

Andrzej Wróbel

Przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach samorządu notarialnego

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie wybranych orzeczeń Sądu Najwyższego, odnoszących się do ustroju i kompetencji samorządu notarialnego. Sąd Najwyższy (Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), rozpoznając wnoszone na podstawie art. 47 § 1 prawa o notariacie skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwały organów samorządu notarialnego i oceniając zgodność z prawem tych uchwał, wyraża poglądy prawne dotyczące podstawowych aspektów organizacji tego samorządu.

Główne zagadnienia będące przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego w sprawach samorządu notarialnego można uporządkować w sposób następujący:

- 1) prawnokonstytucyjny status samorządu notarialnego,
- 2) kompetencje samorządu notarialnego i jego organów,
- 3) zakres i formy stanowienia prawa przez samorząd notarialny.

1. Prawnokonstytucyjny charakter samorządu notarialnego

Wypowiedzi Sądu Najwyższego odnoszące się do prawnokonstytucyjnej pozycji samorządu notarialnego są nieliczne, co należy wiązać z unikaniem przez Sąd Najwyższy wypowiedzania się w kwestiach ogólniejszej natury, jeżeli nie jest to konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy.

W wyroku z dnia 13 maja 1999 r. III SZ 1/99 (jeszcze nie publikowany) Sąd Najwyższy stwierdził, że „samorząd zawodowy jest instytucją konstytucyjną, której zasadnicze zręby określił przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że samorząd notarialny w wykonywaniu swoich ustawowo określonych zadań powinien kierować się nie tylko i nie przede wszystkim interesem zrzeszonych w nim osób, lecz interesem publicznym. W odróżnieniu bowiem od zrzeszeń prawa cywilnego, których celem jest przede wszystkim zaspokojenie i ochrona interesów ich członków, celem samorządu zawodowego, jako osoby prawa publicznego, jest – co wynika wprost z powyższego przepisu Konstytucji – ochrona interesu publicznego”. Założenie to doprowadziło Sąd Najwyższy do konkluzji, iż „zadania samorządu notarialnego są zadaniami publicznymi, a zatem należy je ujmować w kategoriach obowiązku, a nie w kategoriach uprawnienia i uznania, a ponadto wykonywanie zadań publicznych przez samorząd notarialny podlega nadzorowi i kontroli ze strony Państwa”. W orzeczeniu tym podkreślano, że „do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej”. W orzeczeniu z dnia 14 października 1999 r. III SZ 2/99 (jeszcze nie publikowany) Sąd Najwyższy, uzasadniając związanie samorządu notarialnego przepisem art. 7 Konstytucji RP w podejmowaniu uchwał, stwierdził, że „samorząd notarialny nie jest wprawdzie organem władzy publicznej *sensu stricto*, lecz jako samorząd zawodowy reprezentujący osoby zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji) pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej”.

2. Kompetencje samorządu notarialnego i jego organów

Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiadał się co do charakteru prawnego ustawowo określonych zadań i kompetencji samorządu notarialnego i jego organów. W wyroku z dnia 13 maja 1994 r. I PO 4/94 (OSNAPiUS

