

Uchwała z dnia 20 kwietnia 1995 r.
III AZP 7/95

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Towarzystwa Wspólnego Inwestowania S.A. w E. na decyzję Izby Skarbowej w E. z dnia 22 grudnia 1993 r., [...] w przedmiocie wymiaru opłaty skarbowej od umów pożyczek, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 20 kwietnia 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 17 lutego 1995 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

1. Czy działalność gospodarczą w zakresie udzielenia i zaciągania kredytów i pożyczek pieniężnych, zaliczoną w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 3 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359 z późn. zm.) do czynności bankowych, mogą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzić poza bankami oraz spółkami prawa handlowego, legitymującymi się zezwoleniem Prezesa Narodowego Banku Polskiego (wydanym w porozumieniu z Ministrem Finansów) - także inne jednostki organizacyjne.

w przypadku odpowiedzi przeczącej

2. Czy wykonywanie takiej działalności w celach zarobkowych podlega opłacie skarbowej ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

1. Spółce akcyjnej, która w latach 1991-92 udzielała w celach zarobkowych pożyczek pieniężnych bez zezwolenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego, o którym mowa w art. 11¹ ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359 ze zm.), nie przysługuje zwolnienie od opłaty skarbowej określone w § 68 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 1992 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 53, poz. 253);

2. Odmówił udzielenia odpowiedzi w pozostałym zakresie.

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

Naczelną Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejskowy w Gdańsku w postanowieniu z dnia 17 lutego 1995 r. przedstawił, na podstawie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. zagadnienie prawne, przytoczone na wstępie niniejszej uchwały, które powstało przy rozpoznawaniu skargi Towarzystwa Wspólnego Inwestowania S.A. w E. na decyzję Izby Skarbowej w E. z dnia 12 grudnia 1993 r. [...]. Decyzja ta będąca ostateczną decyzją organu odwoławczego utrzymała w mocy decyzję organu skarbowego pierwszej instancji ustalającą, że Towarzystwo Wspólnego Inwestowania S.A.

zobowiązane jest do zapłacenia kwoty 403.297.000 zł wraz z odsetkami z tytułu udzielania oprocentowanych pożyczek w latach 1991-1992. W uzasadnieniu Izba Skarbowa w E. stwierdziła, że Towarzystwo Wspólnego Inwestowania będąc spółką handlową udzielało w celach zarobkowych pożyczek bez stosownego zezwolenia Prezesa NBP i dlatego nie może korzystać ze zwolnienia od opłaty skarbowej, które przysługiwało spółkom handlowym udzielającym pożyczki w warunkach wymaganych w Prawie bankowym dla czynności bankowych.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Towarzystwo Wspólnego Inwestowania zarzuciło naruszenie przepisu § 68 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 1992 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 53, poz. 253), który - według skarżącego - przyznaje zwolnienie od opłaty skarbowej każdemu podmiotowi gospodarczemu prowadzącemu działalność w zakresie kredytowania oraz udzielania pożyczek bez jakiegokolwiek zależności od regulacji przewidzianych w Prawie bankowym.

