

Wyrok z dnia 19 września 1996 r.
I PO 7/96

Krajowa Rada Notarialna nie ma kompetencji do podejmowania uchwał ustalających wykładnię prawa powszechnie obowiązującego.

Przewodniczący SSN: Walerian Sanetra (sprawozdawca), Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Jerzy Kuźniar.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 19 września 1996 r., sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę [...] z dnia 28 października 1995 r. dotyczącą wniosku Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 sierpnia 1995 r. w sprawie uchylenia uchwały [...] Krajowej Rady Notarialnej z dnia 28 grudnia 1993 r. w sprawie obliczania podatku od towarów i usług przy czynnościach notarialnych

1. o d d a ł i ł skargę;
2. z a s ą d z i ł od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Krajowej Rady Notarialnej kwotę 150 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

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

Krajowa Rada Notarialna na posiedzeniu w dniu 28 października 1995 r. podjęła uchwałę [...] o następującej treści: "w związku z wnioskiem Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 sierpnia 1995 r. w sprawie wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały uchylającej uchwałę [...] z dnia 28 grudnia 1993 r. w sprawie obliczania podatku od towarów i usług (VAT) przy czynnościach notarialnych - Krajowa Rada Notarialna stwierdza, że od dnia podjęcia uchwały (28 grudnia 1993 r.) stan prawny, którego dotyczy ta uchwała nie uległ zmianie. Ponadto uchwała Nr 37 jest przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego, posiada więc przymiot rzeczy osądzonej. Zatem nie zachodzi potrzeba ponownego rozpoznania sprawy".

Uchwała ta została na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91) zaskarżona przez Ministra Sprawiedliwości, który zarzucił jej sprzeczność z prawem i wniósł o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy Krajowej Radzie Notarialnej do ponownego rozpoznania lub o uchylenie obu jej uchwał (z dnia 28 października 1995 r. oraz z dnia 28 grudnia 1993 r.).

Minister Sprawiedliwości jest zdania, że mając na względzie stan prawny obowiązujący w sprawie wynagrodzenia notariuszy, jak i sposobu ustalania podatku od towarów i usług, uznać należy, że obie uchwały [...] są sprzeczne z tymi przepisami. Nie można przy tym podzielić stanowiska Krajowej Rady Notarialnej, że fakt, iż uchwała [...] była przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, ogranicza uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia w sprawach, których uchwała ta dotyczyła, do Krajowej Rady Notarialnej w oparciu o art. 48 Prawa o notariacie. Stanowisko wyrażone w tym względzie przed Krajową Radą Notarialną uznać należy za sprzeczne z prawem.

W 1993 r. kierownictwo resortu sprawiedliwości w porozumieniu z Krajową Radą Notarialną oraz Ministerstwem Finansów odstąpiło od wprowadzenia zmian w taksie

