatywnych elementy cywilno-prawne przeplatają się z elementami administracyjno-prawnymi, a także w wielu wypadkach decyzje administracyjne pociągają za sobą powstanie, zmianę lub ustanie stosunków cywilno-prawnych, jak również stanowią przesłankę zawarcia umowy określającej wzajemne zobowiązania między stronami. Rozpatrując ogół zadań i kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej można dostrzec w nich zarówno działanie z pozycji administracji publicznej dysponującej właściwymi dla takiego organu środkami działania władczego, jak i świadczenie usług - na podstawie dobrowolnie zawartej umowy - na rzecz osób fizycznych jak i prawnych. Do pierwszej z wymienionych tu kategorii stosunków zaliczyć należy ogół czynności podejmowanych w granicach tzw. bieżącego nadzoru sanitarnego, których cechą znamionną jest: a) prawo inspektora sanitarnego do wstępu o każdej porze do zakładów, obiektów użyteczności publicznej itp., b) żądanie informacji ustnych lub pisemnych, przesłuchiwanie osób, c) żądanie okazania dokumentów, d) pobieranie nieodpłatnie próbek na badania itp. Nieodpłatność poboru próbek na badanie dla inspekcji sanitarnej pociąga za sobą obowiązek ponoszenia kosztów tych badań przez osoby lub jednostki organizacyjne zobowiązane do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych, o ile badania te pozwoliły na stwierdzenie naruszenia tych wymagań. Stwierdzenie odpłatności tych badań zależy od oceny inspektora sanitarnego. Całokształt zatem stosunków zachodzących między organami inspekcji sanitarnej a podmiotami podlegającymi bieżącemu i zapobiegawczemu nadzorowi sanitarnemu jest znamionny dla stosunków zależności i

podporządkowania, a sam obowiązek ponoszenia opłat ma cechy zdarzenia, o którego powstaniu, wysokości, terminie i sposobie uiszczenia rozstrzyga się w sposób właściwy lub wręcz "typowy" dla stosunków administracyjno-prawnych. Okoliczność, że opłaty te wpływają do budżetu Państwa nie nadaje im charakteru należności cywilno-prawnych Skarbu Państwa, skoro między zainteresowanymi podmiotami nie powstało żadne zobowiązanie cywilno-prawne.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 lutego 1994 r. przyjmuje, że należności z tytułu opłat za badanie podlegają egzekucji administracyjnej zgodnie z art. 2 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 ze zm.). Istotnie § 1 pkt. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1986 r., Nr 1, poz. 4 ze zm.), przekazuje do egzekucji administracyjnej m.in. należności za świadczenia i usługi wykonane m.in. przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, a także realizację innych obowiązków z zakresu administracji rządowej i gminy, o ile wynikają one bezpośrednio z przepisów prawa. Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie dostrzega podstaw do kwalifikowania opłat za badania prowadzone przez inspekcję sanitarną jako należności za świadczenia lub usługi lub jako "obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisów prawa". W pierwszym przypadku tytułem wykonawczym może być m.in. rachunek jako potwierdzenie na piśmie ceny za świadczenie usług. Opłaty za przymusowe badania w ramach bezpośredniego nadzoru sanitarnego z pewnością nie należą jednak do tak rozumianej kategorii usług chociażby z tego względu, że rachunek przeważnie jest dowodem istnienia zobowiązania o wzajemnej, ekwiwalentnej wymianie dóbr lub usług, czego nie można dostrzec między organami inspekcji sanitarnej, a kontrolowanymi przez te organy podmiotami, przynajmniej w takim zakresie jaki występuje w niniejszej sprawie. Teza o opłatach jako obowiązku wynikającym "bezpośrednio z przepisów prawa" zostanie poddana krytycznej weryfikacji w dalszym fragmencie tego uzasadnienia.