Z takiego stanu faktycznego i takich różnic w poglądach co do treści powołanego wyżej przepisu powstało przedstawione zagadnienie prawne. Wątpliwości poważne nasuwa - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - to, czy przedmiotowe zwolnienie od opłaty skarbowej odnosi się do wszystkich podmiotów gospodarczych wykonujących działalność polegającą na zaciąganiu i udzielaniu pożyczek, czy wyłącznie do podmiotów, które prowadzą taką działalność na warunkach określonych w przepisach Prawa bankowego. Z kolei to zasadnicze dla rozstrzygnięcia sprawy zagadnienie zależy od rozstrzygnięcia wątpliwości co do regulacji z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 72, poz. 359), według której czynności bankowe mogą być wykonywane także przez jednostki organizacyjne nie będące bankami, jeżeli zostały do tego uprawnione na podstawie ustawy. Nie jest bowiem pewne do jakich ustaw odsyła powołany przepis Prawa bankowego, a zwłaszcza, czy mogą tu wchodzić w rachubę przepisy kodeksu cywilnego o pożyczce (art. 720-724). Taką możliwość - jak zauważa NSA - zdaje się dostrzegać Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 lutego 1994 r., III CZP 183/93 (OSNCP 1994 z. 6 poz. 196). Na powagę problemu wskazuje uzyskana od skarżącego na rozprawie informacja, że na terenie Polski działa już wiele spółek prawa handlowego, które zajmują się udzielaniem pożyczek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej bez zezwolenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego, określonego w art. 11¹ Prawa bankowego, gdyż wobec nieskorzystania do tej pory przez Prezesa NBP z upoważnienia przewidzianego w art. 11¹ ust. 3 Prawa bankowego do określenia w drodze zarządzenia trybu wydawania takich zezwoleń jest to możliwość czysto teoretyczna. Dalsza wątpliwość dotyczy konsekwencji uznania, że czynności zaliczone do bankowych w art. 11 Prawa bankowego, mogą wykonywać inne, poza bankami, jednostki organizacyjne tylko za zezwoleniem Prezesa NBP. Chodzi mianowicie o to, czy wykonywanie działalności gospodarczej bez zachowania warunków określonych prawem może podlegać opłacie skarbowej od czynności cywilnoprawnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kompetencja Sądu Najwyższego do swoistego współudziału w rozpoznawaniu sprawy przez Naczelną Sąd Administracyjny, według zasad określonych w art. 391 § 1 i

§ 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a., polega na tym, że Sąd Najwyższy rozstrzyga zagadnienie prawne, które wyłoniło się w tej sprawie, tj. w jej konkretnym zakresie faktycznym i prawnym. To ograniczenie należało uwzględnić i dostosować rozstrzygnięcie wynikłych w sprawie wątpliwości prawnych do konkretnych okoliczności tej sprawy, w której chodzi o ocenę legalności obciążenia opłatami skarbowymi spółki prawa handlowego, która w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, udzielała w celach zarobkowych pożyczek pieniężnych, ale nie dysponowała w tym zakresie zezwoleniem na wykonywanie czynności bankowych.

Przechodząc, do meritum przedstawionego zagadnienia, zgodzić się trzeba z Naczelnym Sądem Administracyjnym, że jego istota tkwi w przepisach powołanej ustawy - Prawo bankowe, a ściślej sprowadza się do pytania, czy działalność gospodarcza w zakresie udzielania pożyczek dozwolona jest na zasadzie - jak to określił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swego postanowienia - wolności gospodarczej, czy też podlega reglamentacji przewidzianej w Prawie bankowym dla czynności bankowych.

Wspomniana "wolność gospodarcza" została zadeklarowana w art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), stanowiącym, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Dla ustalenia granic wolności działalności gospodarczej konieczne jest więc odniesienie konkretnego stanu faktycznego do odpowiadających mu uregulowań prawnych, bo ostatecznie - jak to wynika z art. 4 powołanej ustawy - podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione. Istotne jest także zawarte w art. 10 pkt 4 ustawy o działalności gospodarczej zastrzeżenie, że odrębne ustawy mogą wprowadzać wymóg uzyskania zezwolenia na niektóre rodzaje działalności. Czy więc działalność gospodarcza, o którą w sprawie chodzi, podlega warunkom określonym w Prawie bankowym ?