notarialnej ustalając, że obniżenie wynagrodzeń nastąpi poprzez wprowadzenie podatku od towarów i usług w ramach obowiązujących stawek. Porozumienie to było respektowane do czasu podjęcia przez Krajową Radę Notarialną w dniu 28 grudnia 1993 r. uchwały [...] w sprawie zasad obliczania podatku od towarów i usług (VAT) przy czynnościach notarialnych. Uchwała ta stanowi, że podatek "jest pobierany obok tego wynagrodzenia" - ustalonego z klientem. Tej treści zasada pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, które wyraziło pogląd, że wysokość wynagrodzenia i kwota podatku mieści się "nie obok", a w kwocie należnej, nie przekraczającej jednak stawki maksymalnej taksy notarialnej za daną czynność.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 11 października 1994 r., I PO 11/94, oddalił skargę Ministra Sprawiedliwości od uchwały [...] Krajowej Rady Notarialnej z dnia 28 grudnia 1993 r. w sprawie zasad obliczania podatku od towarów i usług przy czynnościach notarialnych. Z uzasadnienia wyroku wynika jednakże, iż uznał on, że uchylenie uchwały [...] z dnia 28 grudnia 1993 r. nie jest możliwe tylko dlatego, iż nie zachodzi rażące naruszenie przepisów prawa, a wniesienie skargi nastąpiło po upływie terminu wyznaczonego w art. 47 § 1 ustawy - Prawo o notariacie (w takim przypadku skarga może zostać uwzględniona tylko w razie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa). W ocenie Ministra Sprawiedliwości nie oznacza to jednak, że kwestionowana uchwała [...] nie narusza w ogóle prawa. Uchybienia przepisom prawa należy określić jako zwykłe. Wskazać bowiem należy, że maksymalne wynagrodzenie notariusza, co wynika z brzmienia § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz. U. Nr 33, poz. 146 ze zm.) - określone jest właśnie w tym paragrafie. Natomiast możliwość określenia wynagrodzenia nie przekraczającego dwukrotnego maksymalnego wynagrodzenia przewidziana w § 1 ust. 3, stanowi podstawę do przyjęcia wynagrodzenia zwanego jako wyższe. Pobieranie więc "obok" wynagrodzenia maksymalnego, ustalanego według § 2 ust. 1 również podatku od towarów i usług pozostaje w sprzeczności z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz. U. z 1988 r., Nr 27, poz. 195 ze zm.) w brzmieniu określonym w art. 41 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Z przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o cenach wynika wprost, że cena usługi opodatkowanej podatkiem od towarów i usług, obejmuje należność, którą nabywca obowiązany jest zapłacić sprzedawcy (świadczącemu usługi) za usługę wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług. Przy czym przez cenę, którą nabywca obowiązany jest zapłacić za usługę (czynność notarialną) należy rozumieć wynagrodzenie notariusza według taksy notarialnej ustalonej na podstawie art. 5 ustawy - Prawo o notariacie. Zatem kwota należna od strony za dokonanie czynności notarialnej powinna obejmować - odmiennie niż to przyjęła w kwestionowanej uchwale Krajowa Rada Notarialna - wynagrodzenie notariusza wraz z kwotą należnego podatku (o ile notariusz jest płatnikiem podatku VAT), przy czym suma tych składników nie może przekraczać maksymalnej stawki wynagrodzenia określonej w taksie notarialnej. Uchwała Krajowej Rady Notarialnej, wprowadzając odmienną i sprzeczną z wymienionymi zasadami praktykę, narusza wskazane wyżej przepisy prawa. Dlatego też nie można się również zgodzić z oceną zawartą w pkt 2 uchwały [...].

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje, według Ministra Sprawiedliwości,

potwierdzenie w wydanej ostatnio uchwale Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 1995 r. (III CZP 4/95) dotyczącej wynagrodzenia adwokata, w której przyjęto, "iż do wynagrodzenia i wydatków jednego adwokata, zaliczanych do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata (art. 98 § 3 KPC) nie dolicza się podatku VAT, płaconego od usług adwokackich na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towaru i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.)". Sąd Najwyższy przyjął, jak wynika z uzasadnienia, że pobranie obok maksymalnego wynagrodzenia adwokackiego dodatkowo podatku VAT pozostawałoby w sprzeczności z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach w brzmieniu określonym w art. 41 powołanej wyżej ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r., według którego cena usługi opodatkowanej podatkiem od towaru i usług obejmuje cenę, którą nabywca usługi obowiązany jest za nią zapłacić wraz z kwotą należnego podatku. Odmienna wykładnia równałaby się przyjęciu, że podatnikiem podatku VAT jest strona korzystająca z pomocy adwokata, a nie adwokat. Ten byłby wówczas jedynie płatnikiem. Takie założenie pozostawałoby w sprzeczności z przepisami regulującymi obowiązki podatkowe, w tym również art. 5 ustawy z 1993 r.