1994, nr 3, poz. 52) Sąd Najwyższy sformułował tezę o fundamentalnym znaczeniu: „Organ samorządu zawodowego notariuszy nie może, mocą własnej uchwały, odmówić wykonywania kompetencji powierzonej mu przepisem ustawy”. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdzono między innymi, że „opiniowanie kandydatów na stanowiska notariuszy stanowi przedmiot kompetencji samorządowego organu notarialnego”. Pojęcie kompetencji zaś „łączy w sobie różne elementy: zadania organu ustalone przez odpowiednie przepisy prawa i odpowiadające tym zadaniom obowiązki i uprawnienia. Kompetencja jednak nie może być przez organ, któremu prawo ją powierza, drogą jego własnego działania ani zwiększona, ani zmniejszona, ani też przeniesiona na inny organ lub jednostkę (chyba że prawo wyraźnie go do tego upoważnia). Kompetentny organ nie może się zatem „zrzec” swej kompetencji, bowiem jest ona w świetle prawa nie tylko uprawnieniem, lecz przede wszystkim obowiązkiem działania w określonej sferze spraw”. Zbliżone stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 maja 1994 r. I PO 7/94 (OSNAPiUS 1994, nr 6, poz. 106), w którym stwierdzono, że „Rada izby notarialnej nie może skutecznie uchylić się od obowiązku opiniowania kandydata na notariusza (art. 10 i 35 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. Nr 22, poz. 91)”, a w postanowieniu z dnia 21 września 1995 r. I PO 8/95, OSNAPiUS 1996, nr 7, poz. 106), że „uchwała Rady Izby Notarialnej wstrzymująca opiniowanie wniosków asesorów o powołanie na stanowisko notariusza i wyznaczenie siedziby kancelarii notarialnej jest sprzeczna z prawem i podlega uchyleniu” oraz w wyroku z dnia 18 stycznia 1996 r. I PO 11/95 (OSNAPiUS 1996, nr 13, poz. 192), że „Ustalenie przez organ samorządu notarialnego, że opiniowanie kandydatów na notariuszy odbywać się będzie jedynie dwa razy w roku w terminach określonych przez radę izby notarialnej, stanowi przekroczenie przewidzianego w Prawie o notariacie upoważnienia do regulowania przez samorząd notarialny wewnętrznych spraw notariatu”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1999 r. III SZ 4/99 (jeszcze nie publikowany) wyrażono pogląd, że organizowanie i prowadzenie aplikacji jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej (art. 73 prawa o notariacie) i żaden z przepisów prawa o notariacie nie przewiduje instytucji zawieszenia wykonywania tego obowiązku ani też nie upoważnia żadnego z organów samorządu notarialnego do wprowadzenia zakazu przeprowadzania naboru na aplikację notarialną

w danym roku. Organy samorządu notarialnego są zatem obowiązane zapewnić ciągłość aplikacji notarialnej w tym znaczeniu, że rady izb notarialnych są obowiązane organizować i przeprowadzać każdego roku postępowania kwalifikacyjne celem zapewnienia osobom, które ukończyły wyższe studia prawnicze, są nieskazitelnego charakteru, posiadają obywatelstwo polskie i korzystają w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, prawa ubiegania się o przyjęcie na aplikację notarialną. Skoro, jak wskazano wyżej, odbycie aplikacji notarialnej jest ustawowym warunkiem powołania na stanowisko notariusza, to uchylenie się rady izby notarialnej od obowiązku przeprowadzenia w danym roku „konkursu na aplikację notarialną” z własnej inicjatywy czy też w wykonywaniu uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej, nie może być traktowane inaczej niż jako ograniczenie gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolności wyboru i wykonywania zawodu. Sąd Najwyższy podkreślił, że „przeprowadzenie aplikacji notarialnej i jej kontynuowanie w nieprzerwanym cyklu dwuletnim jest publicznoprawnym obowiązkiem samorządu notarialnego, który jako osoba prawa publicznego, działająca w interesie publicznym, nie może uchylać się od wypełnienia tego obowiązku, bowiem oznaczałoby to równocześnie naruszenie przepisu art. 17 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, zgodnie z którym samorządy zawodowe nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nieprzeprowadzenie w danym roku „konkursu na aplikację” przez organ samorządu notarialnego pozbawia kandydatów spełniających przesłanki określone w art. 11 pkt 1-3 prawa o notariacie prawa uczestniczenia w postępowaniu kwalifikacyjnym o uzyskanie statusu aplikanta notarialnego”.

3. Stanowienie prawa przez samorząd notarialny

Kolejnym zagadnieniem, które było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, jest złożona i sporna kwestia zakresu i form stanowienia prawa przez organy samorządu notarialnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja III SZ 1/99 (jeszcze nie publikowany) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Przewidziane przepisami prawa o notariacie uprawnienia uchwałodawcze samorządu notarialnego są niewątpliwie

