



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24.10.17

Adam Bodnar

V.511.626.2014.BA/JG/EG

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Analiza skarg napływających do mojego Biura wskazuje na problem natury generalnej związany ze sposobem prowadzenia postępowań egzekucyjnych w administracji względem należności celnych powstałych przed dniem 1 maja 2004 r. (a więc przed akcesją Polski do Unii Europejskiej).

Z docierających do mnie sygnałów wynika, że w praktyce obrotu zdarzają się sytuacje, w których pomimo braku możliwości prowadzenia skutecznego postępowania egzekucyjnego w administracji, organy wielokrotnie wszczynają egzekucję w celu zapobieżenia przedawnieniu. Każdorazowe wszczęcie egzekucji skutkuje przerwaniem biegu terminu przedawnienia do dochodzenia należności celnych powstałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Oznacza to, że działania organów egzekucyjnych polegające na wszczynaniu egzekucji mogą prowadzić do wydłużania terminu przedawnienia. W konsekwencji, o czym niżej, należności celne powstałe przed dniem 1 maja 2004 r. mogą być dochodzone bez ograniczeń czasowych.

W tym kontekście wskazać należy, że stosownie do treści art. 26 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne (Dz. U. Nr 68 poz. 623, z późn. zm. – „Przepisy wprowadzające”), w sprawach, w których dług celny powstał przed uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, należy stosować przepisy dotychczasowe, a więc ustawę z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75 poz. 802, z późn. zm. – dalej: „Kodeks celny”).

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, sformułowanie „*przepisy dotychczasowe stosuje się*” użyte w przywołanym artykule Przepisów wprowadzających oznacza, że do postępowań dotyczących długu celnego powstałego przed dniem 1 maja

2004 r. należy stosować obowiązujące przed tą datą przepisy materialne i procesowe. Zasada ta dotyczy zarówno spraw, które po dniu 1 maja 2004 r. były w toku, jak i spraw, które zostały wszczęte po tej dacie, ale dotyczą długu celnego, który powstał przed datą akcesji – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z dnia 18 listopada 2008 r. (sygn. akt I GSK 9/08), z dnia 20 lutego 2007 r. (sygn. I GSK 559/06), z dnia 15 maja 2007 r. (sygn. I GSK 1381/06).

Zgodnie zaś z art. 242 § 4 Kodeksu celnego, kwot należności można dochodzić w ciągu 5 lat, licząc od dnia, w którym zostały zarejestrowane. Niemniej jednak bieg terminu przedawnienia może zostać przerwany na skutek wszczęcia egzekucji, lub wszczęcia postępowania karnego, postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe lub postępowania przed sądem administracyjnym (§ 5). Po każdym przerwaniu przedawnienie biegnie na nowo, począwszy od dnia: wniesienia wpłaty, ściągnięcia ostatniej wpłaty w trybie egzekucji administracyjnej lub stwierdzenia przez organ egzekucyjny, że egzekucja stała się bezskuteczna, uprawomocnienia się orzeczenia sądu wydanego w postępowaniu w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, albo wyroku lub postanowienia sądu administracyjnego (§ 6). Przedawnienie uwzględnia się z urzędu (§ 7).

Z przywołanych regulacji wynika, że w odniesieniu do należności celnych powstałych przed dniem 1 maja 2004 r. wszczęcie egzekucji przerywa bieg terminu przedawnienia dochodzenia należności celnej, a po każdym przerwaniu termin przedawnienia biegnie na nowo. W orzecznictwie wskazuje się, że na gruncie poprzedniego stanu prawnego nieuprawnione jest stanowisko, zgodnie z którym tylko pierwsze wszczęcie egzekucji przerywa bieg terminu przedawnienia – por. np. wyrok NSA z dnia 22 września 2011 r. (sygn. akt I GSK 534/10), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) w Opolu z dnia 16 września 2016 r. (sygn. akt I SA/Op 155/16), w Poznaniu z dnia 29 stycznia 2014 r. (sygn. akt I SA/Po 632/13).