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa bankowego ustala w sposób nie budzący wątpliwości, iż udzielanie i zaciąganie kredytów i pożyczek pieniężnych należy do czynności bankowych. Z kolei, zgodnie z art. 11 ust. 2 Prawa bankowego, do dokonywania czynności bankowych wymienionych w art. 1 (a więc także tych, o które chodzi w sprawie), są uprawnione banki z dodatkowymi zastrzeżeniami, które co do banków będą określone w ich statutach, a co do innych podmiotów wynikają m.in. z przepisu art. 11 ust. 5 tego Prawa. Ten ostatnio powołany przepis stanowi, że czynności bankowe, tj. te które w zasadzie - jak to wyżej wskazano - należą do banków mogą być wykonywane także przez jednostki organizacyjne nie będące bankami, jeżeli zostały do tego uprawnione na podstawie ustawy. Tak więc z tych uregulowań wynika, że obejmują one wykonywanie działalności w zakresie udzielania i zaciągania kredytów i pożyczek pieniężnych nie tylko przez banki, ale także przez inne jednostki organizacyjne, z tym, że te ostatnie muszą mieć dodatkowo przewidzianą w ustawie podstawę upoważniającą. Taką podstawę stanowi przede wszystkim regulacja zawarta bezpośrednio w ustawie Prawo bankowe, w jej art. 11¹. Nie może być natomiast uznany za ustawę upoważniającą do dokonywania czynności bankowych kodeks cywilny w jego przepisach dotyczących pożyczki, gdyż nie mają one ani podmiotowych, ani przedmiotowych cech regulacji, do której odsyła art. 11 ust. 5 Prawa bankowego. W

tym przepisie odsyła się do przepisów ustawowych, które ustalają uprawnienie dla jednostek organizacyjnych nie będących bankami do dokonywania czynności bankowych. Natomiast wspomniane przepisy kodeksu cywilnego adresowane są do wszystkich podmiotów prawa cywilnego i regulują umowę pożyczki a nie działalność gospodarczą w zakresie udzielania i zaciągania kredytów i pożyczek pieniężnych.

W tej sytuacji przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny wątpliwości powinny być rozwiązywane zgodnie z reglamentacją czynności bankowych określoną w ustawie Prawo bankowe i w konsekwencji należy przyjąć, iż wykonywanie czynności bankowych przez spółki prawa handlowego może następować wyłącznie za zezwoleniem Prezesa Narodowego Banku Polskiego wydanym według zasad i w trybie określonym w art. 11¹ Prawa bankowego. Powołane wyżej przepisy Prawa bankowego wyrażają bowiem intencję ustawodawcy ażeby wykonywanie wszelkich czynności bankowych zostało poddane szczególnemu reżimowi prawnemu, w tym rejestracyjno-koncesyjnemu, połączonemu ze sprawowaniem określonej kontroli i nadzoru.

Stosownie do art. 11¹ ust. 1 i 2 Prawa bankowego Prezes Narodowego Banku Polskiego w porozumieniu z Ministrem Finansów może udzielać spółce prawa handlowego zezwolenia na wykonywanie niektórych czynności bankowych, z wyłączeniem jednakże przyjmowania wkładów oszczędnościowych i lokat terminowych, emitowania papierów wartościowych i wydawania gwarancji bankowych. W zezwoleniu tym ponadto muszą być określone szczegółowo warunki wykonywania dopuszczonych nim czynności bankowych. Regulacja ta wskazuje wyraźnie, że wykonywanie każdej z czynności bankowych, w tym tych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 4 Prawa bankowego powinno być poddane szczegółowemu określeniu, co jest uzasadnione działaniem w obszarze, w zasadzie należącym do banków, których tworzenie, organizacja i działalność poddana jest szczególnej reglamentacji prawnej. Z tego powodu ustawa w art. 11¹ ust. 3 przewiduje wydanie przepisów określających tryb wykonywania nadzoru nad realizacją czynności bankowych dopuszczonych na podstawie zezwolenia jednostkom organizacyjnym nie będącym bankami.

Z przedstawionym wyżej kierunkiem interpretacji przepisów Prawa bankowego nie pozostaje w sprzeczności powołana przez Naczelny Sąd Administracyjny, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 lutego 1994 r., III CZP 183/93 (OSNCP 1994 z. 6 poz. 137) stwierdzająca, że: "Celem fundacji ustanowionej przez przedsiębiorstwo państwowe może być udzielanie pracownikom tego przedsiębiorstwa oprocentowanych pożyczek na zakup materiałów w spółce, mającej wykupić lub wydzierżawić to przedsiębiorstwo lub w spółkach powstałych w wyniku restrukturyzacji innych, określonych rodzajowo jednostek". W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że brak podstaw do kwalifikowania działalności określonej fundacji, o której w tej uchwale mowa, na gruncie Prawa bankowego, wynika ze szczególnych warunków i celów tej działalności nie nakierowanej na osiągnięcie zysku, ale związanej ściśle z prywatyzacyjnym przekształceniem określonego przedsiębiorstwa i działalnością ograniczoną do kręgu pracowników tego przekształconego przedsiębiorstwa.

