

Wyrok z dnia 2 grudnia 1999 r.

III SZ 4/99

Organizowanie i prowadzenie aplikacji jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej (art. 73 Prawa o notariacie - Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r., Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.) i żaden z przepisów Prawa o notariacie nie przewiduje instytucji zawieszenia wykonania tego obowiązku ani też nie upoważnia żadnego z organów samorządu notarialnego do wprowadzenia zakazu przeprowadzania naboru na aplikację notarialną w danym roku.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 2 grudnia 1999 r. sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości [...] na uchwałę [...] Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w K. z dnia 20 marca 1999 r. – w przedmiocie określenia szczegółowego trybu prowadzenia konkursu na aplikantów notarialnych

u c h y l i ł zaskarżoną uchwałę w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Walnemu Zgromadzeniu Notariuszy Izby Notarialnej w K.

U z a s a d n i e

Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w K. uchwałą [...] z dnia 20 marca 1999 r. postanowiło „nie przeprowadzać konkursu na aplikację notarialną w 1999 r.”. Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie oraz § 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114).

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższą uchwałę w trybie art. 47 § 1 Prawa o notariacie jako sprzeczną z art. 17 i 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 11, 30, 71 Prawa o notariacie oraz § 1 i 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego

trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114) i wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi samorządu z ustaleniem wytycznych co do sposobu jej załatwienia. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zaskarżona uchwała narusza istotę wolności określonej przepisem art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Fakt odstąpienia od przeprowadzenia w 1999 r. konkursu na aplikację notarialną w Izbie Notarialnej w K. powoduje, że w tym konkretnym roku została zamknięta w ramach tej Izby możliwość wyboru zawodu notariusza i wyboru miejsca pracy przez osoby, które spełniają wymogi formalne określone w art. 11 pkt 1-3 Prawa o notariacie. Uchwała ta rażąco narusza przepis art. 17 ust. 2 Prawa o notariacie przez wprowadzenie ograniczenia wykonywania zawodu notariusza. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego dobra nie polega bowiem na wprowadzaniu czasowego zakazu dostępu do wykonywania tego zawodu dla wszystkich osób, które spełniają wymogi formalne. Takie działanie, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, jest sprzeczne z „generalnymi normami zakreślonymi w art. 17 i 65 ust. 1 Konstytucji”, zaś żaden przepis Prawa o notariacie nie daje podstaw do wprowadzania czasowych ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu notariusza, tym bardziej nie przewiduje takiego uprawnienia dla samorządu notarialnego. Zawarte w art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie sformułowanie „załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu” nie uprawnia walnego zgromadzenia do podejmowania uchwały, która wprowadza ograniczenia w zakresie wolności wykonywania zawodu. Ponadto z treści zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych wynika, że istnieje obowiązek przyjmowania zgłoszeń kandydatów na aplikację notarialną „każdego roku”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy wymaga rozważenia czy walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej jest uprawnione do wprowadzenia zakazu przeprowadzania konkursu na aplikacje notarialną w danym roku.

