

Wyrok z dnia 22 stycznia 1997 r.
III RN 56/96

Niepouczenie strony o przysługującym jej środku prawnym stanowi naruszenie przepisów proceduralnych.

Polskie prawo nie przewiduje uprawnienia do domagania się powołania na wybrane przez siebie stanowisko.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski (sprawozdawca), Adam Józefowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 22 stycznia 1997 r. sprawy ze skargi Stanisława D. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1995 r. [...] w przedmiocie odmowy powołania na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii notarialnej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 1996 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

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

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 27 listopada 1996 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 1996 r. [...] oddalającego skargę Stanisława D. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1995 r. [...] odmawiającą powołania go na notariusza i wyznaczenia mu siedziby kancelarii notarialnej.

Wyrokowi powyższemu zarzucił rażące naruszenie następujących przepisów:

a) art. 207 § 2 pkt 3 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.),

b) art. 206 KPA w związku z art. 68 wyżej wymienionej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym,

c) art. 106 § 1-6 KPA w związku z art. 10 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91),

d) art. 9 KPA w związku z art. 124 § 1 KPA w związku z art. 106 § 5 KPA, wnosząc w konsekwencji o uchylenie wyroku, a także o uchylenie poprzedzającej ten wyrok decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 lutego 1995 r. [...]

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Minister Sprawiedliwości decyzją z dnia 25 lutego 1995 r. na podstawie art. 10 i art. 11 w związku z art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, po rozpatrzeniu wniosku Stanisława D. o powołanie na stanowisko notariusza i wyznaczenie siedziby kancelarii notarialnej w G., - odmówił powołania go na stanowisko notariusza i wyznaczenia siedziby kancelarii notarialnej w G. Motywując swoją decyzję Minister Sprawiedliwości stwierdził, iż on spełnia warunki formalne, określone w art. 11

w związku z art. 12 pkt 2 ustawy - Prawo o notariacie, do powołania na stanowisko notariusza, co nie oznacza jednak obowiązku Ministra Sprawiedliwości powołania na to stanowisko. Decyzja administracyjna w tym przedmiocie ma bowiem - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - charakter uznaniowy, a jej zakres, poza spełnieniem przesłanek określonych w przytoczonych przepisach prawa, wyznacza również art. 7 KPA, to jest słuszny interes strony i interes społeczny.

Minister Sprawiedliwości wziął również pod uwagę okoliczność, iż Rada Izby Notarialnej w G., opierając się na wynikach rozmowy kwalifikacyjnej, negatywnie zopiniowała wniosek Stanisława D. o powołanie na stanowisko notariusza uznając, że nie daje on gwarancji prawidłowego wykonywania zawodu notariusza z uwagi na istotne braki w znajomości dziedzin prawa powszechnie stosowanych w pracy notariusza. Oceniając powyższą opinię, Minister Sprawiedliwości nie dostrzegł w niej dążenia do pozbawienia skarżącego prawa "uzyskania możliwości utrzymania się przez pracę swobodnie wybraną" i "ochrony wąskiego grupowego interesu". Na powyższą decyzję Stanisław D. wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie żądając uchylenia zaskarżonej decyzji.

Skarżący zarzucił w skardze naruszenie:

1) prawa materialnego przez błędną jego wykładnię (art. 207 § 2 pkt 1 KPA), to jest naruszenie przepisu art. 10 w połączeniu z art. 11, art. 12 pkt 2 i 13 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, wskutek przyjęcia, że posiadane przez niego kwalifikacje i właściwości odpowiadające określonym w ustawie kryteriom nie są wystarczającym warunkiem powołania go na notariusza,

2) art. 1 i 2 przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. wskutek niewłaściwego zastosowania dyrektywy z art. 7 in fine KPA, to jest wskutek posłużenia się przy wykładni art. 10, 11, 12 pkt 2 i 13 Prawa o notariacie kryterium "interesu społecznego" i w konsekwencji błędnego przyjęcia, że decyzja o powołaniu na notariusza ma charakter uznaniowy, podczas gdy ma ona charakter związany przepisem prawa, a ocena "interesu społecznego" uwzględniona została już przez ustawodawcę w treści wymienionych przepisów Prawa o notariacie. Narusza to co najmniej takie zasady państwa prawnego, jak zasady: zapewnienia obywatelom pewności i przewidywalności prawa, legalności (praworządności) działania administracji, niewynoszenia ponad prawo przez organy administracji własnej opinii lub zasad moralnych;

3) art. 63 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. przez wydanie decyzji nie służącej pomyślności obywatela, chociaż pomyślność ta objęta jest najwyższym nakazem, którego Minister przysięgał dochować,

4) art. 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169) przez bezpodstawne pozbawienie go dobra obywatelskiego, jakim jest prawo "uzyskania możliwości utrzymania się przez pracę swobodnie wybraną".