Co istotne, ustawodawca w odmienny sposób uregulował zasady przedawnienia dochodzenia długu celnego w odniesieniu do należności, które powstały po dniu 1 maja 2004 r. Zgodnie z art. 65 ust. 7 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1880, z późn. zm. – dalej: „Prawo celne”), kwot należności celnych można dochodzić w terminie 5 lat licząc od dnia, w którym zostały zaksięgowane. Bieg przedawnienia terminu zostaje przerwany wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym dłużnik został zawiadomiony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zakończono postępowanie egzekucyjne (ust. 8). Niemniej jednak w ust. 9 art. 65 Prawa celnego dodano, że kolejne wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie przerywa biegu terminu przedawnienia.

W praktyce oznacza to, że bieg terminu przedawnienia przerywa pierwsza czynność egzekucyjna.

W uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo celne wprost wskazano, że treść ust. 8-11 art. 65 dotycząca terminów związanych z dochodzeniem należności jest analogiczna do art. 70 § 4-7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (ówczesny Dz. U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926, z późn.zm.). Zgodnie zaś z art. 70 § 5 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2005 r., kolejne wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie przerywało biegu terminu przedawnienia.

Reasumując, stwierdzić należy, że na gruncie Prawa celnego ustawodawca inaczej unormował kwestię przerywania biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do wszczynania kolejnych postępowań egzekucyjnych w porównaniu do regulacji wynikających z Kodeksu celnego. W przypadku należności celnych powstałych przed dniem 1 maja 2004 r. możliwe jest wielokrotne przerwanie biegu terminu przedawnienia na skutek ponownego wszczęcia egzekucji. Taka możliwość została wyłączona w odniesieniu do należności celnych powstałych po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

W tym kontekście pragnę podkreślić, że z punktu widzenia organu stojącego na straży konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich istotne jest, aby instytucja przedawnienia miała charakter realny. Przedawnienie powinno być postrzegane jako instrument pewności prawa. Instytucja przedawnienia ma bowiem na celu swoiste uporządkowanie stosunków pomiędzy wierzycielem celnym a dłużnikiem celnym przez wprowadzenie stabilności i jasności co do powinności stron tego stosunku prawnego.

Podobny pogląd prezentowany jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zapadłym na gruncie procedury podatkowej. W wyroku z dnia 17 lipca 2012 r. (sygn. akt P 30/11) Trybunał stwierdził, że instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych służy realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych. Pierwszą z nich jest konieczność zachowania równowagi budżetowej. Przedawnienie zobowiązań podatkowych działa bowiem dyscyplinująco na wierzyciela publicznego, zmuszając go do egzekwowania należności podatkowych w ściśle określonych ramach czasowych. Drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia, jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych.

Ponadto, w ocenie Trybunału wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak też określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy. Ustawodawca może równocześnie wybierać między różnymi konstrukcjami przedawnienia, ustanawiając odrębne terminy przeprowadzenia czynności weryfikujących wywiązywanie się podatników z ich obowiązków oraz odrębne terminy dla procedury egzekucji należności. Terminy te nie mogą jednak być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą pozostawać zbyt długie,

czyniąc przedawnienie instytucją pozorną – por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12).

Trybunał wyraźnie podkreśla, że w sytuacji gdy ustawodawca wprowadza instytucję, jaką jest przedawnienie, to powinien jednocześnie zapewnić obywatelowi możliwość realnego korzystania z niej w granicach ustawowo określonych. Tym samym, przy określaniu zasad regulujących funkcjonowanie instytucji przedawnienia (w szczególności tych o charakterze gwarancyjnym, tj. długość terminu przedawnienia, zasady jego zawieszania, przerywania, wyłączenia) należy przestrzegać standardów konstytucyjnych – por. wskazany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r. (sygn. akt P 30/11).

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu, w szczególności o ocenę praktyk stosowanych przez organy polegających na wielokrotnym wszczynaniu egzekucji w celu wydłużenia terminu przedawnienia do dochodzenia długu celnego powstałego przed dniem 1 maja 2004 r. Jednocześnie uprzejmie proszę o wskazanie, ile obecnie toczy się postępowań egzekucyjnych w administracji, mających na celu wyegzekwowanie należności celnych powstałych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, w których doszło do przerwania biegu terminu przedawnienia na skutek ponownego wszczęcia egzekucji.