

**I SA/Łd 652/97 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Łodzi**

**Wyrok**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Łodzi**

**z dnia 8 kwietnia 1998 r.**

**I SA/Łd 652/97**

**TEZA nieoceniana co do aktualności**

Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: sędzia NSA J. Chlebny.

Sędziowie NSA: A. Świdarska, M. Zirk-Sadowski (sprawozdawca).

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zasadność skargi spółki z o.o. "F.P." w W. na decyzję Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 29 kwietnia 1997 r. w przedmiocie pozostawienia bez rozpoznania wniosku o wszczęcie postępowania celnego i na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) uchylił zaskarżoną decyzję oraz - zgodnie z art. 55 tej ustawy - zasądził od Prezesa Głównego Urzędu Ceł na rzecz skarżącej spółki dziesięć złotych tytułem zwrotu wpisu od skargi.

**Uzasadnienie faktyczne**

W dniu 25 listopada 1996 r. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością "F.P." z siedzibą w W. złożyła w Urzędzie Celnym w Ł. wniosek o wszczęcie postępowania celnego. Załącznikiem do wniosku była faktura nr 61809 z dnia 21 listopada 1996 r., wystawiona przez producenta niemieckiego, a sporządzona za pomocą techniki komputerowej.

Organ celny uznał, że dokument ten nie spełnia wymagań określonych w zarządzeniu Prezesa Głównego Urzędu Ceł z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 380), i decyzją z dnia 3 grudnia 1996 r., zawartą w jednolitym dokumencie administracyjnym SAD nr 070141/001053, wniosek o wszczęcie postępowania celnego Dyrektor Urzędu Celnego w Ł. pozostawił bez rozpatrzenia.

Od tej decyzji spółka wniosła odwołanie, podając, że dostarczyła organowi celnemu oryginał faktury, a zatem były podstawy do wszczęcia postępowania celnego.

Decyzją z dnia 29 kwietnia 1997 r. nr (...) Prezes Głównego Urzędu Ceł utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. W jej uzasadnieniu stwierdził, że stosownie do postanowień art. 53 ust. 1 prawa celnego organ celny w drodze decyzji pozostawia bez rozpatrzenia wnioski o wszczęcie postępowania, do którego nie dołączono niezbędnych załączników lub który nie odpowiada wymaganiom określonym w przepisach ustawy, jeżeli w terminie 7 dni mimo wezwania nie