Jak wspomniano, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę, podkreślając przede wszystkim, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości o powołaniu na stanowisko notariusza osoby, która spełnia wymagania określone w art. 11 i 12 ustawy z dnia 14

lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, podejmowana jest w ramach uznania administracyjnego. Wynika to - zdaniem Sądu - jednoznacznie ze sformułowania art. 11 zdanie pierwsze cytowanej ustawy, który stanowi, że "notariuszem może być ten, kto...", a więc samo spełnienie wymagań określonych w ustawie stwarza jedynie po stronie zainteresowanego możliwość wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości z takim wnioskiem, natomiast nie przesądza o treści decyzji Ministra Sprawiedliwości. Decyzja administracyjna w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza, jak każda decyzja, w której ustawodawca pozostawił rozstrzygnięcie konkretnej sprawy swobodnemu uznaniu administracyjnemu - zdaniem NSA - nie oznacza dowolności, lecz ma umożliwić uprawnionemu organowi (w sprawie niniejszej Ministrowi Sprawiedliwości) rozstrzygnięcie sprawy, które uwzględnia zarówno interes osoby zainteresowanej, jak i realizację celów ustawy. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie powierzyła Ministrowi Sprawiedliwości określone uprawnienia i obowiązki (por. np, art. 5, 9, 10, 15, 16 i 29 § 2, 42 § 1 i § 2, 43, 58, 66 i in. ustawy), z którymi integralnie wiąże się określony zakres odpowiedzialności za prawidłową realizację przepisów ustawy, w tym także za powołanie konkretnych osób na stanowiska notariuszy, którzy działają jako osoby zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 2 § 1 ustawy) oraz używają pieczęci urzędowej z wizerunkiem orła (art. 8 ustawy). Pozostawienie przez ustawodawcę uznaniu Ministra Sprawiedliwości rozstrzygnięcia wniosku o powołanie na stanowisko notariusza miało - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - na celu umożliwienie szczególnie starannego doboru na to stanowisko osób o bardzo wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym.

Jednocześnie ustawodawca ustanowił obowiązek zasięgnięcia opinii rady właściwej izby notarialnej(art. 10 ustawy Prawo o notariacie).

W sprawie niniejszej opinia Rady Izby Notarialnej w G. była dla skarżącego negatywna. Podane w zaskarżonej decyzji okoliczności, z powodu których Minister Sprawiedliwości odmówił powołania skarżącego na notariusza są - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - istotne i mieszczą się w granicach swobodnego uznania administracyjnego oraz nie są dowolne. Z tych względów chybione są, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzuty sformułowane w pkt 1 i 2

skargi co do naruszenia prawa materialnego, a także odnośnie "związania" Ministra Sprawiedliwości przepisem prawa w tym znaczeniu, że spełnienie warunków formalnych przez osobę ubiegającą się o powołanie na notariusza obliguje Ministra Sprawiedliwości do powołania na notariusza każdej osoby, która te formalne warunki spełnia. Chybione są także - zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - zarzuty wymienione w pkt 3 i 4 skargi. Skarżący ma bowiem szerokie możliwości wykonywania zawodu prawniczego. Wbrew zarzutom skargi Minister Sprawiedliwości należycie rozważył przy rozstrzygnięciu sprawy zarówno słuszny interes strony, jak i interes społeczny.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego uważa powyższe rozstrzygnięcie za rażąco naruszające prawo i uzasadnia swe stanowisko następująco:

Nie analizując sprawy z punktu widzenia charakteru prawnego art. 10 i 11 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie i zakresie związania Ministra Sprawiedliwości tymi normami, a jedynie oceniając tryb postępowania w sprawie, wypada wskazać, że wymagana przez przepis art. 10 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie opinia Rady Izby Notarialnej w G. powinna być wydana w wyniku współdziałania, o którym mowa w art. 106 KPA. Powinna zatem przyjąć kształt postanowienia, które umożliwiłoby osobie wnoszącej o powołanie na notariusza złożenie zażalenia jeszcze przed wydaniem decyzji, co zdecydowanie wzmacnia gwarancje procesowe. Niezachowanie zaś w toku załatwienia sprawy formy wiążącego współdziałania ogranicza te gwarancje w sposób istotny (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95 - OSNAPiUS 1996 nr 12 poz. 164).

Zgodnie z art. 124 § 1 KPA w związku z art. 106 § 5 KPA należy przyjąć, iż w postanowieniu zawierającym opinię Rady Notarialnej w G. powinno się znaleźć w szczególności pouczenie o tym, czy i w jakim trybie służy stronie zażalenie (tu: do Krajowej Rady Notarialnej - zgodnie z art. 127 § 2 KPA w związku z art. 144, art. 17 pkt 4, i art. 5 § 2 pkt 5 KPA).

Opinia Izby Notarialnej w G. z dnia 24 listopada 1994 r. nie czyni zadość wymaganiom stawianym tego rodzaju opiniom w art. 124 § 1 i § 2 KPA w związku z art.