wyrazem jego samodzielności prawodawczej, samodzielność ta może być urzeczywistniana jednakże wyłącznie w granicach ustawowego porządku prawnego rozumianego jako całość porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym i te przejawy działalności samorządu zawodowego są poddawane kontroli organów państwowych”. Z tak rozumianą samodzielnością prawotwórczą samorządu zawodowego pozostają w sprzeczności, w ocenie Sądu Najwyższego, „takie działania normodawcze samorządu zawodowego, które przekraczają zakres upoważnień prawotwórczych, są wykorzystywane do celów sprzecznych z interesem publicznym i obowiązującym prawem, a zwłaszcza zaś te, które zmierzają do faktycznego derogowania przepisów ustawowych”. Z kolei w wyroku z dnia 14 października 1999 r. III SZ 2/99 (jeszcze nie publikowany) Sąd Najwyższy stwierdził, że „organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie lub w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej”. Rozważając kwestię, czy przepisy prawne powszechnie obowiązujące stanowią dla samorządu notarialnego podstawę prawną jego działania w tym znaczeniu, że organy samorządu notarialnego mogą podejmować uchwały tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, czy przepisy te jedynie wyznaczają granice, których organom samorządu notarialnego nie wolno przekraczać, Sąd Najwyższy przyjął, że „do działań organów samorządu notarialnego podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” i powtórzył argumentację zawartą we wcześniejszych orzeczeniach, iż „samorząd notarialny nie jest wprawdzie organem władzy publicznej *sensu stricto*, lecz jako samorząd zawodowy reprezentujący osoby zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji) pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, do których należy niewątpliwie zaliczyć między innymi opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych”. Odnośnie do podstaw i granic w zakresie podejmowania uchwał przez poszczególne organy samorządu notarialnego Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „zakres działania rady izby notarialnej jest określony wyczerpująco, bowiem rada może

wykonywać wyłącznie czynności określone w art. 35 pkt 1-6” oraz „inne czynności przewidziane prawem” (art. 35 pkt 7), co z kolei – zdaniem Sądu Najwyższego – oznacza, że „uchwały rady izby notarialnej mogą być podejmowane wyłącznie w sprawach należących do tak określonego zakresu działania rady i rada jest obowiązana wskazać podstawę prawną wydania uchwały”. W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 grudnia 1999 r. III SZ 3/99 (jeszcze nie publikowany) Sąd Najwyższy, rozważając kwestię kompetencji prawodawczych walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej, uznał, iż „zakres działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej nie jest określony wyczerpująco, bowiem do zakresu działania walnego zgromadzenia należy, obok podejmowania uchwał w sprawach wymienionych w przepisie art. 30 § 1 pkt 1-6 prawa o notariacie należy także załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu (art. 30 § 1 pkt 7 prawa o notariacie), co oznacza, że walne zgromadzenie może podejmować uchwały w sprawach należących do zakresu działania notariatu, o ile sprawy te nie są zastrzeżone do wyłącznej właściwości innych organów samorządu notarialnego”. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że „walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej może podejmować uchwały nie tylko wówczas, gdy upoważnia do tego wyraźny przepis prawa o notariacie, lecz także wówczas, gdy zgromadzenie zamierza rozstrzygnąć w drodze uchwały sprawę należącą do »zakresu działania notariatu« (...). Przepisy prawa o notariacie nie określają »zakresu działania notariatu«, lecz do zakresu działania notariatu należy z pewnością sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). Walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej jest zatem uprawnione do podejmowania uchwał w sprawach „należytego wykonywania zawodu notariusza” nawet wówczas, gdy brak jest wyraźnego upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały rozstrzygającej skonkretyzowaną sprawę”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1999 r. III SZ 4/99 (jeszcze nie publikowany) uznano, że nie jest trafny pogląd Ministra Sprawiedliwości, iż przepis art. 30 § 1 pkt 7 prawa o notariacie nie stwarza walnemu zgromadzeniu notariuszy izby notarialnej podstawy do podejmowania tzw. działań stanowiących, lecz przynajmniej zgromadzeniu wyłącznie uprawnienia do wykonywania zadań opiniotwórczych, bowiem jest oczywiste, że określanie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania naboru na aplikację notarialną jest

załatwianiem spraw należących do „zakresu działania notariatu”. Należy mieć jednakże na uwadze, że organy samorządu notarialnego przy załatwianiu tych spraw nie mogą naruszać granic wyznaczonych przez przepisy ustawowe, w tym przepisy Konstytucji RP, ani też naruszać ustawowych kompetencji Ministra Sprawiedliwości, w tym określonego w art. 71 § 4 prawa o notariacie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu, o którym mowa w § 3 tego prawa, stanowiącym, że „zatrudnienie aplikanta może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu konkursu przez radę izby”. Sąd Najwyższy kontynuuje zatem tę linię orzecznictwa, w której dopuszcza się stanowienie prawa przez organy samorządu notarialnego w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Należy tu w szczególności wskazać tezę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1997 r. III SZ 6/96 (OSNAPiUS 1997, nr 22, poz. 450), że: „Ustanowiony przez Ministra Sprawiedliwości tryb przeprowadzenia konkursu na aplikantów notarialnych pozostawia pewne uznanie organom samorządu notarialnego zarówno co do warunków, jak i co do postępowania, a także co do oceny wyników konkursu”.