uzupełniono braków. Prezes GUC przypominał również, że zgodnie z art. 50 ust. 1 tej ustawy podmiot dokonujący obrotu towarowego z zagranicą towarem, którego rodzaj lub ilość wskazują na przeznaczenie do działalności gospodarczej, składa wnioski o wszczęcie postępowania celnego w formie pisemnej. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 50 ust. 5 prawa celnego Prezes Głównego Urzędu Ceł w dniu 24 czerwca 1996 r. wydał zarządzenie w sprawie wniosków o wszczęcie postępowania celnego (M.P. Nr 38, poz. 380), w którym określił wymagania dla dokumentów załączanych do wniosków. Stosownie do § 2 ust. 2 pkt 1 zarządzenia do wniosku o wszczęcie postępowania celnego należy dołączyć oryginał faktury. Natomiast kopię faktury, fotokopię faktury przekazaną telefaksem lub fakturę sporządzoną z zastosowaniem komputera podmiot może dołączyć w razie odprawy ostatecznej towarów o zerowej lub zawieszonyj do zera stawce celnej i podatkowej (§ 3 ust. 6 pkt 2 zarządzenia) oraz w razie przewozu towarów przez polski obszar celny, jeżeli objęcie procedurą następuje w urzędzie celnym granicznym, a jej zakończenie następuje w urzędzie celnym wewnętrznym (§ 3 ust. 2 pkt 1 zarządzenia). Prezes GUC przypominał, że skarżąca spółka złożyła wniosek o wszczęcie postępowania celnego, a jako załącznik do niego dostarczyła fakturę sporządzoną za pomocą komputera. Ponieważ dokument ten nie odpowiadał wymaganiom określonym w przytoczonym wyżej zarządzeniu (...), organ I instancji wezwał stronę pismem z dnia 25 listopada 1996 r. do nadesłania w terminie 7 dni oryginału faktury zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy - Prawo celne. Ponieważ spółka nie odpowiedziała na to wezwanie, organ celny miał prawo pozostawić wniosek strony bez rozpoznania.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego spółka "F.P." wniosła o uchylenie decyzji organu odwoławczego. W uzasadnieniu skargi spółka przyznała, że art. 50 ust. 3 ustawy - Prawo celne stawia warunek dołączenia do wniosku o wszczęcie postępowania celnego oryginału faktury lub innego dokumentu służącego do ustalenia wartości celnej, przytoczone zaś wyżej zarządzenie Prezesa GUC w § 2 ust. 2 pkt 1 wymaga dołączenia oryginału faktury, a w razie jej braku - innego dokumentu określonego w § 3 ust. 6. Spółka jednak podkreśliła, że w ustawie - Prawo celne oraz w zarządzeniu Prezesa GUC nie zdefiniowano pojęcia "oryginału faktury", nie określono również pojęcia "faktury sporządzonej z zastosowaniem komputera", którym posłużono się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. W celu wyjaśnienia tych pojęć nie można, zdaniem spółki, przez analogię sięgać do innych uregulowań funkcjonujących w systemie prawa. Ustawodawca w prawie celnym nie odwołał się do innych przepisów, które definiowałyby te pojęcia. Próba sięgnięcia do ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), która jest ustawą generalnie regulującą rachunkowość, nie rozwiązuje problemu, ponieważ ustawodawca posługuje się tam pojęciem "dowodu księgowego", a nie "faktury". Zdaniem spółki, nie można również odwołać się do definicji faktury zawartej w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), skoro sam ustawodawca się do niej nie odwołał (choć mógł to zrobić wielokrotnie przy zmianie ustawy - Prawo celne), a określenie tego pojęcia w ustawie i w rozporządzeniu wykonawczym sporządzono do celów rozliczenia podatku. Zdaniem spółki, organy celne nie miały podstaw do uznania, że do wniosku o wszczęcie postępowania celnego nie dołączono oryginału faktury otrzymanej od eksportera niemieckiego.

W odpowiedzi na skargę Prezes Głównego Urzędu Ceił wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zajęte w sprawie.

### **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wychodząc poza granice skargi, do czego Sąd jest uprawniony na podstawie art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), należy przede wszystkim stwierdzić, że skarżąca spółka w czasie rozprawy, która odbyła się w dniu 8 kwietnia 1998 r. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, przedstawiła dokument SAD nr 070141/001107 z dnia 5 grudnia 1996 r.; dokonano nim odprawy identycznego towaru zakupionego przez spółkę u tego samego producenta niemieckiego, a do dokumentu dołączona była tzw. faktura komputerowa. W trakcie rozprawy Sąd ustalił również, że w decyzjach wydanych przed dniem wydania zaskarżonej decyzji organ celny uznawał za oryginał tzw. faktury komputerowe, pochodzące od tego samego producenta. Sąd uznał zatem, że organy celne w istotny dla sprawy sposób naruszyły zasady postępowania administracyjnego, wydając odmienną decyzję tylko w jednej sprawie, choć w pozostałych sprawach - rozstrzyganych na tle identycznych stanów faktycznych uznały fakturę komputerową za oryginał.

Organ administracji może zmienić pogląd co do treści prawidłowego rozstrzygnięcia, które powinno zapaść w danego typu sprawach, ale musi taką zmianę dokładnie uzasadnić, w szczególności wówczas, gdy zmienia pogląd w decyzjach wydanych w stosunku do tego samego adresata. Zmienność poglądów prawnych wyrażonych w decyzjach organów administracji w odniesieniu do tego samego adresata, wydanych na tle takich samych stanów faktycznych, ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej decyzji i bez bliższego uzasadnienia takiej zmiany, stanowi niewątpliwie naruszenie art. 8 k.p.a., gdyż może spowodować uzasadnione podważenie zaufania obywateli do organów Państwa oraz wpłynąć ujemnie na świadomość i kulturę prawną obywateli.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 55 tej ustawy.