106 § 5 KPA. W szczególności nie zawiera pouczenia o przysługującym stronie zażaleniu na tego rodzaju opinię do Krajowej Izby Notarialnej. Stanisław D., nie będąc pouczony o przysługującym mu prawie do wniesienia zażalenia od niekorzystnej dla niego opinii - postanowienia Izby Notarialnej w G., nie skorzystał z tego prawa. Opinia ta, jak wynika z uzasadnienia decyzji Ministra Sprawiedliwości, odmawiająca powołania Stanisława D. na stanowisko notariusza przesądziła - w istocie - o treści decyzji Ministra Sprawiedliwości. W tym stanie rzeczy trzeba przyjąć, iż w sprawie niniejszej doszło do innego naruszenia przepisów o postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 207 § 2 pkt 3 KPA, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, nie będąc związany granicami skargi Stanisława D. (art. 206 KPA w związku z art. 68 ustawy o NSA), a także mając na uwadze znaczenie, jakie nadał Sąd Najwyższy opiniom właściwych izb notarialnych w sprawach o powołanie na stanowisko notariusza w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., powinien był, korzystając z uprawnień wynikających z art. 207 § 2 pkt 3 KPA, uchylić decyzję Ministra Sprawiedliwości. Za takim rozstrzygnięciem sprawy przemawiała i ta okoliczność, że dopiero od dnia 30 września 1995 r., to jest z dniem wejścia w życie obowiązującej obecnie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, strony uzyskały możliwość odrębnego skarżenia takich opinii jak przedmiotowa do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym). Oznacza to, iż przed 30 września 1995 r. zażalenie na postanowienie zawierające opinię (art. 106 § 5 KPA) było jedynym środkiem weryfikacji niekorzystnych dla stron opinii, który częstokroć przesądzał o treści późniejszych decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniesiona przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego rewizja nadzwyczajna opiera się w zasadzie na zarzucie naruszenia w toku postępowania prowadzonego w niniejszej sprawie podstawowych reguł proceduralnych ustalonych przez KPA. Chodzi mianowicie o to, iż opinia Rady Izby Notarialnej w sprawie powołania konkretnej osoby na stanowisko notariusza nie została wydana w formie postanowienia, co umożliwiłoby

zainteresowanej osobie zakwestionowanie jej treści w drodze przewidzianego przez KPA zażalenia (art. 106 § 5, art. 144, art. 124 § 1 i 2 KPA). Przede wszystkim jednak rewidujący stwierdza, że opinia powyższa nie została też opatrzona pouczeniem o przysługującym stronie środku prawnym (wspomniane wyżej zażalenie), co spowodowało, iż zainteresowany nie skorzystał z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia. A ponieważ jak uważa rewidujący, negatywna opinia Izby Notarialnej w G. przesądziła - w istocie rzeczy - o treści decyzji Ministra Sprawiedliwości, staje się oczywiste, iż w sprawie doszło do istotnego naruszenia przepisów o postępowaniu administracyjnym (obowiązujący wówczas przepis art. 207 § 2 pkt 3 KPA). Naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy, tym bardziej że dopiero od dnia wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym dopuszczalne jest odrębne zaskarżenie tego rodzaju opinii do NSA; przedtem ich weryfikacja mogła następować tylko przez zażalenie na zawierające opinię postanowienie.

Tego rodzaju zarzut istotnego naruszenia przepisów KPA ustanawiających prawo do wniesienia środka prawnego przysługującego stronie w konkretnej sprawie musi być przez Sąd Najwyższy wzięty pod uwagę. Brak lub niedostatek pouczenia strony o przysługujących jej prawach jest w dotychczasowym orzecznictwie zarówno NSA, jak SN traktowany jako naruszenie jednej z fundamentalnych zasad postępowania przewidzianej przez KPA w art. 9, ponadto naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 KPA). Można byłoby również powołać się na argumenty wynikające z przepisów konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, nie jest to jednak w niniejszej sprawie konieczne, skoro obowiązujące polskie prawo przewiduje w tym zakresie odpowiednie i dostateczne gwarancje dla stron postępowania. Należy zatem podzielić stanowisko rewidującego, iż zarówno niewydanie opinii przez Radę Notarialną w formie przewidzianego przez KPA postanowienia, jak i brak pouczenia strony, iż od tej opinii przysługuje jej środek prawny jest na tyle istotnym naruszeniem prawa, że powinno ono być wzięte pod uwagę przez NSA z urzędu. Zaznaczyć tu należy, iż nie przeczy to wcale ustanowionej przez prawo (art. 10 cyt. wyżej ustawy - Prawo o notariacie) zasadzie, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie ma rzeczywiście charakter uznaniowy, a interpretacja, zgodnie z którą Ministra Sprawiedliwości obciążałaby "powinność" wydawania decyzji pozytywnej w odniesieniu

do wszystkich osób ubiegających się o powołanie na stanowisko notariusza, a odpowiadających kryteriom formalnym przewidzianym przez ustawę, byłaby niewłaściwą interpretacją. Polskie prawo nie przewiduje bowiem niczyjego uprawnienia do domagania się powołania na wybrane przez siebie stanowisko [...].

Biorąc te okoliczności pod uwagę Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====