Ad b). Określenie prawidłowego (tzn. zgodnego z prawem), trybu, w jakim powinno nastąpić stwierdzenie obowiązku ponoszenia opłat za badania wymaga innej refleksji. Wynikający z art. 37 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. obowiązek stosowania w postępowaniu przed organami inspekcji sanitarnej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie przesądza jeszcze sam przez się odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Kodeks normuje postępowanie w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji, nie wykluczając ze zrozumiałych względów wszelkich innych prawnych działań organów administracji właściwych dla ich ustawowo określonych kompetencji. W odniesieniu do inspekcji sanitarnej sprowadzają się one do sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, działalności zapobiegawczej i przeciwepidemiologicznej oraz oświatowej. Odpowiednio do tego zróżnicowane zostały prawne formy działania tego organu obejmujące wydawanie decyzji w wypadku stwierdzonych naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych, udzielanie doraźnych zaleceń, uwag i wniosków uzasadnionych wynikami przeprowadzonej kontroli. Pobieranie próbek do badań stanowi czynność "typową" dla bieżącego nadzoru sanitarnego, jednakże już sprawa odpłatności za takie badanie stanowi element rozstrzygnięcia zawierającego ocenę wyników badań i stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych. Uzależnienie obowiązku ponoszenia

opłat od tego warunku ustawowego wymaga od organu inspekcji sanitarnej działań ocennych i wartościujących, właściwych dla nieomal każdej decyzji administracyjnej, tzn. działań stanowiących fragment rozstrzygnięcia administracyjnego w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a. W rozstrzygnięciu tym mieści się indywidualne i konkretne stwierdzenie organu administracji o istnieniu (lub nieistnieniu) obowiązku ponoszenia opłat. Stwierdzenie takie w istocie rzeczy dezawuuje tezę o obowiązku ponoszenia opłat "z mocy samego prawa", na co trafnie zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w uzasadnieniu swego wyroku z dnia 13 maja 1994 r., SAB /Wr. 19/94. Obowiązek wynikający z ustawy realizuje się przez samoczynne poddanie się temu obowiązkowi przez podmiot prawa bez potrzeby jakichkolwiek działań pośrednich organu administracji konkretyzujących samo jego powstanie, zakres, sposób realizacji, termin itp. Poglądowi temu nie przeczy ani to, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. wysokość opłat za badanie jest ustawowo limitowana "wysokością kosztów ich wykonania" ani też to, że wysokość tę ustala kierownik jednostki organizacyjnej, która przeprowadziła badania. Okoliczności te stanowią jedynie określony fragment decyzji o obowiązku ponoszenia opłat, która w tym zakresie ma pewne cechy decyzji związanej. Oczywiście wydaje się, że w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia naruszeń wymagań zdrowotnych i higienicznych nie można jeszcze przesądzić kwestii, czy wszczęte w tej sprawie postępowanie zakończy się wydaniem decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r., czy też tylko wpisem do książki kontroli sanitarnej. Wybór prawnej formy zakończenia postępowania administracyjnego należy zawsze do prowadzącego postępowanie organu. Rzeczą tego organu jest zapewnienie, by w wypadku konieczności wydania decyzji administracyjnej zagwarantowane były uprawnienia procesowe stron w zakresie postępowania dowodowego, udziału stron w tym postępowaniu, a wszelkie ewentualne uchybienia w tym zakresie mogą być uzupełnione przez organ odwoławczy w trybie określonym w art. 136 k.p.a. Przypuszczenie o zbędności wydawania w takich wypadkach decyzji, skoro jakoby obowiązek uiszczenia opłat wynika "bezpośrednio lub wprost" z przepisu prawa, jest nieuprawnione. Istotnie system prawa traktowany jako całość zawiera liczne wypadki, gdy oczekiwany przez prawodawcę skutek następuje, bądź z dniem wejścia w życie określonego przepisu, bądź w innej dacie wskazanej bezpośrednio lub pośrednio w treści aktu prawnego. Ten zamiar prawodawcy musi jednak wynikać jednoznacznie z treści konkretnego przepisu upoważniającej do przyjęcia, że wybrany przepis działa proprio vigore, bez jakichkolwiek czynności podmiotu stosującego prawo, bądź poprzedzających powstanie określonego skutku, bądź czynności następujących po tym skutku. Jednym z licznych przykładów takiego szczególnego mechanizmu powstawania obowiązków prawnych może być chociażby art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (jednolity tekst: Dz. U z 1993 r., Nr 108, poz. 486 ze zm.), w myśl którego zobowiązanie podatkowe może powstać z chwilą zaistnienia okoliczności, z którymi przepisy prawa łączą powstanie takiego zobowiązania. Ten tryb powstania określonych skutków lub zdarzeń prawnych nie ma jednak zastosowania w rozpatrywanym wypadku, skoro art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. stanowi o konieczności "pobierania" opłat jako następstwa stwierdzonych naruszeń wymagań higienicznych. Czynnościowe ujęcie trybu stanowienia o obowiązku ponoszenia opłat jednoznacznie wskazuje na konieczność określonych działań organu, których istotna

treść - jak już wyżej wspomniano - sprowadza się do czynności ustalających, ocennych i rozstrzygających.