Jeżeli chodzi o niewydanie przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego w porozumieniu z Ministrem Finansów zarządzenia określającego tryb wydawania zezwoleń, o których mowa w art. 11¹ ust. 1 Prawa bankowego, to trzeba stwierdzić, że zawarte w art. 11¹ ust. 3 upoważnienie należy rozumieć nie tylko jako kompetencyjne

uprawnienie, ale i jako obowiązek zrealizowania wyrażonej w tym przepisie społecznej i gospodarczej potrzeby. Zwlekanie z wykonaniem tak ustanowionego obowiązku przez zobowiązany do tego przez ustawę organ nie jest właściwe i powoduje istotne negatywne następstwa, godzi bowiem w uprawnienia podmiotów gospodarczych, które nie mogą uzyskać wymaganego prawem zezwolenia na wykonywanie niektórych czynności bankowych z powodu braku przepisów regulujących zasady i tryb udzielania takich zezwoleń.

Ponadto - jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny - obserwuje się w praktyce działalność różnych jednostek usługowych w rozważanym zakresie, z pominięciem wymaganych warunków i bez wykonywania założonego przez ustawodawcę systemu nadzoru. Negatywna ocena powstrzymania się od wydania przepisów wykonawczych (co godzi w spójność systemu prawnego), nie stwarza jednakże w rozważanym zagadnieniu luki prawnej, uzasadniającej jej wypełnienie w indywidualnych aktach stosowania prawa. Według bowiem zasadniczego uregulowania ustawowego, nie jest dopuszczalne prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie czynności bankowych przez jednostki organizacyjne nie będące bankami, bez wymaganego zezwolenia właściwego organu.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w obecnej sytuacji spółka prawa handlowego, która prowadziła w 1991-1992 r. działalność gospodarczą w zakresie udzielania pożyczek pieniężnych, bez koniecznego w tym zakresie zezwolenia właściwego organu, czyniła to z naruszeniem prawa, co pozbawiało ją uprawnienia przewidzianego w § 68 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 1992 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 53, poz. 253), a poprzednio w § 67 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 października 1991 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 90, poz. 405). Stosownie bowiem do tych przepisów zwolnienie od opłaty skarbowej od umowy pożyczki przysługuje w stosunku do pożyczek udzielanych przez podmioty gospodarcze prowadzące działalność w zakresie kredytowania oraz udzielania pożyczek. Nie budzi wątpliwości pogląd wyrażony w sprawie przez organy skarbowe obu instancji, że w powołanym przepisie chodzi wyłącznie o legalną działalność gospodarczą w zakresie kredytowania oraz udzielania pożyczek. Ujmując to od strony podmiotowej należy stwierdzić, że za podmiot gospodarczy prowadzący działalność w zakresie kredytowania albo udzielania pożyczek w rozumieniu wskazanych przepisów o opłacie skarbowej nie może być uznana spółka prawa handlowego, nie będąca bankiem i nie mająca zezwolenia na wykonywanie takich czynności bankowych, wydanego na zasadach określonych w art. 11¹ Prawa bankowego. W konsekwencji braku podstaw do zwolnienia od opłaty skarbowej od umowy pożyczki, powinny być zastosowane przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 4, poz. 23 ze zm.), zwłaszcza jej art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. c i art. 4 oraz odpowiednie przepisy ww. rozporządzeń, według których cywilnoprawne umowy pożyczki podlegają opłacie skarbowej w określonej wysokości.

Z powyższych przyczyn, Sąd Najwyższy na zasadzie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w sentencji uchwały.

=====