Zdaniem skarżącego wynagrodzenie notariusza - określone zgodnie z art. 5 Prawa o notariacie oraz na podstawie przepisów rozporządzenia o taksie notarialnej - jest wynagrodzeniem, do którego ma zastosowanie art. 538 KC, czyli cena za usługę notarialną ustalona stosownie do wyżej wymienionych przepisów nie może być wyższa od ceny w tych przepisach określonej. Z uwagi na to, że cena ta jest ceną maksymalną, nie jest możliwe doliczenie do niej podatku VAT. Sprzeczne to jest bowiem nie tylko z zasadą wyrażoną w omawianych przepisach, lecz również z treścią art. 1 ust. 2 ustawy o cenach (w brzmieniu ustalonym w art. 41 ustawy o podatku od towarów i usług) w związku z art. 15 ust. 1 tejże ustawy. Zgodnie bowiem z tym przepisem "kwota należna obejmuje całość świadczenia należnego od nabywcy". "Kwota należna", to znaczy cena, a cena ta - zgodnie z treścią art. 5 Prawa o notariacie - nie może być wyższa niż określone w taksie notarialnej stawki maksymalne. Na nabywcy, czyli stronie czynności notarialnej, nie ciąży zobowiązanie do zapłaty ceny wyższej niż maksymalna, a notariusz o ile otrzymał cenę wyższą obowiązany jest zwrócić stronie pobraną różnicę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w istocie - pośrednio - sprowadza się do żądania uchylenia uchwały [...] z 1993 r. Krajowej Rady Notarialnej, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 11 października 1994 r., I PO 11/94), a jednocześnie - podobnie jak w pierwszej sprawie - złożona została z przekroczeniem sześciomiesięcznego terminu z art. 47 § 1 Prawa o notariacie. Rozpatrując skargę Ministra Sprawiedliwości na uchwałę z 28 grudnia 1993 r. Sąd Najwyższy nie dopatrywał się rażącego naruszenia przez nią prawa wskutek zamieszczenia w niej określonych ustaleń dotyczących obliczania wynagrodzenia notariusza w związku z koniecznością opłacania przez niego podatku od towarów i usług (VAT). Oceny tej nie zmienia Sąd Najwyższy w niniejszym składzie rozpoznając nową skargę Ministra Sprawiedliwości, gdyż w gruncie rzeczy - co wynika zarówno z zawartych w niej wniosków, jak i z jej uzasadnienia - idzie w niej o uchylenie uchwały [...] z 28 grudnia 1993 r., a jednocześnie dla odmiennego rozstrzygnięcia

sprawy (przy przyjęciu, że zachodzi "zwykłe" naruszenie prawa), z uwagi na przekroczenie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego dla jej wniesienia, konieczne byłoby wykazanie, iż zachodzi rażące naruszenie prawa, co już raz (poprzednio) zostało przez Sąd Najwyższy odrzucone z przyczyn, które należy podzielić.

Sąd Najwyższy rozpoznający sprawę w niniejszym składzie podziela w szczególności wywody zamieszczone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1994 r., w których przyjęto, że aby można było uchylić uchwałę [...] z dnia 28 grudnia 1993 r., konieczne byłoby nie budzące wątpliwości stwierdzenie, iż uchwała ta nie tylko narusza prawo, lecz że narusza je w sposób rażący. Pojęcie rażącego naruszenia prawa należy do tzw. zwrotów niedookreślonych, co sprawia, iż w każdym konkretnym przypadku rzeczą sądu jest stwierdzenie, czy z tego rodzaju kwalifikowanym naruszeniem prawa mamy do czynienia, czy też nie. Rozstrzygając sprawę, sąd powinien jednak zawsze - szczególnie zaś wówczas, gdy stanowiska stron są rozbieżne - wziąć pod uwagę dotychczasowe stanowisko orzecznictwa i ewentualnie piśmiennictwa. W dotychczasowym zaś orzecznictwie sądowym pojęcie "rażącego naruszenia prawa" traktowane jest ze znaczną ostrożnością i w sposób sugerujący raczej zwężającą interpretację. Tytułem przykładu w orzecznictwie NSA (np. V SA 86/92, V SA 466/92, SA 28/88, SA 187/88 i wiele innych) przyjmuje się, iż rażące naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy treść aktu pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter naruszenia powoduje, iż w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Podobne stanowisko zajmowane jest też w orzecznictwie Sądu Najwyższego (między innymi III ARN 56/93). Zwraca też uwagę pogląd Sądu Najwyższego (III CRN 314/87), iż nie zachodzi rażące naruszenie prawa wówczas, gdy istnieje możliwość przyjęcia rozwiązania alternatywnego, co oznacza, że sama tylko odmiennność interpretacyjna w odniesieniu do pewnego przepisu nie może być kwalifikowana, jako "rażące" naruszenie prawa. Podobne poglądy wyrażane są także w polskim piśmiennictwie prawniczym (między innym Z. Smoktunowicz, J. Borkowski, W. Dawidowicz i in.). Zgodzić należy się, że na tym tle - jak przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 października 1994 r. - niemożliwe jest przyjęcie poglądu, iż w rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa, co pozwoliłoby na uchylenie zakwestionowanej przez Ministra Sprawiedliwości uchwały po upływie sześciomiesięcznego terminu. Różnica poglądów między Krajową Radą Notarialną a Ministrem Sprawiedliwości jest typową różnicą w interpretacji prawa, a merytoryczny pogląd Krajowej Rady Notarialnej co do możliwości pobierania podatku VAT "obok" wynagrodzenia należnego notariuszowi nie może być zdyskwalifikowany jako ewidentnie sprzeczny z prawem i powodujący skutki nie do przyjęcia z punktu widzenia praworządności. Wskazują na to również znajdujące się w aktach sprawy (I PO 11/94) opinie profesorów teorii prawa (dotyczące przyjętej metody wykładni) i prawa finansowego (dotyczącego zgodności przyjętej przez Radę wykładni z przepisami tego prawa).