Należy w związku z tym wskazać, że zgodnie z przepisem art. 11 pkt 4 i 5

Prawa o notariacie, notariuszem może być ten, kto odbył aplikację notarialną i złożył egzamin notarialny. Z kolei stosownie do przepisu art. 71 § 1 tego Prawa aplikantem może być osoba, która spełnia wymagania przewidziane w art. 11 pkt 1-3 Prawa o notariacie. Z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że powołanie na stanowisko notariusza musi być poprzedzone aplikacją notarialną i pomyślnym złożeniem egzaminu notarialnego. Zatem aplikacja notarialna łącznie z egzaminem składanym przez aplikanta przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Ministra Sprawiedliwości stanowią zarazem konieczne przesłanki prawidłowego powołania aplikanta na stanowisko notariusza lub asesora notarialnego, chyba że chodzi o osoby wymienione w art. 12 Prawa o notariacie, których nie dotyczą wymagania określone w art. 11 pkt 4 – 6. Przepisy Prawa o notariacie nie przewidują instytucji „konkursu na aplikację notarialną”. Przepis art. 71§ 3 stanowi jedynie, że zatrudnienie aplikanta może nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu konkursu przez radę izby. W związku z tym może powstać wątpliwość, czy powyższy przepis może być rozumiany jako określający jedynie tryb nawiązania stosunku zatrudnienia z aplikantem, czyli z osobą, która została już przyjęta na aplikację po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, czy też powinien być odczytywany jako zobowiązujący do przeprowadzenia konkursu na aplikację notarialną, w wyniku którego następuje wyłonienie kandydatów na aplikantów, których następnie zatrudnia notariusz lub rada izby notarialnej. W ocenie Sądu Najwyższego, wątpliwości te istotne z punktu widzenia kształtowania praktyki naboru na aplikację notarialną i zatrudniania aplikantów notarialnych, nie mają jednak głębszego znaczenia przy ocenie zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, bowiem skutkiem ustanowionego w niej zakazu jest niedopuszczenie osób spełniających przesłanki określone w art. 11 pkt 1 - 3 do ubiegania się 1999 r. o przyjęcie na aplikację po przeprowadzeniu konkursu, co, nota bene, zdaje się potwierdzać sugestię Ministra Sprawiedliwości, że taka jest wieloletnia praktyka stosowania przepisu art. 71 § 3 Prawa o notariacie. Wpłynęły na to niewątpliwie także przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114), które traktują konkurs jako formę wyłaniania kandydatów na aplikantów, nie zaś jako formę zatrudniania aplikantów.

Należy podkreślić, 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 obowiąz-

ku ani też nie upoważnia żadnego z organów samorządu notarialnego do wprowadzenia zakazu przeprowadzania naboru na aplikacje 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 aplikacje notarialną” z własnej inicjatywy czy też w wykonaniu 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. Należy z naciskiem podkreślić, że przeprowadzanie 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 Konstytucji, zgodnie z którym samorządy zawodowe nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu. Nie ulega wątpliwości, że nie przeprowadzenie 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. Należy jednakże podkreślić, że z przepisu art. 65 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP nie wynika jakiegokolwiek roszczenie kandydata o nabycie praw aplikanta notarialnego ani też roszczenie o zatrudnienie na stanowisku aplikanta czy powołanie na stanowisko asesora notarialnego lub notariusza, ani też ograniczenie uprawnień organów samorządu notarialnego do samodzielnego określania szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania naboru na aplikację notarialną.

Nie jest trafny pogląd Ministra Sprawiedliwości, że przepis art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie nie stwarza walnemu zgromadzeniu notariuszy izby notarialnej podstawy do podejmowania tzw. działań stanowiących, lecz przyznaje 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 tego Ministra 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.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady Izby Notarialnej w K. zarzucił, że zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114) zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 71 § 4 Prawa o notariacie, bowiem w zarządzeniu tym uregulowano zasady i tryb przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych, gdy tymczasem powołany przepis Prawa o notariacie upoważniał Ministra Sprawiedliwości do określenia jedynie trybu konkursu w celu zatrudnienia aplikanta. Należy w związku z tym wskazać, że powyższe zarządzenie Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości, a taką jednostką nie jest z pewnością samorząd notarialny. Zarządzenie to nie może stanowić podstawy do nakładania żadnych obowiązków na obywateli, osoby prawne i innych podmioty, a zatem także na samorząd notarialny. Przez podległość, o której mowa w powyższym przepisie Konstytucji, należy bowiem rozumieć podległość organizacyjną lub służbową w ramach hierarchicznego podporządkowania adresata zarządzenia ministrowi wydającemu taki akt prawny. Tymczasem stosunki prawne między Ministrem Sprawiedliwości a samorządem notarialnym wynikają z nadzoru Ministra nad samorządem notarialnym, co zakłada ustawowo chronioną sferę samodzielności i niezależności tego samorządu i dopuszczalność wkraczania przez Ministra Sprawiedliwości w tę sferę wyłącznie na podstawie przepisów ustawowych i w formach wyraźnie określonych przez ustawy, co wyklucza związanie samorządu notarialnego zarządzeniami wydanymi przez Ministra Sprawiedliwości, w tym zarządzeniem z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu na aplikantów notarialnych.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