Ad c). W rozważaniach o charakterze prawnym opłat za przymusowe badania próbek lub inne czynności dokonywane przez stacje sanitarno-epidemiologiczne Sąd Najwyższy rozważył także kwestię, czy opłaty te stanowią w istocie rzeczy koszty postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 264 § 1 k.p.a. ustalone w drodze postanowienia organu. Uzasadniany jest on m.in. tym, że opłaty za badania - zgodnie z § 1 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 29 lipca 1992 r. w sprawie zasad ustalania wysokości opłat za badania i inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (M.P. Nr 27, poz. 192) - ustalone są w wysokości rzeczywistych bezpośrednich i pośrednich kosztów ich wykonania z doliczeniem procentowego narzutu wynikającego z pośrednich (tj. ogólnych) kosztów utrzymania stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wprawdzie kryteria ustalania wysokości tych kosztów są nieco odmienne od tych, które wymienione zostały w art. 263 § 1 k.p.a., to jednak - w myśl referowanego tu poglądu - generalne upoważnienie wynikające z § 2 art. 263 k.p.a. daje podstawę do tego, by organ administracji zaliczył do kosztów postępowania administracyjnego także i inne koszty "bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy".

Poglądu tego nie można uznać za uzasadniony, jeżeli rozumieć go w ten sposób, że sprawa opłat za badania może być jedynym przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w odrębnym postanowieniu wydanym w postępowaniu administracyjnym wszczętym wyłącznie dla osiągnięcia tego celu.

Postanowienia wydawane przez organy administracji nie rozstrzygają o istocie sprawy (por. art. 123 § 2 k.p.a.), gdyż dotyczą poszczególnych kwestii incydentalnych wynikających w toku postępowania. Ten "subsydiarny" charakter decydowania o kosztach postępowania administracyjnego wyraźnie zaznaczony w treści art. 264 § 1 k.p.a. jak gdyby wyklucza możliwość wszczęcia i prowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego dla potrzeb ustalenia obowiązku uiszczenia opłat za badania i ustalenia ich wysokości, a tylko taką sytuację faktyczną ma na uwadze Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w swym wniosku do Sądu Najwyższego i tylko taka sytuacja stanowi ośnowę rozważań zawartych w niniejszej uchwale. Jest to jednak tylko jedna z przesłanek nakazujących odrzucić przypuszczenie o dopuszczalności orzekania o opłatach w drodze postanowienia. Pozostałe wynikają pośrednio z poprzednich rozważań. Kwestia opłat za badania nie sprowadza się tylko do sposobu ustalenia ich wysokości. Ośnową decyzji ustalającej opłaty za badania jest rozstrzygnięcie o samym obowiązku ponoszenia tych opłat i jego zakresie. Przy takim rozumieniu jej treści nie można zamknąć w formule kwestii incydentalnych powstających w toku postępowania w rozumieniu art. 123 § 2 k.p.a. Istotne jest także i to, że dopuszczalność orzekania o kosztach w drodze postanowienia w istotnym stopniu ograniczałaby uprawnienia procesowe stron, skoro postanowienie nie musi zawierać wszystkich elementów ustanowionych dla decyzji (art. 126 w związku z art. 107 § 1 k.p.a.), wydawane są przeważnie bez udziału stron, a doręczane są im jedynie w wypadku, gdy mogą one być zaskarżone do sądu administracyjnego.

Nie należy oczywiście wykluczyć i praktyki takiej nie można uważać za sprzeczną z prawem, w której obowiązek ponoszenia opłat za badania zawarty zostanie w decyzji państwowego inspektora sanitarnego wydanej na podstawie art. 27 ust. 1, 2 lub 3 usta-

wy z dnia 14 marca 1985 r. Jednakże i w takim wypadku tej części decyzji administracyjnej nie należy traktować jako rozstrzygnięcia o kosztach postępowania administracyjnego, skoro rozstrzygnięcie to ma odrębny "automatyczny" byt i jest następstwem określonego procesu decyzyjnego wynikłego ze stwierdzonych i ocenionych naruszeń wymagań higienicznych i zdrowotnych.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy ustalił jak w sentencji uchwały.

=====