Rozpoznając poprzednią sprawę Sąd Najwyższy miał także na uwadze - ponowiony również w niniejszej sprawie - zarzut, iż Krajowa Rada Notarialna nie jest uprawniona do wyrażenia stanowiska w sprawie sposobu obliczania podatku. Uprawnienie to znajduje się bowiem w kompetencji Ministra Finansów zgodnie z art. 2 pkt 12

ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach finansowych i izbach skarbowych (Dz. U. Nr 45, poz. 289 ze zm.) oraz § 2 pkt 5 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1982 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i podległych mu organów w zakresie kontroli finansowej (Dz. U. z 1983 r. Nr 3, poz. 19). Zarzut ten jest zasadniczo trafny jakkolwiek nie uzasadnia to jeszcze twierdzenia - co pośrednio wynika z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1994 r. i z czym się należy zgodzić - iż przekroczenie ram przysługujących Krajowej Radzie Notarialnej kompetencji, w tym wypadku, stanowi rażące naruszenie prawa.

Z przepisu art. 40 § 1 pkt 4 Prawa o notariacie (powołanego jako podstawa podjęcia przez Krajową Radę Notarialną uchwały [...] z dnia 28 grudnia 1993 r.) nie wynika, że kompetencja tego organu obejmuje możliwość wiążącego wypowiedziania się przezeń we wszystkich sprawach przedstawianych mu przez Ministra Sprawiedliwości lub inne organy samorządu notarialnego, niezależnie od tego, czego one dotyczą. W szczególności kompetencja Krajowej Rady Notarialnej, polegająca na wiążącym, nawet gdy związanie dotyczyć miałoby jedynie członków samorządu notarialnego, rozstrzyganiu określonego problemu, w następstwie przedstawienia sprawy przez inne organy samorządu notarialnego, nie obejmuje upoważnienia do podejmowania uchwał poza zakresem zagadnień, które należą do właściwości tych organów. W zakresie działania tych organów nie mieści się ustalanie w sposób ogólny wykładni powszechnie obowiązującego prawa. Kompetencja ta nie przysługuje także Krajowej Radzie Notarialnej, nawet gdyby znaczenie dokonanej przez nią wykładni prawa powszechnie obowiązującego miało się ograniczać tylko do wpływu na działania (czynności) podejmowane przez członków samorządu notarialnego (notariuszy). Upoważnienie do wiążącego dokonywania tzw. abstrakcyjnej wykładni prawa powszechnie obowiązującego - tak jak to jest np. w wypadku Trybunału Konstytucyjnego, który dokonuje powszechnie obowiązującej wykładni ustaw - musi wynikać z wyraźnego sformułowania ustawy, z czym nie mamy do czynienia w przypadku Krajowej Rady Notarialnej. Nie można pominąć także, że w pewnych przypadkach nie tylko uprawnienia do wiążącego ustalania wykładni prawa, ale nawet niewiążąca bezpośrednio wykładnia, dokonywana zwłaszcza przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.), ma wyraźne zakotwiczenie w ustawie. Świadczy to o tym, że ustawodawca stara się bezpośrednio w ustawach reglamentować prawo do dokonywania abstrakcyjnej wykładni prawa przez poszczególne organy, dając jednocześnie w ten sposób wyraz stanowisku, iż kompetencja tego typu musi mieć wyraźne oparcie w przepisach obowiązującej ustawy i nie można jej wywodzić z ogólnych, niezbyt jednoznacznych określeń Prawa o notariacie. Oznacza to tym samym, że dokonując w istocie wiążącej - co najmniej w intencjach, jak i w praktycznych skutkach - interpretacji prawa powszechnie obowiązującego, Krajowa Rada Notarialna podjęła uchwałę, która nie mieści się w jej kompetencjach przyznanych jej przez ustawę. Mając jednakże na uwadze mogące się rodzić wątpliwości co do charakteru prawnego tej uchwały (jej konsekwencji prawnych) oraz pewną niejednoznaczność sformułowań Prawa o notariacie w tym względzie, Sąd Najwyższy jest zdania, że istnieją podstawy, by stwierdzone uchybienie wobec obowiązującego porządku prawnego nie było w tym wypadku kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa.

Z powyższych powodów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====